

Санкт-Петербургский  
гуманитарно-политологический центр «Стратегия»

---

Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте  
Российской Федерации»

**Выпуск 10**

**Институт Уполномоченного по правам человека в  
субъектах РФ Северо-Кавказского федерального  
округа: опыт сравнительного анализа**



Санкт-Петербург, 2011 г.

ББК 67.400.7

Н44

А.Л.Нездюров, А.Ю.Сунгуров. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ Северо-Кавказского федерального округа: опыт сравнительного анализа. Учебное пособие. / Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 10. - СПб.: Норма, 2011. - 96 с.

Учебное пособие продолжает серию «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» и посвящена сравнительному анализу деятельности института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ одного конкретного федерального округа – Северо-Кавказского. В нем представлены основные результаты проекта СПб центра СТРАТЕГИЯ, реализованного в 2011 году. При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08 мая 2010 года №300–рп.

Учебное пособие непосредственно предназначено для слушателей Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, реализуемого СПб центром СТРАТЕГИЯ. Вместе с тем оно будет полезным и самим Уполномоченным по правам человека в субъектах РФ, активистам правозащитных и других общественных организаций, депутатам и представителям исполнительной власти, всем, стремящимся лучше понять закономерности деятельности государственных правозащитных институтов.

*Издание осуществляется при поддержке Фонда Фридриха Науманна*

ISBN 978-5-87857-195-1

© СПб центр «Стратегия», 2011

© Коллектив авторов, 2011

© Норма, 2011

## **Содержание**

Предисловие

Введение. Появление института Уполномоченного по правам человека в регионах СКФО.

### **Раздел 1. Анализ развития института Уполномоченного по правам человека в конкретных субъектах РФ Северо-Кавказского федерального округа.**

Глава 1. Институт Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае.

Глава 2. Институт Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия.

Глава 3. Институт Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике.

Глава 4. Институт Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике.

Глава 5. Институт Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан.

Глава 6. Институт Уполномоченного по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике.

Глава 7. Институт Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия - Алания.

### **Раздел 2. Сравнительный анализ нормативных основ и некоторых показателей деятельности института Уполномоченного по правам человека в Северо-Кавказском федеральном округе.**

Глава 8. Законы «Об Уполномоченном по правам человека»

Глава 9. Веб-сайты Уполномоченных по правам человека

Глава 10. Ежегодные доклады

Глава 11. Публикации в СМИ и интернете

Заключение. Институты Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ СКФО в сравнении друг с другом.

Приложение. Рекомендации по развитию деятельности института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе.

Список предыдущих выпусков серии «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ»

## Предисловие

Учебное пособие продолжает серию «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ»<sup>1</sup> и содержит в себе основные результаты проекта СПБ центра СТРАТЕГИЯ «Развитие государственных правозащитных институтов на Северном Кавказе», реализованного в 2011 году при использовании средств государственной поддержки, выделенных Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08 мая 2010 года №300–рп. В рамках этого проекта был выполнен сравнительный анализ деятельности института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ одного конкретного федерального округа – Северо-Кавказского.

В процессе реализации проекта авторами этого текста были совершены три экспертные поездки в республики Северного Кавказа и в Ставропольский край, в ходе которых были взяты интервью у около сорока респондентов, так или иначе взаимодействовавших с институтом Уполномоченного, а также проведены беседы с самими Уполномоченными и сотрудниками их аппаратов. Еще около шестидесяти интервью были взяты региональными партнерами проекта, которым мы выражаем свою искреннюю благодарность. Этими партнерами были З.И.Оздоев – руководитель республиканской общественной организации Центр поддержки молодежных инициатив (Республика Ингушетия) и А.Г.Юнусов – президент Дагестанской региональной общественной организации Информационно-аналитический Центр «Ракурс», журналист, член Общественной палаты Республики Дагестан и экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в этой республике. Мы выражаем искреннюю благодарность этим партнерам, внесших большой вклад в успешное выполнение проекта.

Итоги анализа этих экспертных поездок и интервью, а также обобщения имевшейся у нас ранее информации о появлении и развитии института Уполномоченного в каждом из семи субъектов РФ Северо-Кавказского федерального округа представлены в первом разделе представляемого читателям текста. Во втором разделе приведены итоги сравнительного анализа обсуждаемых институтов на основе изучения соответствующих законов, интернет-сайтов Уполномоченных, их представленности в средствах массовой информации, а также анализа их Ежегодных докладов.

---

<sup>1</sup> Список предыдущих девяти брошюр серии приведен в конце этого учебного пособия.

В приложении к основному тексту брошюры приведены рекомендации по развитию обсуждаемого института, которые направлены соответствующим адресатам.

Представляемое читателям учебное пособие предназначено прежде всего для слушателей Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, реализуемого СПб центром СТРАТЕГИЯ. Вместе с тем оно будет полезным и самим Уполномоченным по правам человека в субъектах РФ, активистам правозащитных и других общественных организаций, депутатам и представителям исполнительной власти, всем, стремящимся лучше понять закономерности деятельности государственных правозащитных институтов.

### **Введение. Появление института Уполномоченного по правам человека в регионах СКФО.**

Первым шагом на пути создания института государственной правозащиты на Северном Кавказе стало, по-видимому, проведение семинара «Развитие института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе» в сентябре 1998 года, который состоялся в Цейском ущелье Республики Северная Осетия – Алания. Этот семинар был организован петербургской общественной организацией – СПб гуманитарно-политологическим центром СТРАТЕГИЯ при поддержке Департамента прав человека Совета Европы.

Для участия в семинаре «Развитие института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе» были приглашены правозащитники, представители исполнительной и представительной власти, ученые – юристы и политологи из краев и республик региона. Достаточно непростой задачей было формирование списка его участников. Для этого использовались списки правозащитников, представленные на правозащитном сайте в Интернете, а также рассылалось информационное письмо о семинаре. В результате для участия в семинаре было отобрано около двадцати человек из Республик Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария и Северная Осетия (Алания), из Ставропольского и Краснодарского краев и из Ростовской области.

Руководство Республики Северная Осетия поддержало проведение семинара, его участники были приняты заместителем председателя правительства республики С.Такоевым, который выразил готовность к развитию с Северной Осетии института Уполномоченного. Целью семинара, помимо донесения информации о существовании института регионального Уполномоченного и о его законодательной базе, было также

содействие формированию в каждом из субъектов РФ инициативной группы по развитию этого института, в которую вошли бы как представители властных структур, так и ученые и правозащитники-общественники. Вернувшись в свои республики и края участники семинара начали информировать о возможности создания этого института представителей власти, общественных организаций, научного сообщества. Отметим, что среди его участников был и депутат Народного собрания Республики Ингушетия, лидер местного «Яблока» Азамат Нальгиев.

В 2000 году теми же организаторами было проведено уже три семинара-тренинга, посвященных развитию института Уполномоченного по правам человека на Юге России – в марте такой семинар состоялся в Ростове-на-Дону, в июне – в Краснодаре, а в сентябре – в Махачкале. Участие представителей властной элиты на этих семинарах было уже достаточно серьезной – среди них были зам. председателя Конституционного суда КБР Ю.А.Багов и депутат парламента этой же республики Х.И.Шоров; И. о. Председателя Правительства Республики Дагестан Б.Г.Ахмедов и Министр по делам национальностей, информации и внешних связей этой республики М.М.Гусаев, Председатель комитета по законности, законодательству и местному самоуправлению Народного собрания (Парламента) КЧР Н.В.Титаренко, заместителя председателя Народного Хурала (парламента) Республики Калмыкия А.Г.Сидоренко, а также два председателя комиссий по правам человека при президентах своих республик – А.В.Сависько из Калмыкии и М.М.Тхагапсов из Адыгеи. В апреле 2001 года еще один семинар на эту же тему состоялся в г. Сочи.

Плоды этой деятельности по продвижению нового, одновременно и правозащитного и государственного института не заставили себя долго ждать. В июле 2002 года на пост Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае был избран к.ю.н. А.И.Селюков. Годом позже этот институт возник в двух республиках Северного Кавказа – в Республике Ингушетия (К.-С.Кокурхаев) и в Карачаево-Черкесской Республике, где на пост Уполномоченного по правам человека был избран участник семинара в Махачкале Н.В.Титаренко. В 2004 году решением Государственного Совета Чеченской Республики на должность И.О. Уполномоченного по правам человека был назначен Л.А. Хасуев, который проработал до 2006 года, когда после избрания Парламента ЧР и принятия соответствующего закона Уполномоченным в этой республике был избран Н.С. Нухажиев. В этом же, 2006 году появился и первый Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан, которым стала профессор дагестанского университета, д.ю.н. У.А.Омарова. Годом позже Уполномоченным по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике стал д.и.н. Б.М.Зумакулов. Можно отметить как

иронию, что последним из всех республик на Северном Кавказе институт Уполномоченного возник в Республике Северная Осетия – Алания, в 2009 году (на этот пост был избран к.ю.н. Ю.Н.Цомартов), то есть спустя одиннадцать лет после первого семинара по развитию этого института на Северном Кавказе, который состоялся именно в этой республике.

## **Раздел 1. Анализ развития института Уполномоченного по правам человека в конкретных субъектах РФ Северо-Кавказского федерального округа.**

### **Глава 1. Институт Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае.**

#### ***1.1. Возникновение и развитие***

Институт государственной правозащиты в этом крае начал действовать уже в 2002 году. В начале, в апреле 2002 года был принят краевой закон «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае», а 25 июля этого же года на должность Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае был избран бывший прокурор края, 62-летний Алексей Иванович Селиков. При этом инициатива и принятия закона, судя по свидетельству А.И.Селюкова, во многом принадлежала ему самому.

По словам А.И.Селюкова он впервые узнал о существовании института Уполномоченного по правам человека в 1998 г., когда к нему, в то время – прокурору Ставропольского края, пришел на отзыв проект закона «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае». Сам законопроект появился в ответ на обращение в Краевую Думу Уполномоченного по правам человека в РФ О.О.Миронова о необходимости принятия подобного закона. Сам законопроект, однако, в то время, так и не был даже внесен на обсуждение депутатов.

Через три года, когда А.И.Селюков вышел на пенсию, продолжая при этом преподавать в университете, у него появился интерес к институту Уполномоченного по правам человека – как к новому государственному институту и как к возможному месту новой работы. В 2001 году была принята поправка к Уставу края, в соответствии с которой в крае может быть введена должность Уполномоченного по правам человека. А.И.Селюков публикует в краевой прессе статьи, в которых пишет о необходимости

введения такой должности на практике<sup>2</sup>. Между тем в конце 2001 г. в крае должны состояться выборы краевую Думу, в преддверии которых появилось и общественно-политическое движение офицеров запаса «Бык». Когда инициаторы этого движения обратились с А.Селюкову войти в их ряды, способствуя тем самым росту авторитета движения, он согласился, поставив при этом условие, что в программу этого движения войдет пункт о принятии закона «Об Уполномоченном по правам человека»<sup>3</sup>. Это условие было выполнено. Так, в резолюции конференции движения говорилось: «Военным необходимо идти во власть, участвовать в краевых и муниципальных выборах, активно отстаивать свои права и свободы. Участники конференции требуют от Государственной Думы Ставропольского края принятия пяти первоочередных законов:

- о борьбе с коррупцией,
- о пресечении незаконной миграции,
- о земле,
- о государственной закупке сельхозпродукции
- об уполномоченном по правам человека

Именно эти законы коренным образом могут изменить сложившуюся ситуацию на Ставрополье, повернуть краевую власть лицом к народу»<sup>4</sup>.

Положение о необходимости принятия закона «Об Уполномоченном по правам человека» было включено в программы членов движения, и широко использовалось движением «Бык» в предвыборной агитации. В результате выборов многие члены движения стали депутатами и инициировали сначала скорейшее принятие закона (май 2002 г.) а затем и выдвижение на пост Уполномоченного по правам человека А.И.Селюкова<sup>5</sup>. В связи с его высоким авторитетом в крае другие возможные кандидаты (например, лидер СПС, бывший вице-губернатор В.Красуля) даже не были официально выдвинуты. 25 июля 2002 г. А.И.Селюков был единогласно избран на обсуждаемую должность.

Четыре года спустя он также единогласно был избран на второй срок, а 24 июля 2010 года, после внесения соответствующих поправок в краевой закон, снявших

---

<sup>2</sup> А.Селюков. Большие полномочия для защиты «маленького» человека. // Ставропольские губернские ведомости, №106, 15 июня 2001 г.

<sup>3</sup> Интервью с А.М.Селюковым.

<sup>4</sup> Резолюция научно-практической конференции «Военные в социально-политической структуре общества». Ставрополь, 17 ноября 2001 г.

<sup>5</sup> См., например: Б Клюковский. Уполномочить на защиту прав я предлагаю Алексея Селюкова. // Ставропольские губернские ведомости , № 79, 30 апреля 2002 г.



ограничение на пребывании в должности уполномоченного двумя сроками, был избран на третий срок.

### ***1.2. Предыдущий профессиональный опыт и стиль деятельности А.И.Селюкова на посту Уполномоченного по правам человека.***

Так как обсуждаемый институт государственной правозащиты имеет отчетливо выраженный персональный характер, о чем свидетельствует и само его название, то личные особенности самого Уполномоченного, то его предыдущий профессиональный опыт и стиль деятельности имеют большое значение для понимания развития этого института. Поэтому в каждом случае анализ деятельности этого института мы будем начинать с личностных характеристик возглавляющего его человека.

Как уже отмечалось, А.И.Селюков является кадровым прокурорским работником, при этом он – уроженец Ставропольского края и все жизнь работал на его территории (или в Карачаево-Черкесской Республике, которая до 1990 г. входила в состав края в качестве автономной области). Важно отметить, что у него всегда отчетливо выраженная педагогическая жилка, он преподавал на юридическом факультете Ставропольского университета, защитил кандидатскую диссертацию по юриспруденции по теме « \_\_\_\_ ».

Особенностью деятельности А.И.Селюкова как Уполномоченного по правам человека является его широкое применение навыков прокурорской деятельности, включая и надзор за работой судебных органов. Ему удается в том числе и добиваться отмены несправедливых, как он считает, судебных приговоров. Как отмечается на его сайте, в числе наиболее ярких примеров этому можно назвать обращения Вербицкой, Калустова, Медкова, Попович, Радимова, Волошиной и ряда других лиц, которые были осуждены к лишению свободы и даже отбыли часть наказания за преступление, которого не совершали. Все они оправданы судами и за ними признано право на реабилитацию. Этим он отличается от большинства других Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, которым, как правило, не удается добиваться изменений в судебных приговорах.

Высокая квалификация юриста и личный авторитет органично сочетаются у него со вкусом к педагогической деятельности, что выражается не только в преподавании на юридическом факультете местного университета, но и в подготовке и издании нескольких книг о своей работе в качестве Уполномоченного по правам человека, в которых он детально рассказывает о наиболее интересных и показательных случаях защиты прав

человека, и которые являются настоящими учебными пособиями для других Уполномоченных по правам человека и просто для практикующих юристов<sup>6</sup>.

А.И.Селюков является органической частью руководящей элиты региона и хорошо понимает правила игры, что позволяет ему не вступать в конфликты с руководством края, и успешно переизбраться уже два раза на свою должность, при этом в последний раз был изменен и закон «Об Уполномоченном по правам человека», из которого было исключено положение об ограничении пребывания на этом посту двумя сроками. Не помещал второму переизбранию и возраст А.И.Селюкова, которому исполнилось уже 70 лет. В то же время он может быть и достаточно открыт для своих коллег и для участников различных семинаров и конференций. В качестве примера можно привести его слова на одном из семинаров СПб центра СТРАТЕГИЯ: «Я хорошо знаю, что такое нарушения прав человека. Раньше, работая прокурором, я и сам в этом участвовал. Теперь, на посту Уполномоченного, я хотя бы частично это исправляю».

### ***1.3. Аппарат Уполномоченного по правам человека в Ставропольской области.***

Несмотря на личностный характер осуждаемого института, он вряд ли был бы эффективен, если бы состоял из одного человека. Реальная значимость и эффективность деятельности института Уполномоченного во многом зависит от работы его аппарата, от персональных и деловых качеств его сотрудников, а также от материальных и финансовых условиях их работы. Поэтому соответствующий раздел будет посвящен и каждому из обсуждаемых в данной работе институтов.

Рассматривая работу аппарата Уполномоченного, логично начинать с фигуры руководителя аппарата, или, как называется эта должность в случае Ставрополя – Управляющего делами. С момента создания этого института в 2002 году эту позицию занимает Ю.Н.Кулик, который в девяностые годы, еще достаточно молодым человеком, был председателем городского думы г. Буденовска. В качестве молодого и перспективного депутата он был слушателем Московской школы политических исследований, и на одном из семинаров этой школы получил серьезную информацию об институте омбудсмана. После этого он включился в процесс развития института Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае. Какое-то время он и сам

---

<sup>6</sup> А.И.Селюков. Жертва опознания. Очерки на правовые темы. – Ставрополь: ГУП СК «Ставропольская краевая типография», 2005; Селюков А.И. Перипетии судеб. Очерки на тему защиты прав и свобод человека. – Ставрополь: ГУП СК «Краевые сети связи», 2006; А.И.Селюков. Защита прав и свобод человека на Ставрополье. (История, теория, практика). – Ставрополь, 2008; Селюков А.И. Невыдуманные истории. (Очерки: Уполномочены защищать) – Ставрополь, 2011.

был готов участвовать в выборах на эту должность, но с появлением кандидатуры А.И.Селюкова стал с ним активно сотрудничать и в итоге стал управделами этого института. В своей работе он органически дополняет деятельность Уполномоченного – бывшего прокурора, специализируясь на темах гражданского образования и взаимодействия с неправительственными организациями края.

Всего аппарат Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае состоит из 13 человек, включая 11 госслужащих, в том числе и самого Уполномоченного, а также шофера и дежурной. Предыдущий профессиональный опыт А.И.Селюкова обусловил и высокое число бывших прокурорских работников в его составе. При этом в некоторых случаях работа в аппарате Уполномоченного выполняла роль своеобразной «промежуточной площадки» для ответственных государственных служащих. Так, например, после избрания нового президента Республики Адыгея одному из заместителей прокурора этой республики пришлось уйти в отставку, и он стал сотрудником аппарата Ставропольского уполномоченного. Когда же спустя несколько лет сам президент Адыгеи покинул свой пост, то этот сотрудник вернулся в республику и стал руководителем администрации президента. Естественно, что опыт работы в системе государственной правозащиты, когда в центре внимания становятся права и интересы человека, будет влиять и на стиль его работы на новой ответственной государственной позиции.

Территориально аппарат Уполномоченного по правам человека занимает часть первого этажа одного из жилых зданий в центре Ставрополя, занимая площадь 190 кв.м., все сотрудники имеют рабочие места, оборудованные компьютерами и иной офисной техникой.

#### ***1.4. Работа Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае: мнения респондентов.***

Экспертные опросы в крае проводились дважды: первый раз А.Л.Нездюровым, а второй раз А.Ю.Сунгуровым во время их командировок на Кавказ. Респонденты для интервью отбирались из четырёх социальных групп, которые как предполагалось, должны быть более или менее информированы об институте УПЧ в Ставропольском крае. Эти группы представляли собой а) ученых и преподавателей университетов; б) лидеров правозащитных и других некоммерческих организаций; в) представителей руководства краевой представительной и исполнительной власти; г) представителей среднего звена чиновников территориальных управлений федеральных структур. Специально часть из них были подобраны как члены Экспертного Совета при УПЧ, как связанные с

Общественным советом при УВД и Общественным Советом Федерального округа. Предварительный подбор респондентов производился из партнеров центра Стратегия и участников его семинаров и программ, ряд иных кандидатов нам подсказали данные эксперты и такие наши партнеры по Северному Кавказу как М.Савва. Диктофон при интервьюировании изначально не применялся для поддержания доверительной атмосферы (с учетом сложившейся у нас в крае практики). 10 взятых А.Л.Нездюровым интервью и 10 проведенных А.Ю.Сунгуровым бесед (приведены в Приложении) содержат двух дважды опрошенных (УПЧ – Селюкова и лидера НКО - Митрофаненко), что мы сочли необходимым для уточнения картины.

Все респонденты проявившие высокую информированность и в целом позитивное отношение к деятельности УПЧ, отвечая на вопрос о соотношении в деятельности Уполномоченного времени, затрачиваемого на ре-активную и про-активную работу, оценили их соотношение как пропорцию примерно 70 к 30.

При сравнении результатов проведенных полужформализованных интервью вырисовывается интересная закономерность: при всем разнообразии экспертов и специфики регионов явно проявляется всего 4 общих характера интервью. Лица, которые в силу служебных обязанностей или общественной деятельности лично неоднократно участвовали в совместных с институтом УПЧ мероприятиях (обозначим эту группу «Вовлеченные») демонстрируют довольно общий подход к обсуждению УПЧ. Существенно отличный подход демонстрируют те, кто непосредственно с институтом УПЧ и его делами не соприкасался, кто не участвовал с ним в общих мероприятиях, не изучал его теоретически и в региональном информационном поле (назовем эту группу «Сторонние»). Есть еще две группы: «Компетентные» - практически не соприкасавшиеся, но хорошо информированные об институте и довольно объективные, а также «Конкурентные» - действующие в общем с УПЧ поле деятельности по каким-то вопросам и имеющие иные подходы и интересы.

#### ***«Вовлеченные»***

Все данные респонденты положительно оценивают идею и принципы прав человека, различных общественных и государственных институтов их защиты. Их отношение к институту УПЧ – сопричастное, они отмечают и положительные и отрицательные моменты, сосредоточены на аспектах пересечения собственной деятельности с деятельностью института и заинтересованы в его дальнейшем функционировании, усилении, совершенствовании и развитии. Они сами хорошо информированы о работе УПЧ в Ставропольском крае и оценивают информированность

населения, активной общественности и представителей всех властных структур как высокую. Считая крайне успешной деятельность А.И.Селюкова на посту УПЧ, они считают главным фактором успешно его имидж. Приведем высказывания В.А.Коноваленко, Председателя Думы Ставропольского края, что А.И.Селюков является одним из наиболее уважаемых и узнаваемых лиц краевого руководства. Селюкова все знают, при этом его предшествующий опыт работы в прокуратуре, в сочетании с незапятнанной репутацией делают его как нельзя более подходящим для работы в качестве Уполномоченного по правам человека. Можно сказать, что для него всегда все двери открыты во всех властных структурах, и что очень важно – не только краевых, но и в территориальных агентствах и управлениях структур власти федеральной.

Целят созданную УПЧ команду в аппарате и круге сотрудничающих партнеров в НКО, вузах, структурах региональной и территориальных структурах федеральной власти (в т.ч. Экспертный Совет при УПЧ, его участие в ОС при УВД и т.п.). «Для власти авторитет». «Заставляет на народ обращать внимание». «Доклад отражает адекватно реальности края». «Хорошие теоретически подкованные юристы часто не понимают практики нарушений прав человека и не знает как решать, они с властью говорят «на разных языках», т.к. реально есть не только право, но и правоприменение. Селюков с властью говорит «на одном языке», понимает алгоритм защиты и восстановления прав». Ученые помнят примеры успешного сотрудничества УПЧ с экспертным сообществом, лидеры НКО указывают: «Имеет место реальное участие аппарата и УПЧ в мероприятиях общественных организаций», «Содействует переводу активности гражданского общества – в правовое поле», «УПЧ пропагандировал общественное участие всегда и всегда в правовом поле».

Конструктивная критика: «Не во всех районах есть представители УПЧ (нет в 8 из 26)». «Необходимо больше конкретных сюжетов в СМИ». Не соответствует современным требованиям сайт.

Видение проблем можно свести к возрасту УПЧ и большинства его основных сотрудников, а также к перспективам института – в случае возможной замены Селюкова менее авторитетным и менее внимательным к общественности человеком.

Главной перспективой видится усиление правового просвещения: «Перспективы положительные – просвещению основные усилия». «Совместно УПЧ, НКО и СМИ». «Через знание права и правозащиты дать людям алгоритм самозащиты своих прав, в т.ч. с помощью УПЧ».

Те, кто «примерял» пост УПЧ «на себя», проводит аналогичные мероприятия, делит с УПЧ внимание властей и СМИ относится к институту УПЧ «ревниво». Но практически также относятся те, кто нашел свое (полностью независимое от УПЧ) место в правозащите, элементах посредничества между обществом и властью и т.п. Сюда же можно отнести и наличие определенных представлений ряда общественных правозащитников о том, как должен действовать Уполномоченный, например, делать громкие публичные заявления о случаях нарушения прав человека («Нет публичной реакции на текущие острые проблемы с правами людей», как сформулировал один из лидеров НКО). Они считают, что о Селюкове в крае мало кто знает, «можно сказать, что это человек с широкой известностью в узких кругах», что в СМИ о нем информация появляется достаточно редко (деятельность Уполномоченного не вызывает у них интереса). «Как известно, это бывший прокурор, и этим о нем уже почти все сказано». Они выражают отрицательное отношение к деятельности А.И.Селюкова на посту Уполномоченного по правам человека, как человека полностью лояльного действующей власти и поэтому неспособного по-настоящему защищать права человека в крае (Правда признают: «Поддерживают юр. клинику СГУ. Приемная хорошая». «При всех недостатках он профессионально компетентнее всех!»). «Вес его заключения имеет значение огромное в любом правовом споре»). Перспективу института видят в смене личности УПЧ (в отличие от респондентов предшествующей группы, которые скорее опасаются смены А.И.Селюкова на посту Уполномоченного..

#### ***«Сторонние»***

Таких среди респондентов не было, но отдельные беседы со случайными жителями г. Ставрополя, показали, что такие характеризуются очень низкой информированностью об институте, часто имеют отрывочные ошибочные представления, зачастую относят институт УПЧ к «чужим» по отношению к себе (т.е. чиновники - к общественности, общественники - к обычным «подчиненным» чиновникам). Следует отметить, что и в некоторых новостных упоминаниях в СМИ и Интернете проявляется именно этот тип.

#### ***«Компетентные»***

Некоторые преподаватели права и общественных наук, опытные лидеры НКО и госслужащие проявляют хорошую осведомленность об УПЧ, отслеживают новую информацию, имеют мнение о нем и оценки его деятельности. Изначально не вовлеченное состояние или давний выход из взаимодействия создают особое – отстраненное

отношение. Современное состояние и перспективы института УПЧ не связываются с личной деятельностью респондента, интерес носит чисто «теоретический» характер.

Представитель научно педагогического и экспертного сообщества (специалист в т.ч. по межэтническим проблемам) высоко оценивает информированность представителей власти и активной общественности об институте и его деятельности, подчеркивает глубину и полноту Докладов и публикаций УПЧ. «Я анализировала его ежегодные Доклады: они отражают реальную ситуацию в крае». «Органы власти уважают, прислушиваются, права защищаются». «Селюковский конек – опротестование судебных решений». Явно, исходя из описанных нами групповых подходов, она считает: «Он сформировал и занял свое место в системе Гражданского Общества края». Проявляется и профессиональный интерес (с перспективой на сотрудничество): «Иногда видит ресурс в научном сообществе». «В Докладах Селюкова отражена дискриминация по этническому признаку». «Традиция (и у многих местных ученых) ей подчинять социальные проблемы, а Селюков наоборот ее переводит в социальную плоскость!». В качестве примера деятельности Общественно-экспертного совета при УПЧ респондент привела опыт обсуждения проблем нарушения прав человека в сфере ЖКХ, которое привела к принятию конкретных действий по улучшению ситуации в этой сфере.

Видны и особенности УПЧ: «По вопросам межэтнических взаимодействий – традиционно не к УПЧ». Скорее в ОС УВД.

Негативные наблюдения эксперта: высказывания в аппарате Полпреда в СК ФО «у нас есть указания развивать институт УПР, а про УПЧ нам ничего не говорили», кроме того в «Стратегии развития СК ФО 2020» нет разделов по правовому просвещению и защите прав человека.

Проблемы: «Правовое просвещение недостаточно, особенно в муниципальных образованиях», «Возраст», «молодого бы, современного, владеющего технологиями и информацией о сетях...», «Сайт никакой», «Не достаточно в СМИ», «Нет постоянной системы информационного сопровождения», «Мелькают по встречам УПЧ и его сотрудники, но их вклад и выступления плохо отражены в СМИ (в т.ч. в ОС при УВД)», «Выездов УПЧ по краю не хватает», слабо работает с «бизнесом, экологическим сообществом», «Мало встреч со студентами и преподавателями», в т.ч. юристами, журналистами.

«При реализации сценария модернизации (а не «закручивания гаек») у института на Кавказе большие перспективы».

## **Глава 2. Институт Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия.**

### **2.1. Первый Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия К.-С. Кокурхаев.**

Работа по созданию института Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия велась с конца 90-х годов, после того, как двое членов парламента республики приняли участие в семинаре СПб центра СТРАТЕГИЯ в Северной Осетии. Однако принять соответствующий закон и избрать Уполномоченного удалось только весной 2003 году, когда вместо харизматичного президента Руслана Аушева на пост главы республики был избран генерал ФСБ Марат Зязиков. Уполномоченным по правам человека был избран семидесятилетний Карим-Султан Абдул-Каримович Кокурхаев, до 1998 года работавший старшим помощником прокурора Республики Ингушетия по надзору за законностью судебных постановлений по уголовным делам. В 1998 году он был вынужден уйти в отставку после несогласия с планами Руслана Аушева узаконить в республике многоженство. Пять лет спустя, несмотря на его преклонный возраст (самый старший Уполномоченный на момент избрания из всех российских регионов), он был избран на пост Уполномоченного, при этом не последнюю роль, по-видимому, тогда сыграл его конфликт в Русланом Аушевым, так как Марат Зязиков избавлялся от всех бывших сторонников первого президента Ингушетии.

К сожалению, деятельность К.-С. Кокурхаева свелась практически к одной теме – проблеме Пригородного района, который, как считал Уполномоченный, должен был быть передан обратно Ингушетии от Северной Осетии. Эту тему он поднимал на всех семинарах и конференциях, какой бы проблеме не были посвящены эти встречи. Коллеги-уполномоченные из других регионов знали, что если на встрече присутствует К.-С. Кокурхаев и он получит слово, то будет говорить о праве ингушского народа на Пригородный район. Он также был известен своими публичными высказываниями в защиту действующего президента Ингушетии Марата Зязикова, и даже под конец его правления, когда всем уже была видна коррумпированность его окружения и неумение публично взаимодействовать с оппозицией, он продолжал отвергать всякую критику в адрес президента.



При этом он практически не работал с жалобами и обращениями жителей республики, его две комнаты размещались внутри Президентского дворца на окраине г. Магас, снабженного внушительной охраной, так что прийти к нему на прием обычному человеку было непросто. У него был маленький аппарат в два сотрудника, но каких-либо результатов его работы найти было очень сложно. Все это привело к тому, что хотя в 2008 году, еще при Марате Зязикове, он был успешно переизбран на второй пятилетний срок, с назначением третьим президентом Ингушетии боевого десантника Ю.Б.Евкурова, прославившегося своим марш-броском на Приштину, стало ясно, что он не вписывается в новый стиль отношений ингушского руководства с жителями республики.

Так, уже в марте 2009 г. президент Ингушетии Юнус-Бек Евкуров года в интервью "Кавказскому узлу" и "Газете.Ру" сообщил о своих планах сменить Уполномоченного по правам человека в Ингушетии, деятельность которого, по словам Евкурова, в республике не видна. "Парламенту предложил его заменить. Тем более, на все вопросы, которые я поставил перед ним, нет ответа, и даже когда я ему поручал куда-то съездить, в Нальчик взял его, проверить, как наши там живут, и его функция с правами человека там – это не моя работа, я в этом не понимаю. Естественно (он сейчас в отпуске), я предложил его поменять", - отметил президент. "Мне не нужен политик, который делает себе имидж. Мне нужен чернорабочий, который с палкой пойдёт и в село, и в город, и в Читу поедет, и на Сахалин, и права - не ингуша, а жителя Ингушетии, - везде будет понимать", - заявил тогда Евкуров.<sup>7</sup> Подчеркнем, что с мнением Ю.-Б.Евкурова были согласны к этому времени и государственные и общественные правозащитники.

В итоге в сентябре 2009 году, основываясь на норме закона «Об Уполномоченном по правам человека», депутаты Народного Собрания республики, досрочно освободили 77-летнего К.-С.Кокурхаева от должности Уполномоченного из-за ненадлежащего исполнения им своих обязанностей. Тот не согласился с этим решением и обратился с протестом в суд. Судебный процесс длится и по сегодняшний день. Когда же в мае 2010 года был избран новый Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия, ему не было передано никакой документации о предыдущей деятельности Уполномоченного и его аппарата.

## ***2.2. Второй Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия Д.Э.Оздоев***

---

<sup>7</sup> Информационный портал «Кавказский узел» <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/160063/?print=true>

Полгода спустя после отставки К.-С.Кокурхаева вторым Уполномоченным по правам человека в Республике Ингушетия был избран Д.Э.Оздоев. На момент избрания ему было 35 лет, то есть он был более чем вдвое моложе, чем его предшественник. Он закончил в конце 90-х годов Пермский госуниверситет по двум специальностям – социальная работа и юриспруденция, и вернулся домой, в свою станицу Слепцовская, что почти на самой границе с Чеченской Республикой. Работал в министерстве труда и социального развития, министерстве экономики Ингушетии, и одновременно был лидером общественной организации «Цивилизация». Уже в 2000 году он был участником семинара СПб центра СТРАТЕГИЯ по развитию института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе который состоялся в Краснодаре, и с тех пор был постоянным участником семинаров СПб центра СТРАТЕГИЯ как на Северном Кавказе, так и в Санкт-Петербурге, а также процесса развития института Уполномоченного по правам человека.

Он успешно закончил Московскую школу политических исследований, включая и участие в зарубежных семинарах МШПИ. При развитии работы фонда «Открытая Россия» в начале нулевых годов был активным участником семинаров школы публичной политики, а также одним из организаторов этих семинаров на Северном Кавказе. Во второй половине нулевых годов активно преподавал в Ингушском госуниверситете, стал деканом-организатором юридического факультета этого университета, участвовал в становлении регионального отделения "Ассоциации юристов России".

В целом можно констатировать, что Д.Э.Оздоев сознательно шел к должности Уполномоченного по правам человека в течение последних десяти лет, накапливая необходимый для этого опыт и государственной службы, и юриспруденции, и работы в общественных организациях.

### ***2.3. Работа Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия: мнения респондентов.***

В этой республике в роли регионального партнера проекта выступал З.И.Оздоев – руководитель республиканской общественной организации Центр поддержки молодежных инициатив. Зам Зелимхан Оздоев уже около десяти лет участвовал в семинарах по развитию института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе, и поэтому хорошо понимает суть проблемы. В проведении интервью ему помогала его партнер по общественной организации А.А.Гадаборщева.

Перед тем, как начать экспертный опрос ингушские коллеги провели устный опрос случайных респондентов по трем районным центрам Орджоникидзевская, Назрань, Карабулак и столицы Ингушетии Магас, общее количество опрошенных 40 человек.

Выяснилось что всего трое хоть что либо знают об институте Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия (УПЧ РИ). Вывод - широкие слои населения не информированы о существовании обсуждаемого института, что ингушские коллеги вполне справедливо связывают с итогами работ Кокурхаева на посту Уполномоченного – по сути с момента его создания данный институт находился в состоянии стагнации.

Респонденты для интервью отбирались из четырёх социальных группах, которые как предполагалось, должны быть более или менее информированы об институте УПЧ РИ. Эти группы представляли собой а) преподавателей университетов; б) активистов и сотрудников правозащитных и других некоммерческих организаций; в) сотрудники аппарата основной политической партии – «Единой России»; г) среднее звено чиновников региональных властных структур; а также работников почты, так как через них могла проходить корреспонденция и письма в адрес Уполномоченного.

Способ опрашивания респондентов с применением диктофона был ограничен из-за недоверия опрашиваемых, и их подозрений, в связи со сложной ситуацией нарушения прав человека в регионе.

При отборе респондентов из числа общественных организаций были использованы рекомендации координационного совета некоммерческих организаций РИ, то есть отбирались НКО, которые по роду своей деятельности должны были взаимодействовать с институтом УПЧ и быть информированными о его деятельности. Из их ответов следовало, что они мало информированы о деятельности института, но после задаваемых наводящих вопросов, оказывалось, что некоторой информацией они обладают. Всего было опрошено тринадцать человек из этой категории.

Для опроса представителей академического сообщества был выбран юридический факультет университета, как имеющий наибольшее отношение к деятельности института УПЧ. Как выяснилось, студенты первого и второго курса практически не знали о деятельности института уполномоченного по правам человека. Но студенты старших курсов были более информированы. Что касается преподавательского состава юридического факультета и других факультетов, то они имели более достоверную информацию о личности уполномоченного, его деятельности и деятельности аппарата УПЧ РИ. Всего опрошено восемь человек этой категории.

Были также взяты интервью у четырех сотрудников исполкома республиканского отделения партии «Единая Россия». Респонденты из числа среднего звена чиновников были выбраны по критерию предварительного знакомства, а также опыта из сотрудничества с общественной организацией наших региональных партнеров, что

обеспечивало определенный уровень доверия. Были взяты интервью у восьми человек этой группы.

Анализ полученных интервью показывает, что их содержание хорошо описывается приведенным ранее набором из четырех вариантов. Так, отношение части респондентов – представителей общественных правозащитных организации, информированных о его деятельности, вполне можно описать в рамках конкурентной модели, суть которой передает заключительная фраза одного из них (респондент №4): «На должность нужен какой-то энергичный парень, вроде меня». Также видно ревнивое отношение к деятельности Д.Оздоева на посту УПЧ со стороны респондента №2, который сам был одним из кандидатов на эту должность, соответственно, это мнение сложно назвать объективным. Сюда же можно отнести и наличие определенных представлений ряда общественных правозащитников о том, как должен действовать Уполномоченный, например, делать громкие публичные заявления о случаях нарушения прав человека. Пример – ответ респондента №6 на вопрос о том, какая роль у УПЧ в республике Ингушетия: «Никакая, не работают они, а собрания мы можем и без них проводить, не слышал я громких заявлений по любому нарушению прав, может они работают, но я об этом не знаю».

Часть респондентов вполне можно описать термином «вовлеченные» - люди участвуют во взаимодействии с Уполномоченным и понимают специфику его работы. Эти люди, прежде всего, лидеры и активисты правозащитных организаций, положительно оценивают начала деятельности Д.Оздоева на посту уполномоченного, особенно в сравнении с (без)деятельностью первого УПЧ К-С.Кокурхаева (см. например ответы респондентов №№ 4, 30, 32). К таким же «вовлеченным» можно отнести и коллег Д.Оздоева по ассоциации юристов, а также его непосредственных коллег по предыдущей работе на юридическом факультете, которые и сегодня продолжают и развивают сотрудничество (респонденты №№ 7, 13)

Есть среди респондентов и те, которых лучше всего описать термином «компетентные» - это, конечно же, в первую очередь преподаватели университета, которые лучше остальных понимают специфику работы института омбудсмена в условиях Ингушетии, а также и объективно существующие пределы его активности (респонденты 10-12; 14-16; 18). Они также положительно оценивают начало деятельности Д.Оздоева на посту уполномоченного и, как правило, готовы принять более активное участие в содействии его работе, при соответствующей активности Уполномоченного. Именно здесь, на наш взгляд, скрываются определенные резервы в деятельности Уполномоченного.

И, наконец, это «сторонние» - сотрудники исполнительной власти, регионального исполкома «Единой России», и просто жители республики. Сотрудники исполкома ведущей партии (респонденты №№ 19-22) информированы, что такая должность есть, что ее занимает Д.Оздоев – но более того. Их шеф – руководитель исполкома (респондент №23), знает о работе УПЧ существенно больше и может быть отнесен к категории «компетентные». Из сотрудников министерства экономики и промышленности только один человек обладает информацией о работе обсуждаемого института и положительно оценивает его современную деятельность (респондент № 24), остальные фактически ничего не слышали и не знают (респонденты 25-27). Стоит отметить, что в отличие от них руководитель районного ЗАГС (респондент 32) и школьный учитель – тренер по шахматам (респондент 33) знают о работе Уполномоченного и в целом положительно оценивают работу Д.Оздоева. Отметим также, что опыт неудачного обращения к Уполномоченному – вопрос не был решен положительно – может вызвать отрицательной отношение и к институту как таковому, и к его руководителю (респондент № 34): «Работает институт отвратительно, свои функции прямые не исполняет ни кто. Работа поставлена не правильно. Защита прав человека, это само название говорит за себя, а когда тебе директиву дают, допустим ты это делаешь,, а это не делаешь... Я обращалась в институт, но мой вопрос не был решен».

Важно подчеркнуть, что при этом многие респонденты говорили о известном им опыте реальной помощи Уполномоченного конкретным людям (респонденты №№ 7,8,24,30,32)

Из других интервью стоит выделить слова майора милиции, который, правда об УПЧ в РИ ничего не знает (правда он приехал в республику только недавно), но зато сказал важную фразу для понимания ситуации с нарушением прав человека в Ингушетии в ответ на вопрос о роли института Уполномоченного по правам человека в РИ : «Если институт будет объективно и субъективно выполнять свои функциональные обязанности, то эта организация очень нужна данной республике, но она должна сначала построить взаимоотношения между подразделениями, не только с МВД, а желательно выстроить строгое и жесткое влияние в отношении спецслужб, т.к. на запросы органов спецслужбы не отвечают».

## **Глава 3. Институт Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике.**

### ***3.1. Появление и развитие института государственной правозащиты в КЧР***

По-видимому, стартовой точкой развития института Уполномоченного по правам человека в республике стало участие в сентябре 2000 года в Махачкале в работе семинара СПБ центра СТРАТЕГИЯ по развитию институтов государственной правозащиты на Северном Кавказе председателя комитета по законности, законодательству и местному самоуправлению Народного собрания (Парламента) КЧР Н.В.Титаренко и ответственного сотрудника Администрации президента КЧР Ш.Э.Эрханова. Вернувшись в Черкесск, они начали деятельность по продвижению обсуждаемого института у себя в республике. Позже, в сентябре 2002 года Н.В.Титаренко вторично принял участие в семинаре СПБ центра СТРАТЕГИЯ, который на этот раз состоялся в Пятигорске, и познакомился там с недавно избранным Уполномоченным по правам человека в Краснодарском крае А.Г.Козицким. В результате совместных усилий в сентябре 2003 года был принят республиканский закон «Об Уполномоченном по правам человека», а три месяца спустя 54-летний Н.В.Титаренко был успешно избран на должность Уполномоченного по правам человека.

Работа на этой должности в течение пяти лет показала, что Н.В.Титаренко успешно справляется со своей работой, пользуясь уважением и республиканской власти и общественных организаций. В итоге в феврале 2009 года он был избран на второй пятилетний срок своей деятельности.

### ***3.2. Предыдущий профессиональный опыт и стиль деятельности Н.В.Титаренко на посту Уполномоченного по правам человека.***

Н.В.Титаренко родился и всю жизнь прожил в Карачаево-Черкессии и отлично понимает все внутренние механизмы согласования и принятия решений в этом регионе. Как известно, русские и казаки составляют треть по величине этническое сообщество в этой республике, а в ситуации постоянной конкуренции двух ведущих этнических сообществ – черкесов и карачаевцев, русским приходится часто играть роль сдерживающего фактора и противовеса. Все это неоднократно испытал на себе и Н.В.Титаренко.

Он закончил Воронежский технологический институт уже имея за спиной службы в армии и два года работы слесарем на заводе. После окончания института он еще какое-то время работал слесарем – из-за заплаты и необходимости содержать семью, а потом был приглашен инструктором горкома КПСС, где вскоре стал зав отделом административных, торговых и финансовых органов. Эта деятельность дала ему большой опыт организационной и кадровой работы. Затем он был направлен на работу секретарем облсоцпрофа, где снова проработал около восьми лет и получил серьезный опыт защиты социальных и трудовых прав жителей республики уже в девяностые годы прошлого века.

В середине девяностых он избирается по одномандатной системе в депутаты Народного собрания республики, и вскоре получает приглашение возглавить зверосовхоз «Пушное». Какое то время ему удавалось навести там порядок, но затем зверей просто начали отравлять... А к этому времени в республике накалились межэтнические отношения, и он был один из тех, кто публично выступил против лозунгу «Черкесск-черкесам, а русские – домой». Он был тяжело избит (трещина в височной кости), под дверь его квартиры взрывали гранту...

После следующей победы на выборах представители русской фракции в Народном собрании предложили его на должность председателя комитета по законности, законодательству и местному самоуправлению, и уже в этом качестве он попал на семинар СПб центра СТРАТЕГИЯ, включившись в разработку закона «Об Уполномоченном по правам человека в КЧР». При этом вначале он вовсе не предполагал, что это будет местом работы его самого, считая долгое время, что лучшим институтом защиты прав человека являются профсоюзы, где он успешно защищал права жителей республики. Перед избранием на пост Уполномоченного у него был также эпизод, когда один из основных кандидатов на место президента республики предлагал ему идти вместе с ним в качестве вице-президента, но В.Н.Титаренко тогда отказался.

Этот жизненный опыт В.Н.Титаренко, его глубокая включенность в своеобразную многоэтническую элиты республики определяет и специфику его деятельности как Уполномоченного. Он вместе с маленьким аппаратом серьезно и внимательно рассматривает жалобы обратившихся к нему людей, настойчиво и публично говорит о нарушениях прав человека в правоохранительных органах, и в то же время четко понимает пределы своего вмешательства в дела властной элиты. Широкое использование опыта прошедших лет, прежде всего в ре-активной составляющей деятельности, приводит в его случае также к определенной недооценке про-активной ее компоненты, а также важности присутствия в публичном пространстве республики. Так, например, он один из немногих Уполномоченных, не имеющих своего собственного веб-сайта.

### ***3.3. Аппарат Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике***

Аппарат и финансовое обеспечение деятельности института государственной правозащиты в этой республике до недавнего времени были одним из малых на Северном Кавказе. Численность аппарата – всего пять сотрудников, которые размещаются в двух комнатах в здании Правительства республики. Н.В.Титаренко ставил вопрос о переезде в другое помещение, где бы не было постов охраны, с тем, чтобы людям было легче приходить со своими жалобами, но воз и ныне там. Руководителем небольшого аппарата является старый коллега Н.В.Титаренко, деятельностью которого сам уполномоченный в последнее время не очень доволен.

Учитывая сложный этнический состав республики Уполномоченный старается поддержать межэтнический баланс и в своем небольшом аппарате, поэтому среди его сотрудников есть и черкес и карачаевка, в основном это молодежь, в отличие, скажем, от ситуации в аппарате Ставропольского Уполномоченного. Соответственно, это специалисты, только приобретающие опыт работы с жалобами. Есть у Уполномоченного и Общественный совет, но собирается он крайне редко, и некоторые члены совета только задним числом узнали, что они находятся в его составе.

Ситуацию с материальным обеспечением аппарата, равно как и особенности менталитета местной элиты хорошо описывает эпизод с выделением второй комнаты для аппарата Уполномоченного, имевший место спустя пару лет с момента начала его работы. После неоднократных просьб президент республики вызвал к себе заместителя премьер-министра, отвечавшего за материальное обеспечение деятельности правительства, и дал ему прямое распоряжение о выделении второй комнаты для сотрудников аппарата Уполномоченного. Тот в ту же написал соответствующую резолюцию. Что заставило Н.В.Титаренко снять копию с этой бумаги – он и сам не помнит, но на следующий день резолюции на оригинале уже не было – она была написана соответствующими чернилами!

## **Глава 4. Институт Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике.**

### ***4.1. Обстоятельства появления в республике института Уполномоченного по правам человека.***



Историю появления в республике обсуждаемого института вернее всего стоит начать с введения особой должности специальный представитель Президента Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике. Эта должность была введена Указом Президента РФ от 17 февраля 2000 года. Введение такой должности и соответствующей службы в разгар боевых действий второй чеченской кампании было направлено на возможное снижение нарушений прав человека в процессе «антитеррористической операции», именно такую рекомендацию давал И.О. Президенту РФ Путину Комиссар Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-Роблес. С февраля 2000 по июль 2002 года таким представителем был дипломат и ученый В.А.Каламанов, а затем – представитель чеченской диаспоры в Москве А.-Х.Султыгов. В январе 2004 года эта должность была ликвидирована, в связи с тем, что все обязанности по обеспечению соблюдения прав человека на территории Чеченской Республики перешли к законно избранному президенту республики Ахмада Кадырова.

Деятельность спецпредставителя по правам человека обеспечивалась специальным аппаратом, основная часть которого действовала непосредственно в Чечне и состояла из самих чеченцев, которые принимали жалобы на нарушения прав человека со стороны федеральных войск, вели розыски пропавших, и также проводили свое независимое расследование. После ликвидации аппарата спецпредставителя по правам человека большая часть чеченских сотрудников этого аппарата вошла в состав Управления президента Чеченской Республики по обеспечению конституционных прав граждан. Это управление возглавил бывший начальник Управления по обеспечению деятельности Спецпредставителя Президента РФ по защите прав человека Н.С.Нухажиев.

В 2004 году в Чеченской Республике было начато обсуждение перспектив создания Уполномоченного по правам человека в этой республике. О близкой перспективе создания такой должности было заявлено, в частности, в ходе первой международной правозащитной конференции в Грозном в сентябре 2004 г., проходившей с участием Уполномоченного по правам человека в РФ В.П.Лукина и ряда Уполномоченных по правам человека субъектов РФ Юга России. Было решено не дожидаться избрания парламента Чеченской Республики, который смог бы принять соответствующий закон, а использовать возможности уже работающего Государственного совета ЧР. 12 октября 2004 г. его решением на должность И.О. Уполномоченного по правам человека был назначен Л.А. Хасуев, который ранее работал на ответственных постах в Аппарате специального представителя Президента РФ по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике.

Он достаточно быстро набрал свой аппарат в размере около 15 человек, и приступил к работе. Бюро Комиссара совета Европы по правам человека совместно с СПБ центром СТРАТЕГИЯ оказали реальную методическую поддержку становлению этого аппарата. Так, в феврале 2005 года в Пушкине, СПб, был организован пятидневный семинар-тренинг для нового Уполномоченного и сотрудников его аппарата, а затем была подготовлена и проведена недельная стажировка сотрудников аппарата на базе наиболее успешно работающих аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Между тем парламент Чеченской Республики был избран, и 8 февраля 2006 г. был принят республиканский конституционный закон «Об Уполномоченным по правам человека в ЧР». В этом же месяце, 20 февраля 2006 г. парламентом республики был избран сам Уполномоченный, которым стал, однако, не Л.А.Хасуев, а Н.С. Нухажиев, работавший в должности руководителя Управления президента Чечни по обеспечению конституционных прав граждан. К сожалению, в аппарат нового Уполномоченного были приглашены только несколько человек из аппарата Л.А.Хасуева, да и они вскоре ушли на другую работу. Таким образом, методическую работу по обучению сотрудников аппарата пришлось начинать практически с самого начала.

#### ***4.2. Предыдущий профессиональный опыт и стиль деятельности Н.Л.Нухажиева на посту Уполномоченного по правам человека.***

Н.Л.Нухажиев начал трудовую деятельность на севере СССР, в Автономной (тогда) республике Коми, где он остался работать после службы в армии. После окончания Ухтинского техникума железнодорожного транспорта он по некоторым данным работал в милиции. Высшее образование он получил на Украине, закончив Всесоюзный институт управления в городе Славянске Донецкой области по специальности юриста-правоведа. В 1995 году он закончил аспирантуру по экономике в Киеве.

Далее в ряде официальных источников упоминается защита им докторской диссертации по экономике, что является странным, так как уже в 1996 году он возвращается в Чеченскую Республику (а аспирантуру он закончил в 1995 г.). В 1997 году он баллотируется на выборах в парламент Ичкерии, проигрывая выборы на втором туре. В этом же году он назначается первым заместителем префекта (главы администрации) г. Гудермеса по экономике и реформам, где и работает до начала второй чеченской компании. В мае 2001 года он становится членом коллегии адвокатов Чеченской Республики, а с 2002 года – начальником Управления по обеспечению деятельности

Спецпредставителя Президента РФ по защите прав человека, а после ликвидации поста спецпредставителя возглавляет управление по защите прав человека при Президенте ЧР.

В августе 2005 года Нурди Нухажиев избирается Председателем Правового совета объединенных правозащитных организаций ЧР, в феврале 2006 – Уполномоченным по правам человека в ЧР.

Итак, предыдущий опыт деятельности Н.С.Нухажиева свидетельствует о его инициативности и определенных политических амбициях – участие во втором туре выборов в парламент Ичкерийской Республики в 1997 г. Он оказался способным также к работе на ответственных государственных должностях при различных политических и идеологических режимах республики. Важной основой его административных и политических возможностей является хорошие отношения с руководителем администрации Чеченской Республики Рамазаном Кадыровым, которые установились, вероятнее всего, в период его работы зам. префекта Гудермеса. Наконец, к моменту начала деятельности на посту Уполномоченного по правам человека он уже имел солидный опыт работы в государственных правозащитных структурах.

Вместе с тем в его биографии имеются некоторые неясные места – например, получение степени доктора экономических наук через год после окончания аспирантуры, что может вызывать его нежелание часто оказываться в публичном поле в условиях, когда он сам не может контролировать ситуацию.

Отметим также его избрание председателем совета правозащитных организаций республики еще в то время, когда он был начальником Управления в составе администрации Президента ЧР, то есть ответственным госслужащим. Это свидетельствует, по-видимому о том, что у условиях авторитарного политического режима на него была возложена функция курирования общественных правозащитных организаций в республике.

#### ***4.3. Аппарат Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике***

Штат Аппарата Уполномоченного составляет около 40 человек, что обусловлено особенностями нарушений прав человека в послевоенной Чечне (максимальный по размерам не только в СКФО, но и среди регионов России. Его превышает по численности только аппарат Уполномоченного по правам человека в Московской области). Его основу составили сотрудники Управления президента Чеченской Республики по обеспечению конституционных прав граждан, которое до избрания на пост Уполномоченного по правам человека ЧР возглавлял Н.С.Нухажиев.

Руководителем аппарата является У.С.Джамалиев, представляющий Уполномоченного практически на всех встречах, конференциях и круглых столах Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и других конференций, которые проходят вне территории Чеченской Республики. Размещается аппарат в первом этаже одного из жилых зданий в центре Грозного. По свидетельству руководства аппарата он обеспечен всей необходимой оргтехникой, включая и компьютеры.

Столь большая численность аппарата, а также предшествующий опыт работы его сотрудников в государственной правозащитной структуре, позволяет им эффективно справляться с большинством направлений деятельности нового государственного правозащитного института. Этому обстоятельству способствовало и обучение основной части сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека в рамках Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека, проводимых СПб центром СТРАТЕГИЯ в г. Пушкине, СПб при содействии Комиссара Совета Европы, который состоялся в декабре 2006 г.

#### ***4.4. Общая характеристика деятельности института Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике.***

Работа Н.С.Нухажиева на посту Уполномоченного по правам человека в ЧР может быть охарактеризована как достаточно успешная и профессиональная (что и привело к избранию его на второй срок летом 2011 года), хотя и с определенными особенностями. При этом в его деятельности достаточно сбалансированы две основные компоненты деятельности Уполномоченного – реа-активная и про-активная.

С точки зрения работы с жалобами и обращениями (про-активная работа), в аппарате активно ведется расследование жалоб и обращений граждан. Акцент в ней делается прежде всего на нарушение прав человека федеральными силовыми структурами, включая и розыски безвести пропавших, продолжая традиции предшествующих структур, в которых участвовал и которые возглавлял Н.С.Нухажиев. Однако в последние годы достаточно активно рассматриваются жалобы и на нарушения прав человека представителями местного самоуправления и другими чиновниками. При этом, в соответствии со спецификой политического режима, вне поля зрения Уполномоченного остаются жалобы на нарушения прав человека со стороны ближайшего окружения президента республики Рамазана Кадырова.

Аппаратом с готовностью принимаются жалобы и на нарушения прав чеченцев за пределами Чеченской Республики, эти события также часто сопровождаются публичными

заявлениями Н.С.Нухажиева, как на активно работающем веб-сайте Уполномоченного, так и в СМИ. В подавляющем большинстве случаев при этом меры, предпринятые властными структурами в других регионах, по отношению к выходцам из Чечни (например, отчисление из школ МВД за ненадлежащее поведение) по определению рассматриваются как нарушение прав чеченцев; возможность справедливости мер против них, как правило, не принимается во внимание. Иначе говоря, здесь часто проявляется односторонняя, предвзятая позиция.

Про-активная деятельность Уполномоченного также представлена достаточно активно, включая и деятельность в публичном поле. Веб-сайт Уполномоченного – один из наиболее активных и часто обновляемых среди всех сайтов Уполномоченных по правам человека не только в СКФО, но в Российской Федерации в целом. На сайте отражена как текущая деятельность Уполномоченного, так и его доклады, а также выпуски газеты «Чеченский правозащитник». Насколько можно судить по сайту, работа по совершенствованию нормативного поля республики ведется достаточно слабо, если ведется вообще. Уполномоченный также пока не воспользовался возможностью обращения в Конституционный суд республики, хотя такая возможность у него и имеется.

Достаточно активно работает Уполномоченный с общественными правозащитными организациями республики, при этом в начале своей деятельности он фактически пробовал позиционировать себя как представителя (или, точнее, куратора) всех республиканских правозащитных организаций. Однако постепенно от таких попыток он отказался, сформировав при этом вокруг себя достаточно широкий слой общественных организаций, полностью признающих его лидерство и право на кураторство. С другими местными правозащитными организациями, отстаившими свою независимость, у него постепенно сложились конструктивные, партнерские отношения.

Иная ситуация с общероссийскими правозащитными организациями, особенно с теми, которые допускают критические замечания в отношении президента (а сейчас – главы) республики Рамазана Кадырова. Здесь чеченский Уполномоченный бескомпромиссен в защите чести и достоинства своего президента. Защита Рамазана Кадырова от любой критики может быть также признана одной из отличительных черт деятельности Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республик в целом.

Ярким примером такой защиты является реакция на недавнее решение суда об отклонении иска Рамазана Кадырова к председателю правления общества «Мемориал» Юрию Орлову: «Многие думают, что я являюсь противником «Мемориала». Это абсолютно не так. Мои претензии не собственно к правозащитникам из «Мемориала», а к ценностям, на которые ориентированы эта и подобные организации. ...Вот уже многие

годы определенные силы, в чьих рядах меняются действующие лица, но не меняются цели, пытаются навязать России и российским народам чуждое и губительное для них миропонимание. ..А суть – в превращении российского общества в скопище людей, для которых такие вечные ценности, как божественное начало всего сущего, традиции, духовность, мораль, патриотизм, здоровое чувство национальной гордости, станут понятиями, подлежащими осмеиванию... Именно поэтому «Мемориал» и подобные организации играют роль троянского коня в разрушении самодостаточных ценностей России»<sup>8</sup>.

Мы видим, как Н.С.Нухажиев уже переходит к защите самодостаточных ценностей всей России от вторжения отстаиваемых правозащитниками основных ценностей либерализма. И здесь невольно встает вопрос - насколько такая позиция совместима с основными целями и задачами Уполномоченного по правам человека?

## **Глава 5. Институт Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан.**

### ***5.1. Основные этапы появления и развития в республике института Уполномоченного по правам человека.***

Как уже отмечалось ранее, определенные обещания руководства республики по созданию института Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан были даны уже в ходе семинара СПб центра СТРАТЕГИЯ в сентябре 2000 г. Однако затем министр республики по делам национальностей, информации и внешних связей М.М.Гусаев, всерьез заинтересованный в его создании, был убит в результате теракта, а у других руководителей республики не оказалось реальной политической воли в этом направлении. Ситуация изменилась после обновления руководства республики, когда ее президентом стал М.Алиев, взявший линию на обновление кадрового состава политической и административной элиты Дагестана. Именно при нем был подготовлен и принят в марте 2006 года закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан», а месяц спустя на эту должность была избрана 44-летняя доктор юридических наук, зав. кафедрой гражданского права Дагестанского госуниверситета У.А.Омарова.

---

<sup>8</sup> Н.Нухажиев. Навязать России губительное миропонимание. Интернет-газета «Взгляд», <http://vz.ru/opinions/2011/6/20/501006.html>

Год спустя она была назначена уже вице-премьером правительства Республики Дагестан, курирующим действия силовых структур на территории Дагестана. Линия президента М.Алиева на обновление кадрового состава руководства продолжалась. В сентябре 2007 года на освободившуюся должность была избрана С.С.Алисултанова, ранее работавшая заместителем министра по национальной политике, информации и внешним связям РД и заместителем начальника Информационно-аналитического управления Президента РД. Однако проработала С.С.Алисултанова на этой должности немногим более года и умерла в январе 2009 года от сердечного приступа.

В этой ситуации У.А.Омарова, решила вернуться на место Уполномоченного по правам человека, как более подходящее ее характеру, несмотря на очевидное неудовольствие президента республики, считавшего, что с должности вице-преьера по своей воле е уходят. Тем не менее она была вскоре избрана вновь на должность Уполномоченного по правам человека и успешно продолжает сегодня работу на этом месте.

## ***5.2. Предыдущий профессиональный опыт и стиль деятельности У.А.Омаровой на посту Уполномоченного по правам человека.***

У.А.Омарова стала не только первой (и пока единственной) женщиной – Уполномоченным по правам человека в субъектах РФ Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, но и – до февраля 2011 г. – единственным доктором юридических наук. Вопрос о том, почему именно в Дагестане сложилась такая ситуация, более характерная для стран Восточной и Центральной Европы, а также для стран со стабильными традициями демократии, остается пока открытым. Но факт есть факт, квалифицированный представитель академического юридического сообщества с высокой репутаций в обществе стала здесь государственным правозащитником.

У.А.Омарова закончила в 1983 году юридический факультет, и сразу же поступила в аспирантуру. Несколько лет она работала в министерстве юстиции Дагестана, а потом преподавала на кафедре гражданского права и процесса, которую и возглавила в 1995 году. В 1999 г. защитила докторскую диссертацию по специальности «гражданское право» в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова. В 2002 г. назначена представителем общественности в Квалификационной Коллегии Судей Республики Дагестан.

После прохождения стажировок в Англии и в США Дагестанском государственном университете одной из первых в России юридических клиник (Центра правовой помощи),

в которой безвозмездно была оказана правовая помощь около 2000 гражданам, в том числе беженцам и вынужденным переселенцам. Провела цикл радиопередач на правовые темы. Кроме того, совместно с Министерством образования РД организовала республиканскую конференцию «О новых методиках преподавания права в школе», в ходе которой был проведен эксперимент по внедрению в школах РД программы «Живое право».

Из этих данных ее биографии видно, что на пост Уполномоченного она пришла уже с опытом современных подходов к организации и среднего и высшего образования, а также международного опыта вовлечения студентов в правовую помощь населению республики. Этот опыт она принесла с собой и на новое место своей деятельности, внося по возможности лучшие международные стандарты в свою работу.

При этом она, конечно, хорошо знает и понимает обычая своей республики и Северного Кавказа в целом. Конечно, опыт деятельности на посту вице-преьера, курирующего силовые структуры в республике помогает сегодня У.А.Омаровой выстраивать оптимальные отношения с их руководителями в республике и сегодня, защищая нарушаемые права жителей Дагестана. Сегодня понятно, что и своим назначением на пост Уполномоченного, и опытом работы вице-премьером, она во многом обязана кадровой политике М.Алиева, продвигающих новых людей на ответственные посты и готового разрушать сложившиеся гендерные стереотипы. Он был всегда открыт контактам с У.А.Омаровой, а также интересовался ее мнениям о различных вопросах жизни республики. Сегодня, когда президентом стал сын предыдущего президента, представитель более традиционной элиты республики, Магомедсалам Магомедов, такого заинтересованного взаимодействия пока не получается, что не может не вносить некоторые коррективы в деятельность У.А.Омаровой на посту уполномоченного.

### ***5.3. Аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан.***

Аппарат Уполномоченного по права человека в Республике Дагестан состоит из десяти человек – что соответствует среднему количеству сотрудников для уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Все сотрудники достаточно квалифицированы, часть из них проходила курсы повышения квалификации, организованные в Санкт-Петербурге СПб центром СТРАТЕГИЯ. В декабре 2006 года силами этого же центра был организован и проведен выездной трехдневный семинар для сотрудников аппарата Уполномоченного, прошедший непосредственно в Махачкале.



Территориально аппарат находится в здании Президентского общественного центра, непосредственно рядом с зданиями парламента и администрации президента, но при этом вход в здание практически свободен. Непосредственно рядом с помещениями Аппарата находятся помещения Общественной Палаты Республики Дагестан, между ними расположен небольшой конференц-зал, который используется обеими организациями совместно. Аппарат занимает пять комнат общей площадью около 120 кв. метров, у всех сотрудников есть рабочие места, оборудованные компьютерами.

Отметим, что из всех рассматриваемых в этом исследовании случаев, только на веб-сайте Уполномоченного Дагестана приведен список сотрудников аппарата с их координатами и направлениями работы. Важно подчеркнуть также, что смена Уполномоченного по правам человека, приход на это место С.С.Алисултановой, а затем спустя полтора года – возвращение У.А.Омаровой не привели к каким-либо серьезным изменениям в кадровом составе аппарата.

#### ***5.4. Работа Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан: мнения респондентов и некоторые выводы.***

В этой республике в роли регионального партнера проекта выступал А.Г.Юнусов – президент Дагестанской региональной общественной организации Информационно-аналитический Центр «Ракурс», журналист, член Общественной палаты Республики Дагестан (РД) и экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РД. Сам Абдурахман Юнусов уже около тринадцати лет участвовал в семинарах по развитию института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе, и поэтому хорошо понимает суть проблемы. В проведении интервью ему помогли Е.Н.Сепиханова, референт газеты «Дагестанский ракурс», и А. Алисултанов, корреспондент газеты «Настоящее время». Отметим, что большой журналистский и редакторский опыт позволил А.Г.Юнусову получить большой массив текстов интервью, и в настоящий отчет вошла только часть информации, основная часть расшифрованных интервью заслуживает более серьезного анализа.

Предварительные опросы среди студентов, жителей Махачкалы показал, что большинство слышали о существовании такого института, но сказать что-либо конкретное о его деятельности не могут. В связи с этим среди в качестве респондентов были выбраны прежде всего, преподаватели и студенты Северо-Кавказского филиала Российской правовой академии, преподаватели и студенты юридического факультета Дагестанского государственного университета, члены общественных организаций, журналисты.

В ходе опросов всегда использовался диктофон с согласия респондентов, поэтому все интервью подкреплены соответствующими звуковыми файлами. География опроса ограничивалась г. Махачкала и Кизляр, однако среди студентов были уроженцы горных районов республики, которые часто бывают в родных селениях. По поводу отбора кандидатов для интервью интервьюеры советовались с членами Общественной палаты Республики Дагестан, с преподавателями названных ВУЗов, с членами общественной организации «Юридическая клиника» при Дагестанском университете. Были взяты также интервью у депутатов Народного Собрания РД, молодежных парламентов, сотрудников исполнительной власти разного уровня.

Анализ полученных интервью показывает, что их содержание хорошо описывается приведенным ранее набором из четырех вариантов. Так, отношение части респондентов – представителей общественных правозащитных организации, информированных о его деятельности, вполне можно описать в рамках конкурентной модели, когда респонденты подразумевают, что сами они могли бы исполнять эту работу лучше. Так, например респондент № 18 на вопрос о перспективах института в РД отвечает: «На сегодня я лично не вижу перспектив. Они не ставят острые вопросы». Отметим при этом, что на вопрос о том, не стоит ли переподчинить институт федеральной власти респондент отвечает: «Этот институт не только в Дагестане, но и в России, при нынешней форме демократии не способен к перспективной работе», что свидетельствует о том, что скептическое отношение респондента к деятельности института УПЧ связано скорее с его общей оценкой политического режима в России. Ряд других интервью подтверждает также существование определенных представлений ряда общественных правозащитников о том, как должен действовать Уполномоченный, например, делать громкие публичные заявления о случаях нарушения прав человека. В целом однако эта категория представлена малым числом респондентов. Отметим, что и наиболее критически настроенные респонденты, к которым можно отнести и респондента № 17 – с уважением относятся к самой личной У.А.Омаровой, при скептическом отношении к возможностям самого института.

Большую часть респондентов вполне можно описать термином «вовлеченные», к - люди участвуют во взаимодействии с Уполномоченным и понимают специфику его работы. Эти, в отличие, например, от случая Республики Ингушетия, не столько лидеры и активисты правозащитных организаций, сколько преподаватели университета, а также хорошо журналисты информированные журналисты.

Как известно, еще до назначения У.А.Омаровой на пост Уполномоченного по правам человека, она создала при Университете юридическую клинику, распространяла

опыт программы «Живое право» и т.д. И сегодня, часть ее коллег по предыдущей работе на юридическом факультете, продолжают эту деятельность, находясь в постоянном контакте с УПЧ в РД. Они положительно оценивают работу У.Омаровой, видя при этом и реальные проблемы в ее деятельности, связанные прежде всего с характеристикой политического режима в республике, и предлагая конкретные предложения по улучшению деятельности института УПЧ в РД, достаточно близко понимая и характер и технологии работы аппарата Уполномоченного. Таких «близко вовлеченных» можно было бы также условно назвать «коллегами» (к их числу относятся, например, респонденты №№ 16 и 26), а также респондент № 9, который несколько лет работа в аппарате Уполномоченного, и поэтому знает многие детали «изнутри». Так, последний респондент предложил: «Опять-таки то, о чем мы говорили – о правовом просвещении. Несмотря на то, что ресурс маленький, все-таки находить какие-то более креативные, более интересные для молодежи направления – то же взаимодействие, может быть, с какими-то внешними экспертами, приглашение их, и подготовка, может быть, каких-то медиаторов, подготовка тренеров, которых можно будет привлекать в дальнейшем. То есть не ограничиваться работой штатных работников аппарата, но и готовить помощников себе».

Вторую часть группы «вовлеченных» составляют те, кого вполне можно назвать «партнерами» - и к ним относятся в первую очередь некоторые журналисты и представители власти. Они также достаточно хорошо знают не только о реальной практике работы дагестанского Уполномоченного, но и осведомлены о российском и международном опыте деятельности института омбудсмена. В этом случае они часто высказывают и дружескую критику в адрес УПЧ в РД, искренне желая развития института УПЧ. Так, часть из них отмечает, что вокруг самой У.Омаровой, в ее аппарате нет ярких личностей, что иногда в ее отсутствие людей в аппарате просто не принимают, что она недостаточно опирается на своих потенциальных союзников. Есть и конкретные предложения по созданию института представителей Уполномоченного в районных центрах Дагестана, в первую очередь в горных районах.

Так, например, респондент №2 предложил следующее: «Хорошим результатом будет работа на упреждение. У нее должна быть база для работы, аппарат. Можно предложить совершать выезды по районам, городам. Что-то вроде: Сегодня уполномоченный выслушает жителей, скажем, Казбековского района, завтра – другого... Использовать СМИ, для информирования людей о сборе в том или ином районе республики. СМИ можно использовать и в другом плане. В СМИ накапливается ряд вопросов, которые народ присылает в редакцию, а потом уполномоченный

организовывает эфир, для ответов на них. Приглашать на эти эфиры можно и различного рода чиновников».

К партнерскому типу можно отнести также и позиции респондентов №№ 4, 11 (журналисты), №№ 5, 20, 22 (ученые), № 6 (депутат Народного Собрания), а также представителя более молодого поколения – председателя молодежного парламента при Городской думе (респондент №23), который, хотя и не знает точно, где сейчас располагается аппарат Уполномоченного, но является его бесспорным партнером (к сожалению, пока потенциальным).

При этом некоторые респонденты этой группы способны отслеживать и динамику работы Уполномоченного и его аппарата, анализ которой мог бы помочь и самому Уполномоченному по правам человека. Так, например, стоит привести слова респондента №11: «Знаю, что на первом этапе работы было как-то больше. Там люди работали, которых я знаю. Потом эти люди оттуда ушли, потому что, как мне потом рассказал один из этих людей, который ушел, что люди приходят, хотят какой-то конкретики, помощи, а как-то больше получается – отписками занимаются. ... Первое время, я помню, приходили в газету из аппарата уполномоченного, пролистывали подшивки, искали какие-то материалы, где были о правах человека какие-то факты нарушения и все такое. Мы помогали им, сигнал, закладка в подшивку, вот сообщаем. Это было. Сейчас это как-то... Проблем нет – если надо информацию получить, мы звоним и эту информацию получаем. И вот опять же, они юридические консультации делают в других газетах всегда. А вот по конкретным фактам – что-то случилось, и они проинформировали нас сами – такого нет, не было».

Есть среди респондентов и те, которых лучше всего описать термином «компетентные» - это, конечно же, в первую очередь преподаватели университета, которые лучше остальных понимают специфику работы институт омбудсмана в условиях Дагестана, а также и объективно существующие пределы его активности (респонденты № 1, 21), а также журналисты (респонденты № 3, 28) и даже вчерашние студенты юрфака Дагестанского госуниверситета (респондент № 12). Они также положительно оценивают в целом работу У.А.Омаровой на посту уполномоченного и, как правило, готовы принять более активное участие в содействии его работе, при соответствующей активности Уполномоченного. И снова отметим, что именно здесь, на наш взгляд, скрываются определенные резервы в деятельности Уполномоченного.

И, наконец, это «сторонние» - те жители республики, которые слышали о наличии института Уполномоченного в Дагестане, даже знают имя и фамилию Уполномоченного, но фактически информацией о работе этого института не обладают. К таким

респондентам можно отнести юриста одного из министерств (респондент № 7), начальник производства махачкалинского завода (респондент № 19), адвокат (респондент № 15) и заместитель директора гимназии (респондент № 25), а также трое студентов-юристов Дагестанского университета (респонденты №№ 10, 13, 14).

Отметим, что двое респондентов вообще ничего не слышали ни об Институте Уполномоченного по правам человека, ни о самом Уполномоченном – У.А.Омаровой. Это – инженер на одном из производств Махачкалы (респондент № 8) и атаманом приграничного казачьего общества из одного из райцентров республики (респондент № 24). И если в первом случае отсутствие информации можно объяснить чисто технической сферой деятельности, то во втором случае ситуация кажется уже странной. Точнее, казачий атаман слышал, что какой-то подобный институт есть, но не более того, даже названия его точного не знал. По-видимому, этот случай подтверждает слова информированных респондентов о том, что работы в районах республики является одной из проблемных зон среди сфер деятельности УПЧ в РД.

В заключение отметим, что определенная напряженность, судя по записи, возникла в ходе интервью только в одном случае, когда респонденту, русскому по национальности, был задан вопрос, на который почти все респонденты отвечали подробно и с удовольствием, говоря о проблемах засилья родственных кланов - тухумов, джамаатов, и т.д. «Вопрос: Есть ли какая-то специфика взаимодействия органов власти, населения, общественных структур в нашем регионе и соответствующие обеспечивающие структуры? Иначе, в чем специфика дагестанских взаимоотношений в области права?»

Ответ: Довольно-таки опасный вопрос, нужно сказать. Потому что давать комментарий по этому вопросу в Дагестане – это вызывать на себя огонь со стороны всех властей. Специфика Дагестана, я думаю, известна всем и везде. И отслеживать ее... Обратитесь с этим вопросом как раз-таки к специализированным структурам по работе... не то что по работе, а по борьбе с коррупцией и так далее».

В заключении приведем выводы из анализа интервью, сделанные А.Г.Юнусовым и его коллегами, к которым авторы этого теста полностью присоединяются.

1. Практически все респонденты, знающие о существовании института УПЧ в Дагестане, знают и его руководителя У.А. Омарову. Это связано с высоким авторитетом Уммупазиль Авадиевны в республике, ее считают грамотным и деятельным омбудсменом.

2. Те респонденты, которые проявляли сдержанность в оценках полезности этого института, ссылались на особую ментальность дагестанцев, зависимость взаимоотношений людей с чиновниками от степени родства, землячества и т. п. Кроме

того, утверждалось, что в силу захлестнувшего республику вала коррупции решать какие-либо правовые вопросы можно только с помощью связей и взяток.

3. В целом же, однако, все респонденты сходятся во мнении, что такой институт необходим. При этом важно отметить, когда он создавался, было очень много высказываний, что он не нужен, бесполезен в условиях Дагестана, что это будет очередная кормушка для чиновника, пришедшего либо из бюрократической среды, либо – бывшего спортсмена, борца вольного стиля, «бандита с поломанными ушами», как выражаются в республике о таких чиновниках нового поколения.

4. Большинство опрошенных считает, что необходимо давать больше материалов в средствах массовой информации об институте УПЧ и его деятельности. Это - несмотря на то, что о деятельности института часто публикуются материалы на страницах республиканских газет, в частности, таких, как «Дагестанская правда», «Новое дело» и др., а в газете «Дагестанский ракурс» есть постоянная колонка УПЧ, и, кроме того, публикуется с незначительными сокращениями годовой доклад УПЧ. Кроме того, выходит «Вестник уполномоченного по правам человека в Дагестане» (нерегулярно), ежегодно публикуется отдельной брошюрой Отчет Уполномоченного.

5. Некоторые респонденты говорили о том, что было бы хорошо, если бы на телевидении была специальная передача о деятельности УПЧ. Идея о создании специальной программы, посвященной правам человека, озвучивается Информационно-аналитическим Центром «Ракурс» на всевозможных конференциях и семинарах, а также в Общественной палате РД вот уже несколько лет. В последний раз это было высказано на встрече с президентом республики М. Магомедовым в декабре 2010 г. Идея, как правило, находит поддержку и понимание, но ГТРК «Дагестан» ее саботирует.

6. Практически все респонденты сходятся во мнении, что о существовании института УПЧ знает примерно половина населения республики, правда, с оговоркой, что в основном знают о нем жители городов, прежде всего – столицы республики.

7. Ряд респондентов высказывал пожелания, чтобы в крупных городах и районах на местах были представительства, филиалы УПЧ, иначе аппарату УПЧ не справиться с большим объемом работы, с большим количеством обращений и жалоб граждан на нарушения их прав.

8. В целом опрошенные считают, что у института есть перспективы дальнейшего развития, и надеются, что он станет играть значительную роль в защите прав и законных интересов граждан республики.

## **Глава 6. Институт Уполномоченного по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике.**

### ***6.1. Появление института государственной правозащиты в Кабардино-Балкарской Республике.***

Долгое время руководство Кабардино-Балкарии оставалось в стороне от процесса развития института Уполномоченного по правам человека. Депутаты республиканского парламента, члены Конституционного суда республики участвовали в семинарах СПб центра СТРАТЕГИЯ, проходившие на эту тему на Северном Кавказе, но каких-либо движений в сторону разработки соответствующего закона не было. Более того, неоднократные попытки представителей СПб СТРАТЕГИИ организовать один из семинаров цикла на территории Кабардино-Балкарии, в частности, в Приэльбрусье, наталкивались на упорное нежелание и запреты руководства республики. Как было передано в одном из таких случаев, «есть мнение, что подобные семинары на тему прав человека, приведут к дестабилизации общественно-политической ситуации в республике».

Ситуация изменилась с уходом прежнего многолетнего руководителя республики, Валерия Кокова, и появлением нового, более современно мыслящего президента, Арсена Канокова. В условиях определенных тенденций обновления общественной жизни республики и был принят в ноябре 2006 года закон «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике», а спустя восемь месяцев, 10 июля 2007 года на пост Уполномоченного по правам человека был избран д.и.н. Борис Мустафьевич Зумакулов, работавший до этого председателем Центральной избирательной комиссии КБР. На момент избрания ему было уже 67 лет, то есть он был одним из самых пожилых избранных Уполномоченных в субъектах РФ.

Сегодня, четыре года спустя после его назначения, можно констатировать, что в конкретных условиях республики это назначение было достаточно удачным, и Б.М.Зумакулову удалось достичь на своем посту некоторых целей, которые еще только стоят у его коллег в перспективе. Во многом это связано, конечно, с его предыдущим послужным списком, с этапами его жизненного пути.

### ***6.2. Предыдущий профессиональный опыт Б.М.Зумакулова и обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека.***

Б.М.Зумакулов пережил, как и все его сверстники-балкарцы 10-летнюю депортацию в Киргизию, к этому добавился и арест его отца, активного участника гражданской войны. После окончания филологического факультета КБГУ он перешел на освобожденную работу в комсомоле, и в течении 10 лет – с 1962 по 1972 гг. – работал первым секретарем Кабардино-Балкарского обкома ВЛКСМ. Таким образом он попал в верхний слой республиканской элиты, логично, что затем его деятельность продолжилась уже в рамках Кабардино-Балкарского обкома КПСС, где он с 1975 по 1991 годы занимал последовательно должности секретаря, второго секретаря и, наконец, первого секретаря обкома партии.

Иными словами, в конце советского периода он достиг первых позиций в «табели о рангах» советского руководства на уровне конкретной республики. Отметим при этом, что у него был и опыт сложной работы в Афганистане, где он в 1985-1986 гг. был политическим советником Бабрака Кармаля, а затем Наджибуллы. Позже, уже в период новой России, в течение почти десяти лет (с 1992 по 2001 г.) был министром труда и социального развития КБР, то есть фактически занимался выстраиванием системы социальной защиты в совершенно новых социальных и экономических условиях. А с 2001 по 2007 год – возглавлял Центральную избирательную комиссию. Уже работая министром защитил докторскую диссертацию на тему: "Государственная социальная политика и особенности ее реализации в субъектах Российской Федерации в условиях трансформации общества, 80-90-е гг."

Таким образом, Б.М.Зумакулов и постсоветское время принадлежал к верхним слоям политической элиты республики. Большой практический опыт и вкус к научной работе привели к тому, что только за девяностые-нулевые годы им было опубликовано несколько книг по различной тематике<sup>9</sup>.

При первой длительной беседе с Б.М.Зумакуловым в марте 2008 года, то есть в первый год его работы на посту Уполномоченного, автору этих строк показалось, что он несколько недоволен новым назначением, считая его не очень соответствующим его уровню, тем более, что первоначально речь шла об иной позиции. Однако во время нашей встречи в мае 2011 года я увидел уже другого человека, который, несмотря на свои преклонные годы уже вошел во вкус «нового назначения», смог добиться на новом месте

---

<sup>9</sup> Государственная социальная политика РФ и региональные особенности ее реализации в условиях трансформации общества (80-90 годы). Нальчик: Эль-Фа, 1998; Государственная социальная политика и особенности ее реализации в Кабардино-Балкарской Республике. Нальчик: Эль-Фа, 1997; Реабилитация балкарского народа. История, проблемы, решения. Нальчик: Эльбрус, 1998; Командировка на войну (проблемы афганской революции). Нальчик: Эльбрус, 1992; Из новейшей истории балкарского народа. Нальчик: Эль-Фа, 2003.



конкретных и значимых результатов, и получает удовлетворение от своей эффективной работы. Особенно важной мне показалась его фраза: «Кто-то же должен будоражить власть!».

Аппарат Уполномоченного состоит из шести человек, включая и самого Уполномоченного, а также шофера и уборщицы. Сотрудники работают в трех комнатах общей площадью около 80 кв.м. в Доме правительства. Управделами аппарата – Х. К.Тлигоуров – кадровый служащий правительства республики, ранее занимался в правительстве кадровыми вопросами.

### *6.3. Некоторые результаты деятельности Уполномоченного по правам человека в Кабардино-Балкарской республике.*

О ре-активной компоненте деятельности Уполномоченного по правам человека работы с конкретными жалобами и обращениями, можно сказать лишь, что за время работы Уполномоченного вдвое увеличилось количество жалоб к нему увеличилось вдвое, что свидетельствует о признании этого нового института жителями республики.

Реальные успехи связаны с выводами, которые делаются из полученных жалоб и их анализа, что можно отнести уже к про-активной компоненте его работы. Так, в ходе анализа жалоб выяснилось наличие такой острой проблемы, как обеспечение жильем детей-сирот. Эта проблема, существующая не только в республике, но и в большинстве других регионов страны, и она поднимается в докладах многих региональных уполномоченных по правам человека. Б.М.Зумакулов же не только представил специальный доклад об этой острой проблеме и провел его публичное обсуждение на заседании своего экспертного совета, но и добился принятия соответствующего решения на уровне руководства республики и строительстве жилья именно для детей-сирот. Важно отметить, что решение не только принято, но и уже реализовано – были выделены деньги, построены дома и квартиры, и уже несколько десятков сирот получили жилье. И это в ситуации, когда такое жилье в республике не выделялось уже почти двадцать лет.

Б.М.Зумакулов также развивает деятельность по совершенствованию законодательства республики. Так, он добился получения им права законодательной инициативы, что было нелегко – для этого пришлось вносить изменения в республиканскую конституцию. Важно при этом, что он уже использовал это право, добившись весной 2011 года принятия поправок в республиканский закон о митингах и демонстрациях. Если в прежней редакции закона чиновник исполнительной власти мог не принять заявление без объяснения причин, то теперь он этого сделать не может. Теперь

законодательство о митингах в республике приведено в соответствие с аналогичным федеральным законодательством.

Этой проблеме Б.М.Зумакулов также посвятил специальный раздел в своем Ежегодном докладе за 2010 год. Таким образом, он не только оказался единственным Уполномоченным на Северном Кавказе, который особо выделил проблемы, связанные с нарушением политических прав жителей, но и добился, используя свое право законодательной инициативы, исправления ситуации.

Уполномоченный по правам человека в КБР участвует также в правовом воспитании жителей республики, а также привлекает внимание студентов КБГУ, где он преподает, к теме прав человека. Соответственно, все больше студентов стали выбирать эту тему темой своих курсовых и дипломных работ. Он также продолжает готовить и публиковать книги, теперь уже посвященные своей новой профессии государственного правозащитника, и книги эти также вносят вклад в популяризацию в республике темы прав человека<sup>10</sup>.

Б.М.Зумакулов постоянно озабочен такой серьезной проблемой, как продолжающийся уже более пяти лет процесс над участниками нападения на Нальчик 13 октября 2005 года. Проблема заключается в том числе и в методах, с помощью которых ведется расследование, в применении насилия следователями. В результате родители, прежде всего матери арестованных устраивают митинги, пикеты и т.д. Проблема использования чрезмерного насилия правоохранительными органами переплетается и с проблемой роста влияния радикального исламизма. В республике, которая долгое время была своеобразным оазисом спокойствия по сравнению с ее восточными соседями, в последние годы также отчетливо проявляют радикальные вакхабиты и связанные с ними террористы.

Реальные успехи в деятельности Б.М.Зумакулов не означают, вместе с тем, отсутствия и определенных проблем в его работе. Эти проблемы являются, также, как и успехи, отражением его опыта и стиля деятельности. Прежде всего, это слабая публичность его деятельности, что отражается и в отсутствии веб-сайта, и в нежелании чрезмерно (на его взгляд) информировать жителей республики. В итоге о реальных

---

<sup>10</sup> Права человека в Кабардино-Балкарской Республике. / Автор проекта и составитель Б.М.Зумакулов. – Нальчик: ГП КБР «Республиканский полиграфкомбинат им. Революции 1905 г.», 2008; Правозащитная деятельность в Кабардино-Балкарской Республике. Опыт, проблемы, решения. / Автор проекта и составитель Б.М.Зумакулов. – Нальчик: ГП КБР «Республиканский полиграфкомбинат им. Революции 1905 г.», 2009; Формирование гражданского общества и права человека в Кабардино-Балкарской Республике. Книга третья. / Автор проекта и составитель Б.М.Зумакулов. – Нальчик: ГП КБР «Республиканский полиграфкомбинат им. Революции 1905 г.», 2010.

успехах его деятельности мало знают не только общественные активисты, но и некоторые члены правительства республики, по мнению которых назначение Б.М.Зумакулова на должность Уполномоченного – это форма почетной подготовки к пенсии, и никакой серьезной работы он не ведет.

## **Глава 7. Институт Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия - Алания.**

### ***7.1. Появление института государственной правозащиты в Республике Северная Осетия - Алания.***

Как уже отмечалось, первый семинар по развитию института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе состоялся осенью 1998 года именно в Северной Осетии, и после его окончания вице-премьер правительства республики Сергей Такоев заверил его организаторов в реальных намерениях руководства республики двигаться по пути его создания. Почету же этот путь занял 11 лет, и республика стала последней, в котором он появился?

В качестве таких причин можно рассматривать и достаточно жесткий характер политического режима республики, который не позволял определенным депутатам проявлять инициативу, и напряженность в отношениях с Ингушетией, и проблемы Южной Осетии. В качестве одной из причин можно назвать и наличие в республике очень эффективно работающей комиссии по правам человека при Президенте республики, которая почти не требовала финансирования, но решала многие проблемы, которые являются функциями Уполномоченного по правам человека и его аппарата.

Феномен деятельности этой комиссии еще требует отдельного изучения, но во многом он был связан с незаурядной и даже харизматичной личностью ее председателя – Юрия Султановича Сидакова, полковника КГБ-ФСБ, к.ю.н., имевшего опыт работы разведчиком на Ближнем Востоке и в Афганистане, сумевшим сплотить большой коллектив на практически безвозмездной основе – зарплату получал только он и один сотрудник комиссии. В период максимальной активности комиссии в ее состав и в состав Экспертного Совета при комиссии входило до 150 человек, из которых у 75 было удостоверение Администрации Президента – как у члена комиссии. В экспертном совете действовали восемь секторов по различным направлениям, при нем был образован Совет Старейшин из 9 человек из разных регионов республики. При Комиссии существовал Совет духовенства с участием глав действующих конфессий.

В состав Комиссии и ее Экспертного совета входили самые различные люди – начиная от чемпиона мира по борьбе Тменова и до д.ф.н., профессора Э.Б.Сатцаева, владеющего десятью языками. Члены комиссии инспектировали тюрьмы и колонии, принимали и рассматривали обращения жителей республики, создавали систему гражданского образования в школах, проводили исследования на различные темы, например, на тему «Власть и религия». Подробнее о работе комиссии, которая действительно действовала очень интересно и эффективно, можно прочесть, например, в обзорной статье эксперта СПб центра СТРАТЕГИЯ А.Г.Аракеляна<sup>11</sup>.

К сожалению, после гибели Ю.С.Сидакова в середине нулевых годов в автомобильной аварии, комиссия стала постепенно распадаться, так как ее основой была незаурядная личность ее председателя. Затем, в сентябре 2007 г. ее председателем был назначен известный в республике адвокат Ю.Н.Цомартов, который ранее достаточно тесно сотрудничал с комиссией. Он старался, как мог, сохранить прежнее сообщество, но сравниться с Ю.С.Сидаковым уже не был в состоянии. Спустя еще два года, в июле 2009 года в республике был, наконец, принят закон «Об Уполномоченном по правам человека», а затем, в ноябре 2009 года на должность Уполномоченного по правам человека был избран Ю.Н.Цомартов, которому к этому времени было уже шестьдесят один год.

## ***7.2. Предыдущий профессиональный опыт Ю.Н.Цомартова и обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия - Алания.***

Ю.Н.Цомартов закончил Северо-Осетинский государственный университет по специальности "Правоведение", затем работал. После окончания университета работал следователем прокуратуры одного из районных центров республики, затем следователем прокуратуры города Орджоникидзе. Окончил аспирантуру Московского государственного университета, в 1977 году защитил диссертацию на тему «Тактические приемы допроса и пределы их допустимости» был членом Верховного Суда СОАССР. С 1985 года занимался адвокатской деятельностью.

---

<sup>11</sup> Антуан Аракелян. Комиссии по правам человека при главах субъектов Российской Федерации: пути и перекрестки на российском бездорожье. // Комиссии и Уполномоченные прав человека: опыт российских регионов / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма., 2002. С.

Как адвокат он участвовал во многих громких процессах в республике. Так, например, в 2003 году он защищал одного из боевиков из отряда Руслана Гелаева, доказывая несостоятельность их обвинения. Автор заметки в газете «Коммерсант» использует в ней такую характеристику адвоката: «Валерий Цомартов, "самый скандальный и кляузный адвокат Северной Осетии", как он сам себя назвал...»<sup>12</sup>. Спустя три года, в 2006 году, он успешно защищал руководителя администрации президента Республики Северная Осетия – Алания Сергея Такоева, против которого прокуратурой Южного федерального округа было возбуждено уголовное дело<sup>13</sup>.

По свидетельству членов комиссии по правам человека, после гибели ее председателя ее члены сами рекомендовали назначить на должность ее председателя Ю.Н.Цомартова, как наиболее подходящего кандидата, а после его избрания Уполномоченным по правам человека оказывают ему возможное содействие.

Проблема в том, что северо-осетинский Уполномоченный оказался самым необеспеченным материально и финансово институтом государственной правозащиты не только на Северном Кавказе, но и, похоже, во всей Российской Федерации. В отличие от всех остальных Уполномоченных, он работает практически без аппарата – у него только одна сотрудница, работавшая еще с Ю.С.Сидаковым, которая часто сама и ведет прием. Нет также и служебной машины, поэтому выезжать куда-то просто не получается. Из оргтехники есть всего лишь один старый компьютер.

И особо надо сказать о самом помещении – комнате с «предбанником», в которой работает Уполномоченный. По свидетельству Ю.Н.Цомартова, в этом помещении невозможно долго находиться – начинает болеть голова. Уполномоченный вызывал экспертов – выяснилось, что уровень формальдегида в воздухе в пятьдесят раз превышает норму. Как считает Ю.Н.Цомартов, это связано с тем, что в двадцатые годы в этом здании работала Чрезвычайная Комиссия (ЧеКа), и приговоренных расстреливали прямо в подвале, и иногда там же и закапывали.

По словам Цомартова, он предпринимает определенные усилия, чтобы переехать в другое помещение, и чтобы у него был реальный аппарат для систематической работы, но пока все остается по-прежнему. Достаточно показателен и первый Ежегодный доклад Уполномоченного, объемом всего в полпечатного листа, и посвященный всего двум темам – необоснованным арестам, и качеству высшего образования в республике.

---

<sup>12</sup> Заур Фарниев. «Я обвиняю всех!» // Газета «Коммерсантъ» № 201/П (2804) от 03.11.2003

<sup>13</sup> Адвокат Цомартов: «Дело Такоева искусственно затягивается Генпрокуратурой». Информационное агентство «15 регион», <http://region15.ru/news/main/2006/08/24/18-49/>

По мнению местных экспертов, деятельность Ю.Н.Цомартов как Уполномоченного по правам человека пока еще мало знакома в республике, а его имя ассоциируется в основном с работой известного адвоката.

## **Раздел 2. Сравнительный анализ нормативных основ и некоторых показателей деятельности института Уполномоченного по правам человека в Северо-Кавказском федеральном округе.**

### **Глава 8. Законы «Об Уполномоченном по правам человека»**

#### ***8.1. Нормативная основа института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ***

Нормативную основу для введения поста Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ дает Федеральный Конституционный закон №1 «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ», статья 5 которого гласит «1. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. 2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств субъекта Российской Федерации».

К сожалению, статья 5 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в субъектах РФ» является практически единственным нормативным документом федерального уровня, обеспечивающим деятельность Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. По инициативе и федерального Уполномоченного и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ была подготовлена целая серия законопроектов федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ», однако ни один из них не был принят Государственной Думой РФ. В этой ситуации ФКЗ №1 стал своеобразной нормой, с которой сверяет свои законы прокуроры республик, краев и областей, и в случае значительного отличия, заявляют протест.

К весне 2011 года во всех семи субъектах Российской Федерации Северо-Кавказского Федерального округа существует институт Уполномоченного по правам человека, действующий на основе принятых региональными парламентами законах, и в Конституциях или Уставах этих регионов есть упоминание о соответствующей должности. Важно отметить, что однажды принятый закон не является финальным. В

ряде случаев Уполномоченные, начав свою деятельность, видят его несовершенство и, внося в региональный парламент свои поправки, значительно его усовершенствуют. Так, например, в Закон “Об Уполномоченном по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике”, принятый в 2003 г., затем по инициативе Уполномоченного по правам человека В.В.Титаренко, трижды вносились поправки, направленные на повышение эффективности нового института.

В данной работе анализ нормативной базы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ используются тексты семи законов, принятых в 2002-2009 гг. субъектами РФ, ныне входящими в СЗФО, а также Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Это (по порядку принятия) законы Российской Федерации (1997), Ставропольского края (2002), Карачаево-Черкесской Республики и Республики Ингушетия (2003), Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской Республики и Чеченской Республики (2006) и Республики Северная Осетия-Алания (2009).

Почти во всех рассматриваемых законах (за исключением Республики Северная Осетия - Алания) институт Уполномоченного является отдельной структурой, имеющей свой аппарат сотрудников, счет и печать, и финансируемой за счет специальной строки в бюджете.

Важным представляется также четкое отнесение должности Уполномоченного к государственным должностям и иные упоминания о высоком статусе Уполномоченного. Так, во всех законах, кроме закона РСО-А, указывается, что Уполномоченный по правам человека – это государственная должность, а в законе Чеченской республики специально указано, что «материальное обеспечение и социальные гарантии Уполномоченного приравниваются к материальному обеспечению и социальным гарантиям, предусмотренным для первого заместителя Председателя Правительства Чеченской Республики». Аналогичная норма содержится и в законе КБР.

## ***8.2. Цели и задачи Уполномоченных по правам человека***

В ст. 1 Закона Ставропольского края указывается, что институт Уполномоченного по правам человека создается «в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими в Ставропольском крае».

Аналогичные по смыслу и близкие по тексту формулировки существуют и во всех остальных рассматриваемых законах.

Наиболее полный перечень задач, стоящих перед обсуждаемым государственным правозащитным институтом, сформулирован в ст. 3 закон Республики Ингушетия:

«Основными задачами Уполномоченного являются:

- 1) содействие восстановлению нарушенных прав граждан;
- 2) содействие совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- 3) усиление гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти и органами местного самоуправления, должностными лицами на территории Республики Ингушетия;
- 5) информирование населения Республики Ингушетия о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- 6) развитие межрегионального и международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина;
- 7) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты»

В законах Республики Дагестан и Кабардино-Балкарской и Чеченской республик из этого списка указаны две первых и две последних позиции, в законе Республика Северная Осетия – Алания – две первых и самая последняя, а в законе Карачаево-Черкесской Республики – только первой позиция. Что касается закона Ставропольского края, то в нем задачи института не упоминаются вовсе.

Анализируя вышеприведенные задачи института регионального Уполномоченного легко видеть, что в одних случаях создаваемый институт более направлен на обслуживание «органов государственной власти», а в других – населения соответствующих регионов. Кроме того, можно говорить о более узком и более широком спектре задач, которое поставил перед новым институтом региональный законодатель.

### ***8.3. Сфера компетентности***

Проблемы с определением четкой сферы компетенции, существующие при развитии института Уполномоченного по правам человека на национальном уровне, еще



более усложняются при рассмотрении деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Если на национальном уровне основной проблемой является отношение Уполномоченного и судебной системы, то на уровне регионов к ней добавляется проблема деятельности иных федеральных структур и их чиновников, действующих на территории субъекта федерации и нарушающих права человека.

Существующая на начало 2005 г. непрописанность фигуры Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (как, впрочем, и фигуры федерального уполномоченного) в большинстве действующих правовых актов, как, например, уголовно- и административно- процессуальный кодексы, может приводить, а зачастую и приводит к сомнениям относительно правомочности тех или иных его действий.

Так, в ряде регионов прокуратура требовала ограничения компетенции Уполномоченных только представителями власти соответствующих субъектов РФ. В этом отношении наиболее корректно и с точки зрения формального законодательства правильно сформулирована компетенция Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае (ст.10): «Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов Ставропольского края, органов местного самоуправления в Ставропольском крае, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих Ставропольского края, нарушающие, по мнению заявителя, его права и свободы».

Однако в законах остальных субъектов РФ СЗФО, республик в составе РФ, таких жестких ограничений не предусмотрено.

Так, в ст. 15 соответствующего закона Чеченской Республики говорится: «Уполномоченный рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) государственных органов, администраций городов и районов Чеченской Республики, а после формирования - органов местного самоуправления Чеченской Республики, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.» Эта формулировка уже предполагает возможность обжалования и действий «должностных лиц, государственных служащих» и агентств федеральных структур исполнительной власти, включая и силовые структуры, что особенно актуально для Чеченской республики». Еще более широкая формулировка содержится в ст. 12 закона Республики Ингушетия: «1. Уполномоченный рассматривает жалобы и заявления граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – заявители), по мнению которых на территории Республики

Ингушетия нарушены или нарушаются их права и свободы. 2. Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе». Здесь уже вообще не упоминается специфика органов власти Республики Ингушетия

В статье 8 закона Кабардино-Балкарской республики, компетенция Уполномоченного определяется еще более кратко и обще: «Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - заявители) о нарушении их прав и свобод на территории Кабардино-Балкарской Республики». Близко к этому определена компетенция Уполномоченного в Карачаево-Черкесской Республике (ст. 4): «В компетенцию Уполномоченного входит защита прав и свобод человека и гражданина в случае их нарушения на территории Карачаево-Черкесской Республики». В законе КБР отмечается, правда, что Уполномоченный «не вмешивается в осуществление судопроизводства, в том числе при возбуждении или прекращении судопроизводства».

И, наконец, наиболее широко определена компетенция Уполномоченных по правам человека в Республиках Дагестан и Северная Осетия – Алания, в законах которых нет ограничения и по территории этих республик. Так, в ст.9 закона Республики Дагестан указывается, что «Уполномоченный рассматривает письменные жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - заявители) на решения или действия (бездействие) органов и должностных лиц, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе». И, наконец, в законе РСО-А нет даже ограничений на необходимость предварительного обжалования (ст.12): «Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - заявители), находящихся на территории Российской Федерации, на решения или действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, нарушающие, по мнению заявителя, его права и свободы». Подчеркнем сразу, что эта самая широкая компетенция Уполномоченного сочетается в случае Республики Северная Осетия – Алания с наименьшими организационными и финансовыми возможностями, а также с отсутствием упоминаемая в соответствующем законе наличия аппарата Уполномоченного (!).

В большинстве рассматриваемых законов содержится также указание на то, что Уполномоченные не рассматривают жалобы на решения соответствующих региональных парламентов. Это относится к республикам Дагестан и Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесской и Чеченской республикам, а также к Ставропольскому краю. В законе Республики Северная Осетия – Алания, указано также, что Уполномоченный не вправе принимать жалобы и на решения Главы Республики.

#### ***8.4. Процедура выдвижения, назначения и возможности отставки омбудсмана***

##### ***Требования к кандидатуре Уполномоченного.***

Во всех рассматриваемых законах существует возрастное ограничение для кандидатуры на пост Уполномоченного. Законах Ставропольского края и Республики Дагестан требуется, чтобы кандидат был не моложе 30 лет. Во всех остальных случаях, т.е. в пяти из семи, возрастная планка поднята до 35-лет. Отметим, что Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия Д.Э.Оздоев, был избран в 2010 году на пост Уполномоченного как раз миновав ограничительную норму – в 35 лет.

В большинстве из рассматриваемых региональных законов отсутствует какое-либо требование к кандидату, связанное с его проживанием на территории субъекта РФ. В двух случаях требование проживания в соответствующей республике имеет место, правда без указания требуемого срока проживания (Республика Дагестан и Чеченская Республика).

В трех из семи рассматриваемых случаев – Ставропольском крае, Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках отсутствуют какие-либо требования к уровню образованию кандидата. В остальных законах требуется наличие высшего образования, при этом в законе Республики Дагестан указывается на желательность именно юридического высшего образования (с пометкой «как правило»). Наиболее жесткие требования содержатся в законе Республики Северная Осетия – Алания, где требуется наличие именно высшего юридического образования, а также стажа работы по специальности не менее пяти лет.

Наличие у кандидата необходимых познаний в области прав и свобод человека и опыта их защиты является необходимым условием в шести из семи рассматриваемых случаях. В законе Кабардино-Балкарской Республики указывается, что кандидат на пост Уполномоченного, наряду с этим, должен также «пользоваться общественным доверием и авторитетом». В законе Республики Северная Осетия – Алания

какие-либо требования к моральным качествам кандидата на пост Уполномоченного отсутствуют.

### ***Процедура выдвижения***

Как показывает как российский, так и международный опыт, вроде бы чисто техническая процедура выдвижения кандидата, имеет очень важное значение для исхода всего процесса. Более того, величина круга акторов, которым законодатель позволяет полноценно участвовать в процессе выдвижения, а, следовательно – и обсуждения кандидатур, может, на наш взгляд, служить показателем степени демократичности политического режима в данном регионе.

Наиболее авторитарный вариант выдвижения, когда кандидатуру предлагает только президент или высшее должностное лицо республики, имеет место в трех республиках – в Республиках Дагестан и Северная Осетия-Алания и в Кабардино-Балкарской Республике. В последнем случае, в законе, правда указывается, что (Ст. 27)

«Подбор кандидатуры для назначения на должность Уполномоченного осуществляется после согласования с политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Парламенте Кабардино-Балкарской Республики, в ходе консультаций с общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность на территории Кабардино-Балкарской Республики»

В трех регионах (Карачаево-Черкесская и Чеченская Республики и Ставропольский край) правом выдвижения обладают и президент (губернатор) и депутаты региональных ассамблей. Наиболее демократичная процедура выдвижения кандидата на пост Уполномоченного по правам человека сформулирована в законе Республики Ингушетия, в Ст.6 которого указывается, что: «Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся: 1) Президентом Республики Ингушетия; 2) депутатами Народного Собрания Республики Ингушетия; 3) депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Республики Ингушетия; 4) представительными органами местного самоуправления в Республике Ингушетия; 5) действующими в Республике Ингушетия общественными объединениями, отделениями общероссийских политических партий».

### ***Избрание Уполномоченного.***

Избрание Уполномоченного во всех рассматриваемых случаях производится законодательным органом субъекта Российской Федерации. При этом в большинстве

случаев указывается, что выборы производятся «простым большинством голосов от общего числа депутатов при тайном голосовании». В законе Республики Дагестан форма голосования (тайная или открытая) не указана, а в законе Карачаево-Черкесской Республики записано, что это может быть как тайное, так и открытое голосование.

### ***Срок полномочий***

К моменту написания этого текста – маю 2011 года – срок деятельности Уполномоченных во всех рассматриваемых случаях составляет пять лет. До 2010 года в Ставропольском крае он составлял 4 года, но затем был заменен также на пять лет.

Из этих двух вариантов (4 и 5 лет) более предпочтительным и соответствующим международным стандартам является второй, так как пятилетний срок обеспечивает разрыв цикла деятельности Уполномоченного с четырехлетним циклом деятельности регионального законодательного органа, что обеспечивает большую независимость Уполномоченного.

Первоначально во всех рассматриваемых законах, кроме закона Чеченской республики, присутствовала норма, ограничивающая пребывание на должности Уполномоченного двумя сроками. В случае Ставропольского края эта норма была отменена, и в 2010 году А.И.Селюков был избран на третий срок.

### ***Возможность отставки***

В соответствии со сложившейся в последние годы практикой законодательного обеспечения омбудсмена в странах бывшего СССР, Уполномоченные по правам человека в большинстве из рассматриваемых субъектов РФ обладают высокой степенью независимости, выражающейся, в частности, в крайне усложненной процедурой отставки.

Так, например, в законе Кабардино-Балкарской Республики (Ст. 31) указано, что:

«Досрочное освобождение Уполномоченного от должности производится Законодательным Собранием в следующих случаях:

1. Полномочия Уполномоченного досрочно прекращаются Парламентом Кабардино-Балкарской Республики в случаях:

1) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного;

2) признания Уполномоченного недееспособным вступившим в законную силу решением суда;

3) стойкой неспособностью выполнять свои обязанности по состоянию здоровья или иным причинам в течение длительного времени (не менее 4 месяцев);

- 4) нарушения требований статьи 30 настоящего Закона;
- 5) подачи личного заявления о сложении полномочий;
- 6) признания безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;
- 7) смерти либо объявления умершим решением суда, вступившим в законную силу;
- 8) утраты гражданства Российской Федерации»

Статья 30 закона оговаривает невозможность для Уполномоченного быть депутатом, находиться на государственной и муниципальной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, преподавательской либо иной творческой деятельности, а также быть членом политических организаций, в том числе политических партий, а также политических движений. Аналогичные запреты существуют и во всех других анализируемых законах.

Таким образом, если бы все ограничивалось только этими пунктами, то на период своих полномочий региональный омбудсман не мог быть отстранен ни по желанию губернатора или президента, ни по решению законодательного собрания, основанием которых может быть, например, недовольство работой обсуждаемого института.

Другую возможность представляет закон «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае», в статье 9 которого в перечне причин для досрочного освобождения Уполномоченного присутствует пункт «ж»: «Выражение недоверия со стороны Губернатора Ставропольского края или группы депутатов Государственной Думы Ставропольского края численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственной думы Ставропольского края». При этом, благодаря высокому авторитету Уполномоченного по правам человека в этом крае А.И.Селюкова, бывшего прокурора края, вопрос о применении этого пункта никогда не поднимался, а сам он в 2010 году был переизбран на третий срок.

Второй вариант подобного пути отрешения Уполномоченного от должности, содержится в Законе Республики Ингушетия, в котором после внесения в него в 2009 году соответствующей поправки среди перечня оснований для отставки появился пункт

«В случае...ненадлежащего исполнения им своих обязанностей по представлению группы депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия». Эта возможность была вскоре реализована и первый Уполномоченный по правам человека в РИ К.-С.Кокурхаев был отправлен в отставку в 2009 году именно на этом основании.

### **8.5. Работа с жалобами и обращениями.**

Во всех рассматриваемых актах правам Уполномоченного при проведении проверки посвящены специальные статьи законов. Приведем здесь соответствующую статью из Закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия (ст.17, п.3), в котором (наряду с Чеченской Республикой) наиболее полно представлены возможности омбудсмана при рассмотрении дела:

«При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и законодательством Республики Ингушетия:

1) беспрепятственно посещать на территории Республики Ингушетия государственные органы, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части и общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, за исключением судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить на территории Республики Ингушетия самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным органам и учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.»

Практически такой же список возможностей приведен в законе Чеченской Республики. В законах других изучаемых субъектов РФ возможности региональных Уполномоченных прописаны несколько уже. Так, например, право «Знакомиться с уголовными и гражданскими делами...» (пп.6) отсутствует у Уполномоченных по правам

человека в Республиках Дагестан и Северная Осетия – Алания, в Карачаево-Черкесской Республике и в Ставропольском крае.

Возможность «поручать компетентным государственным органам и учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений..» (пп.5) отсутствует в законах Республики Дагестан и Кабардино-Балкарской Республики.

Как видно из вышеприведенного анализа законодательства, Уполномоченные по правам человека имеют широкие возможности для реального расследования случаев нарушения прав человека, выявления всех обстоятельств дела, что может им позволить принять правильное решение. Именно широкие возможности для рассмотрения вопроса по существу отличают этот институт от обычного для нашей страны бюро жалоб.

#### ***8.6. Действия по результатам расследования.***

Основной мерой воздействия, предусмотренной во всех анализируемых документах, является решение, принимаемой Уполномоченным по результатам рассмотрения дела, и направляемое соответствующему органу или лицу вместе с рекомендациями о мерах по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных действий в дальнейшем (с направлением копии вышестоящему органу ли лицу). Кроме того, Уполномоченному представляется ряд важных дополнительных возможностей, полный список которых приведен, например, в законе Карачаево-Черкесской Республики. Как указано в ст. 23 закона (п.1):

«По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

а) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

б) обратиться в соответствующие органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

в) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи в случаях, установленных федеральным законом.

г) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора». ;



Этот же перечень возможностей присутствует в законах Кабардино-Балкарской Республики, Ингушской и Чеченской Республик и Ставропольского края. В законах Республики Дагестан и Северная Осетия – Алания отсутствует последняя возможность из вышеприведенного списка - «изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора», а в Северо-Осетинском законе – и «обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда».

Отметим также, что Уполномоченные трех из семи рассматриваемых субъектов РФ – Кабардино-Балкарской и Чеченской Республик, а также Республики Северная Осетия – Алания обладают правом обращения в Конституционный суд соответствующих республик. О важности права обращения в Конституционный суд говорит, в частности, тот факт, что в Польше, в которой институт омбудсмана получил хорошее развитие, вплоть до введения петиционного канала обращения в Конституционный суд, Уполномоченный по гражданским правам долгие годы лидировал по частоте обращения в Конституционный суд Польши.

#### ***8.7. Законодательные и организационные возможности Уполномоченного***

Отличительной чертой Уполномоченных рассматриваемого федерального округа является то, что более половины из них обладают правом законодательной инициативы. Это Уполномоченные по правам человека в Республиках Дагестан и Ингушетия, Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской Республик. Это право серьезно усиливает возможности этих Уполномоченных в совершенствовании нормативной базы защиты прав человека.

Наличие собственного аппарата, независимого от других государственных структур, а также наличие возможностей назначать общественных помощников или доверенных лиц и формировать экспертный совет является важным условием способности Уполномоченного эффективно выполнять свою деятельность. Все эти возможности прописаны в законах Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской и Чеченской Республик, а также Ставропольского края. В законах Республик Дагестан и Ингушетия нет указаний на возможность назначения общественных помощников и доверенных лиц, но это не сильно ограничивает их реальные организационные возможности, так как члены экспертного совета могут выполнять и эти функции.

Иная ситуация в случае Республики Северная Осетия – Алания, в законе которой отсутствует упоминание и об аппарате, и об общественных помощниках, и об экспертном

совете. Этот вариант существенно сужает возможности Уполномоченного как для защиты нарушенных прав жителей этой республики, так и для работы по предупреждению подобных нарушений.

### ***8.8. Заключение***

Сравнивая законы «Об Уполномоченных по правам человека» семи субъектов РФ СКФО между собой по вышеприведенным характеристикам, мы можем видеть, что наиболее полный список задач, стоящих перед Уполномоченным, содержится в законе Республики Ингушетия. В этом законе зафиксированы также наименьшее количество ограничений для компетенции Уполномоченного, а также наиболее демократический способ выдвижения кандидатуры Уполномоченного, которая может выдвигаться не только главой республики и депутатами, но и республиканскими общественными организациями.

С другой стороны, Уполномоченный по правам человека в этой республике, также как и в Ставропольском крае, наименее защищен от переменчивого состояния депутатом регионального парламента, которые могут инициировать его отставку из за «ненадлежащего исполнения им своих обязанностей».

В законе Республики Ингушетия и в законе Чеченской Республики зафиксирован наиболее полный список возможностей Уполномоченных в процессе защиты нарушенных прав человека. В этих же законах, как и в законах еще трех субъектов РФ региона, мы видим и наиболее полный список возможных действий по результатам расследования. Обладает Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия правом законодательной инициативы. Таким образом, мы можем заключить, что наиболее качественные законы имеют Уполномоченные по правам человека в Республике Ингушетия, и очень близко к нему находятся законы Чеченской, Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской Республик. Уполномоченный по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике, единственный на Северном Кавказе, обладает и правом законодательной инициативы и правом обращения в Конституционный суд. С другой стороны, Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае не обладает ни одной из этих возможностей.

Если же говорить о республике, Уполномоченный по правам человека в которой обладает наименьшими ресурсами для защиты прав человека, то это, конечно, Республика Северная Осетия – Алания. Здесь мы видим как достаточно краткий список возможных действий Уполномоченного как в процессе расследования случая нарушения прав человека, так и по его итогам. Не обладает этот Уполномоченный и собственным

аппаратом. Вероятно, в этом случае необходимы серьезные усилия по совершенствованию нормативной базы деятельности государственного правозащитника.

## **Глава 9. Веб-сайты Уполномоченных по правам человека**

Объектом исследования является институт Уполномоченного по правам человека (УПЧ) в Северо - Кавказском Федеральном Округе (Ставропольский край, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия - Алания).

Предметом исследования являются официальные веб-сайты УПЧ в указанных субъектах РФ на Северном Кавказе.

Методов анализа веб-сайтов в настоящее время много. Наиболее распространены количественный контент-анализ размещенных на них текстов и анализ их с точки зрения подходов информатики, общих стандартов позиционирования в электронном информационном пространстве (для чего существуют даже автоматические анализаторы). Мы исходили из целей данного проекта и использовали модификация метода структурного контент-анализа, как дающий прямые рекомендации по совершенствованию сайтов, с точки зрения содействия реализации функций УПЧ.

Нами были выделены следующие аспекты:

1. Наличие самого сайта и его статус (отдельный веб-сайт или страничка на веб-сайте Администрации региона)
2. Структура сайта, его разделы «первого уровня», которые бы отражали его основные направления деятельности, включая:
  - Нормативную основу деятельности (закон «Об Уполномоченном по правам человека»)
  - Личность действующего Уполномоченного, его биография
  - Структуру и персональный состав его аппарата
  - Порядок и процедуру обращения к Уполномоченному
  - Основные итоги его деятельности, включая его Ежегодные и Специальные доклады
  - Информацию о деятельности экспертных и общественных советов
  - Текущие события (в виде «ленты событий» на первой странице, в виде специального раздела или подраздела)

- История развития института Уполномоченного в данном регионе, включая упоминания о предыдущих Уполномоченных, при их наличии

3. Добавочные разделы сайта, названия которых могут располагаться также на первой странице, но в другом формате, и которые могут отражать приоритетные направления его деятельности, программы и т.д., например:

- Правовое просвещение
- Библиотека Уполномоченного
- В помощь гражданам (ссылки на другие государственные ресурсы, где может быть оказана помощь жителям, включая и ссылки на иных Уполномоченных по правам человека)

4. Динамика обновления сайта, время размещения последней информации, средний интервал между сообщениями на «ленте новостей»

5. Степень интерактивности сайта, возможность задать вопрос и получить ответ, возможность подачи обращения или жалобы в электронном виде.

6. Степень удобства пользователя при работе с сайтом, например, сочетание возможности прочесть документ (в частности, Ежегодный доклад) прямо на сайте, и возможности быстро скачать его в виде вложенного файла.

Результаты исследования представлены в таблицах 1 – 6.

Таблица 1. Наличие сайта УПЧ и его статус

<b>Субъект РФ</b>	<b>Статус сайта</b>
Ингушетия	Офиц.сайт <sup>14</sup>
Чечня	Офиц. сайт <sup>15</sup>
Карачаево-Черкесия	Отсутствует
Дагестан	Офиц. сайт <sup>16</sup>
Кабардино-Балкария	Отсутствует
Северная Осетия	Отсутствует
Ставропольский край	Офиц. сайт <sup>17</sup>

<sup>14</sup> Сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия: <http://ingushombudsman.ru/>

<sup>15</sup> Сайт Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике: <http://www.chechenombudsman.ru/>

<sup>16</sup> Сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан: <http://www.dagombu.ru/>

<sup>17</sup> Сайт Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае: <http://www.stavropol-ombudsman.ru/>

Таблица 2. Структура сайта УПЧ

Субъект РФ	Структура сайта (основные разделы)
Ингушетия (РИ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Об Уполномоченном (Общая информация, Биография Уполномоченного, Коллектив аппарата Уполномоченного (пока не заполнено), Правовые основы деятельности, Положение о приемных (пока не заполнено))</li> <li>• Как обратиться (Контактная информация, В каких случаях обращаются к Уполномоченному, Образец заявления, Онлайн-приемная)</li> <li>• Деятельность Уполномоченного (пока заполнено лишь новостями и их архивом: Новости, Выступления и публикации, Заявления Уполномоченного, Анонсы мероприятий, Различные документы)</li> <li>• Доклады Уполномоченного (Ежегодные доклады (пока нет), Специальные доклады, Заключение)</li> <li>• Основные направления работы (Работа с обращениями заявителей, Правовое просвещение граждан, Взаимодействие с государственными и муниципальными органами власти, Взаимодействие с международными и гражданскими организациями, Полезный опыт защиты прав)</li> <li>• Другая информация (Уполномоченный в сообщениях СМИ, Каталог правозащитных организаций (пока не заполнен), Органы государственной власти (полный набор необходимых контактных данных))</li> <li>• Объявления (новости)</li> </ul>
Чечня (ЧР)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Главная</li> <li>• Новости</li> <li>• Институт УПЧ (Республиканский Конституционный закон об УПЧ в ЧР, Награды; Основные направления деятельности в ЧР; Положение об общественных приемных, Порядок обращений к УПЧ в ЧР)</li> <li>• Документы и издания (Комментарии, выступления,</li> </ul>

	<p>обращения, заявления; Издания; Ежегодные доклады; Специальные доклады и заключения)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Похищенные и пропавшие</li> <li>• Жалоба получена – меры приняты</li> </ul>
Дагестан (РД)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уполномоченный по правам человека в РД (Закон “Об Уполномоченном по правам человека”; Как обратиться к УПЧ в РД; Образец обращения к УПЧ в РД) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Аппарат Уполномоченного по правам человека в РД (Положение об Аппарате УПЧ в РД; Организационная структура; Сотрудники Аппарата) <ul style="list-style-type: none"> <li>• О деятельности Уполномоченного по правам человека в РД (Хроника УПЧ в РД, Доклады; Взаимодействие с государственными органами и институтами Гражданского общества) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Экспертный совет (Положение “Об “Экспертном совете”; Члены Экспертного совета; Заседания Экспертного совета)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
Ставропольский край	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Новости</li> <li>• Сотрудники аппарата УПЧ</li> <li>• Доклады УПЧ</li> <li>• Публикации</li> <li>• Архив</li> <li>• Наши координаты</li> <li>• Карта сайта</li> </ul>

Таблица 3. Добавочные разделы на сайте УПЧ

Субъект РФ	Добавочные разделы
Ингушетия (РИ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Определение понятия Уполномоченный по правам человека <ul style="list-style-type: none"> <li>• Портрет УПЧ его данными</li> <li>• Телефон горячей линии</li> <li>• Обращение УПЧ к Дню Республики</li> <li>• «Онлайн – приемная»</li> <li>• Поиск по сайту</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Полезные ссылки</li> </ul>
Чечня (ЧР)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Газета «Чеченский правозащитник»</li> <li>• Ссылки</li> </ul>
Дагестан (РД)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правовое просвещение (Публикации в СМИ; Мероприятия; Вестник УПЧ в РД)</li> <li>• В помощь гражданам (Общественная приемная УПЧ в РД, Государственные органы, УПЧ в РФ, УПЧ в субъектах РФ)</li> <li>• Библиотека УПЧ (Нормативные акты и проекты; Монографии и книги; Наши издания)</li> </ul>
Ставропольский край	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Контакты</li> <li>• Порядок обращения к УПЧ</li> </ul>

Таблица 4. Динамика обновления

<b>Субъект РФ</b>	<b>Количество информационных сообщений за январь-май 2011 г.</b>
Ингушетия (РИ)	29
Чечня (ЧР)	50
Дагестан (РД)	20 сообщений в разделе «Хроника УПЧ в РД»
Ставропольский край	1. За 2010 г. – 3 сообщения, за 2009 г. – 4, за 2008 – нет сообщений.

Таблица 5. Степень интерактивности и удобства пользования сайтом УПЧ

<b>Субъект РФ</b>	<b>Интерактивные возможности сайта</b>
Ингушетия (РИ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• «Онлайн – приемная», с возможностью по прекрасному алгоритму написать заявление – электронное письмо Уполномоченному</li> <li>• поиск по сайту</li> <li>• внутренние ссылки по разделам и подразделам сайта</li> <li>• внешние отсылки: - Уполномоченный по правам человека в РФ;</li> </ul>

	<p>- Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ;</p> <p>- Официальный сайт Республики Ингушетия;</p> <p>- Сайт правительства Республики Ингушетия;</p> <p>- Сайт Народного собрания Республики Ингушетия.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Возможность оставить комментарий к Докладу и некоторым иным публикациям.</li> </ul>
Чечня (ЧР)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Опрос «Как Вы оцениваете работу правозащитных организаций в ЧР»</li> <li>• Есть возможность отправить электронное письмо в адрес УПЧ</li> <li>• Есть возможность, помимо просмотра на сайте, скачать вложенный файл Ежегодного доклада</li> </ul>
Дагестан (РД)	–
Ставропольский край	-

Таблица 6. Наличие «пустых» или неинформативных разделов и информации об аппарате УПЧ

Субъект РФ	
Ингушетия (РИ)	<p>Коллектив аппарата УПЧ – пустая страница.</p> <p>Нет списка сотрудников и их координат</p> <p>Некоторые разделы «второго порядка» также пусты – например «Каталог правозащитных организаций»</p>
Чечня (ЧР)	Пустых разделов нет. Нет информации о сотрудниках аппарата
Дагестан (РД)	Не пустых разделов. Есть информация о сотрудниках аппарата (с фотографиями)
Ставропольский край	В разделе «сотрудники» размещена только информация об Уполномоченном, А.И.Селюкове. Об остальных сотрудниках – ни слова.



## Заключение

Подводя итоги исследования, необходимо отметить следующее:

1. На данный момент (февраль 2011 г.) только у четырех УПЧ в субъектах РФ на Северном Кавказе имеются официальные сайты.
2. Структура основных разделов официальных сайтов УПЧ во многом идентична, но имеются некоторые особенности. Так, например, на сайте УПЧ в ЧР есть раздел «Похищенные и пропавшие», что непосредственно отражает специфику деятельности УПЧ в данном регионе.
3. Все сайты довольно информативны и удобны в использовании. В свободном доступе находятся Ежегодные и Специальные доклады УПЧ, полезная нормативно-правовая база. На сайтах УПЧ в РИ и ЧР имеется интерактивная обратная связь с УПЧ.
4. Есть существенные различия в обновляемости сайтов. Наиболее часто обновляется информационная лента на сайте УПЧ в Чеченской Республике. Примерно вдвое реже обновляется информация на сайтах УПЧ в РИ и РД. Сайт УПЧ в Ставропольском крае резко выделяется очень низкой обновляемостью информации – за 2011 год – только одно сообщение
5. Только на сайте УПЧ в Республике Дагестан есть информация о сотрудниках аппарата и о экспертном совете
6. На сайте УПЧ в РИ предусмотрена имеются ссылки на сайты федеральных Уполномоченных и органов власти РИ, а также в возможность оставить комментарий к Докладу и некоторым иным публикациям.
7. В целом сравнение сайтов позволяет поставить на последнее место сайт УПЧ в Ставропольского края, как по частоте обновляемости, так и по степени информативности о работе аппарата и интерактивности. Наиболее динамичны сайты УПЧ в ЧР и РИ, при этом сайт УПЧ в РИ предусматривает возможность обращения прямо через сайт. Сайт УПЧ в РД – единственный сайт, где есть информация о сотрудниках аппаратов и персональном составе Экспертного совета.

## Глава 10. Ежегодные доклады

В соответствии с Законами «Об Уполномоченном по правам человека в...», все региональные российские омбудсмены должны представлять в региональные парламенты и администрации Ежегодные доклады о ситуации с соблюдением прав человека и о своей деятельности по их защите, при этом эти доклады должны также публиковаться в

открытой печати – то есть быть доступными населению региона. Соответственно, структура и текст таких докладов являются хорошим материалом для анализа того, что сам Уполномоченный считает главным в своей работе, а что – более второстепенным. Текст доклада может служить также материалом для анализа эффективности деятельности Уполномоченного и его аппарата.

Для анализа докладов Уполномоченных по правам человека Северо-Кавказского федерального округа были использованы тексты докладов шести из семи Уполномоченных по правам человека из этого округа (новый Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия Д.Э.Оздоев приступил у работе только в 2010 году, а ни одного из докладов К.-С.Кокурхаева обнаружить не удалось).

Для каждого доклада оценивались следующие показатели, представленные в таблице 7. Прежде всего это объем, размеры самого доклада, в тысячах знаков и в печатных листах (столбец 2 в таблице 7). Из представленных в таблице 7 данных мы видим широкую вариабельность величины доклада – от семнадцати с половиной до половины печатного листа - различия в тридцать пять раз. Самые объемные Ежегодные доклады – готовятся в Чеченской Республике, они также печатаются на хорошей бумаге (издание в Республике Калмыкия) и содержат по 360-400 страниц текста с цветными диаграммами. При этом в тексте самого доклада обильно содержатся приложения – до сорока штук – с копиями переписки Уполномоченного с государственными структурами и гражданами. Самый лаконичный доклад – у Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия – Алания – всего пол печатного листа. Остальные анализируемее доклада имеют объем до 2 до 5 печатных листов, что примерно соответствует среднему объему ежегодного доклада Уполномоченных по права человека в субъектах РФ (4 печатных листа).

Таблица 7. Анализ Ежегодных докладов УПЧ в субъектах СКФО.

Субъект РФ и год	Объем Т.з. (п.л.)	Структура	Имена	Реком	Обр. Связь	А	Б	В	Г
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
СК- 2008	157 (4)	Б	1 раз	Нет	Нет	5	13	64	18
СК - 2009	196 (5)	Б	есть	Да	Да	12	18	59	10
КЧР-2009	196 (5)	Б	нет	Да	Нет	5	12	66	17
КЧР-2010	137 (3,4)	Б	Есть	Да/Нет	Нет	2	19	72	7
РД-2007	64 (1,6)	А	Нет	Да/Нет	Нет	5	21	33	41
РД-2009	113 (2,8)	А	Нет	Да	Нет	2	5	64	29
ЧР-08	670 (16,7)	В	Да	Да	Нет	3	26	42	30
ЧР-09	560 (14)	В	нет	Да	Нет	6	28	40	26

КБР-10	80 (2)	А	Нет	Да	Нет	5	6	49	40
КБР-09	78 (2)	А	нет	Да	Да/Нет	11	7	58	34
PCO-A – 2010	21 (0,5)	-	Нет	Нет	-	0	90	10	0

Пояснения к таблице. Столбец 1: СК – Ставропольский край; КЧР – Карачаево-Черкесская Республика; РД – Республика Дагестан; ЧР – Чеченская Республика; КБР – Кабардино-Балкарская Республика; PCO-A – Республика Северная Осетия – Алания. Столбец 3: А и Б – стандартный и «продвинутый» варианты, В- оригинальный вариант (ЧР).

Далее, это структура самого доклада, которая отражает, в том числе, понимание Уполномоченными приоритетов своей работе (Столбец 3 в таблице 7). Обычно доклады Уполномоченных состоят из нескольких разделов, среди которых – введение, статистика обращений, работа по совершенствованию законодательства, гражданского образования, развитие межрегионального и международного сотрудничества. Центральным, однако, является раздел, посвященный жалобам и обращениям к Уполномоченному и работе самого Уполномоченного с этими жалобами. В большинстве из рассмотренных нами ранее докладов структура этого раздела, порядок его подразделов, следуют за количеством жалоб и обращений<sup>18</sup>. Так как в большинстве регионов наибольшее количество жалоб приходится на жилищные вопросы и проблему качества жилищно-коммунального хозяйства, то эти подразделы идут первыми, далее, как правило – вопросы социальные и медицинские, трудовые отношения и т.д. То есть вначале идут вопросы нарушений социально-экономических прав, а уже затем – нарушения личных прав, права на безопасность (жалобы на произвол сотрудников МВД), права на справедливый суд и т.д. При этом, так как жалоб на нарушение политических прав человека обычно поступает мало – менее одного процента - то соответствующий подраздел в докладе отсутствует вовсе. Такую структуру доклада мы обозначим как Тип А. Как мы видим из данных таблицы 7, этот тип структуры доклада отмечается для Уполномоченных по правам человека в Республике Дагестан и Кабардино-Балкарской Республике.

Вместе с тем в некоторых регионах России анализ начинается с нарушения личных и гражданских прав, т.е. прав первого поколения, или фундаментальных прав человека, и лишь затем переходит к правам социально-экономическим. Этот вариант структуры – тип Б, который отражает, на наш взгляд, понимание его автором роли доклада не только как отражения ситуации с правам человека в регионе, но и как формы внедрения международных стандартов прав человека. Интересно, что для Северо-Кавказского

---

<sup>18</sup> Сунгуров, 2009

Федерального округа это тип структуры доклада встречается также в двух случаях – для Ставропольского края и Карачаево-Черкесской Республики.

Далее, в Ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике (наибольших по объему) мы видим более сложную структуру доклада - в ее первой половине Уполномоченный пишет о проблемах соблюдения прав человека в ЧР, базируясь на самых различных источниках информации, а во второй части – на основе писем и обращений жителей республики, часто приводя сами эти обращения и ответы других властных структур. В этих докладах видна и специфика послевоенной Чечни – так, в докладе за 2008 год есть такие разделы, как «Проблема установления местонахождения похищенных и пропавших без вести граждан» и «Проблема идентификации эксгумированных тел с мест массовых захоронений людей на территории Чеченской Республики». Первый из этих заголовков глав присутствует и в докладе за 2009 г., здесь появляется и такое название главы, как «Проблема разминирования территории Чеченской Республики». Кроме того, в докладах приводятся и полемические выступления Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике Н.С.Нухажиева, например, его статья «Ксенофобы в мантиях» (Глава 8 в докладе за 2009 год), где он полемизирует с авторами статьи про чеченцев в одной из российских энциклопедий, а также другие тексты Уполномоченного.

В самом лаконичном докладе – Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания, вообще отсутствует какое-то оглавление, он весь посвящен только одной проблеме – неправомерным действиям сотрудников милиции при проведении следствия, в частности, арестам, и две трети его объема занимает список шестидесяти одного жителя республики, которые были арестованы, а затем либо отпущены, либо суд присудил им меру наказания не предусматривающую лишения свободы. И в самом конце доклада говорится о низком качестве высшего образования в республике...Неправомерные действия сотрудников милиции – это конечно большая проблема, но трудно представить себе, что эти исчерпываются все проблемы соблюдения прав человека в республике.

В условиях, когда решения омбудсмана носят только рекомендательный характер, реальным рычагом влияния для него является упоминание в Ежегодном докладе фамилий тех чиновников, которые нарушают права человека и не реагируют должным образом на рекомендации омбудсмана. Как известно, такая возможность отсутствует только у Комиссара по делам администрации Великобритании<sup>19</sup>, где сильный профсоюз государственных служащих добился исключения из закона такой возможности. Поэтому было интересно выяснить, кто из УПЧ использует такую возможность в своей практике. Как видно из представленных в столбце 4 таблицы 7 результатов, такой возможностью

---

<sup>19</sup> Хиль-Роблес, Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). - М.: Ad Marginem, 1997.

пользуются трое УПЧ – наиболее часто – А.И.Селюков, и изредка – В.В.Титаренко и Н.С.Нухажиев. Отметим, что такое упоминание фамилий в докладах УПЧ в субъектах РФ – скорее исключение, чем правило.

Еще одной характеристикой доклада, нацеленного на принятие конкретных решений правительством или депутатской ассамблеей после его представления и рассмотрения, является наличие в нем конкретных рекомендаций по устранению выявленных нарушений прав человека. Такие четко сформулированные рекомендации имеются лишь в некоторых докладах – и в столбце 5 таблицы 7 мы пометим такие случаи как «да». В других докладах рекомендации вроде и есть, но сформулированы в самом общем виде – такие случаи отмечены как «да/нет». Мы видим, что практически во всех случаях (кроме РСО-А) уполномоченный в том или ином виде формулирует в своих докладах определенные рекомендации, что выделяет их с лучшей стороны по отношению к региональным УПЧ.

Важным также является, на наш взгляд, наличие в докладе раздела или подраздела, посвященного эффективности предыдущего Ежегодного доклада УПЧ, тому, как органы власти отреагировали на прошлогодние замечания и рекомендации УПЧ. В столбце 6 таблицы 7 представлены соответствующие результаты анализа текста докладов. Мы видим, что ситуация здесь существенно хуже, чем в предыдущем случае. Отдельных разделов на эту тему в докладах нет, а упоминается об эффективности предыдущих докладов только в двух случаях – в случае Ставропольского края и КБР.

Наконец, в столбцах 7-10 таблицы 7 представлены результаты разработанного в рамках настоящего исследования разновидности метода структурного контент-анализа представленности в докладах информации четырех типов. А) информации о достижениях и успехах в регионе (столбец 7); Б) информации о проблемах в области прав человека в регионе, полученной УПЧ из других источников (столбец 8); В) информации о проблемах прав человека, полученной из жалоб и обращений к Уполномоченному и о его работе по их устранению (реактивная компонента в работе УПЧ) (столбец 9) и Г) информации о проактивной деятельности УПЧ (законотворческая работа, развитие гражданского образования и т.д.) (столбец 10). При чтении текста доклада выделялись соответствующие смысловые фрагменты доклада, и с помощью опции «статистика» в редакторе «Ворд» оценивалось количество знаков в каждом фрагменте. Затем эти значения суммировались для всех фрагментов, и выражались в процентном виде.

На наш взгляд, высокое значение доли текста группы А свидетельствует о достаточно выраженном желании автора доклада сохранить хорошие отношения с руководством субъекта федерации, а низкое значение этой доли – о более независимой

позиции УПЧ. Как видно из данных, представленных в столбце 7, только в двух докладах доля такого типа информации составляет 11-12% (Доклад УПЧ в СК за 2009 год и доклад УПЧ в КБР за этот же год), а для остальных – находится в пределах 2-7%, что на наш взгляд, вполне нормально.

Анализируя даны, представленные в столбце 8 таблицы 7 мы видим, что наиболее активно в свои ежегодные доклады привлекает внешние источники для описания проблем соблюдения прав человека УПЧ в ЧР – здесь такая информация составляет около четверти от всего текста, а наименее активно – УПЧ в КБР – 6-7%.

Информация, представленная в последнем столбце этой таблицы показывает, какое внимание Уполномоченный уделяет своей про-активной деятельности и как она представлена в его ежегодном докладе. Анализируя эти данные, мы видим две четкие группы УПЧ. С одной стороны, это уполномоченные в РД, ЧР и КБР, где информация об их про-активной деятельности занимает от 38 до 37%, и, с другой – это Уполномоченные в КЧР и в Ставропольском крае, где подобная информация составляет 12-14%. Естественно, что отдельно стоит УПЧ в РСО-А, где подобная информация просто отсутствует.

Подводя итоги, мы можем выделить, конечно, доклад Уполномоченного в РСО-А, скупость и обрывочность которого отражает, конечно, фактическое отсутствие у него аппарата (есть только один помощник). Сам его характер не дает возможность сравнения с другими Уполномоченными. С другой, объемные доклады Уполномоченного в Чеченской Республике, в несколько раз превышающие средний объем доклада УПЧ в субъектах РФ, вряд ли могут достигнуть своей цели с точки зрения убеждения в необходимости перемен властного руководства. Доклады в несколько сотен страниц сложно читать, тем более если в них приведено до сорока документов в виде приложений, находящихся в основном тексте доклада.

Во всех докладах (кроме, естественно случая РСО-А) содержатся конкретные предложения по изменению ситуации, но почти нет информации об эффективности предыдущих докладов УПЧ. Уполномоченный по правам человека в ЧР наиболее активно привлекает внешние источники информации о нарушении прав человека, УПЧ в КБР – наиболее объемно отражает свою про-активную деятельность, а УПЧ в КЧР и в Ставропольском крае наиболее скупы на информацию о подобной части своей работы.

И, конечно, же, доклады позволяют выделить наиболее проблемные зоны с нарушением прав человека в соответствующих регионах – деятельность милиции в КЧР, продолжающиеся исчезновения людей – в Чеченской Республике.

## Глава 11. Публикации в СМИ и интернете

### *11.1. Классификация публикаций.*

Предварительный анализ показал целесообразность разделения анализируемых публикаций на три группы по широте их распространенности в информационном пространстве: первая - чисто местные, практически не вышедшие за пределы регионального информационного пространства (в республиках, в частности, это практически все публикации на «национальных» языках); вторая - опубликованные вне региональных СМИ и /или используемые в информационном пространстве как в регионе, так и вне региона; третья - публикации имеющие вне региона больший «резонанс», чем в регионе.

По количеству и качеству публикаций третьей группы лидирует Уполномоченный в Чечне, его резкие политико-публицистические заявления, в т.ч. касающиеся событий во всей России и в мире привлекают внимание в информационном пространстве (методически, возможно образцом является Жириновский).

Во второй группе сейчас лидируют КБР и Дагестан, в связи с террористической активностью, деятельность властей по ее преодолению, обсуждениями этих проблем с участием общественности (включая выездное заседание Совета при Президенте РФ в Махачкале).

В третьей группе, безусловно, далеко лидирует Ставрополье, в т.ч. в связи с деятельностью на его территории Представительства Президента РФ, Стратегией развития СКФО до 2025 года и общим относительно передовым уровнем развития региона.

Считаем при этом, что количество и качество анализируемых нами публикаций в регионах СКФО в первую очередь определяется состоянием регионального информационного пространства (числом и тиражами печатных СМИ (с учетом языковых аспектов), развитостью электронных информационных агентств и т.п. источников, а также степенью их ориентации на потребителя, как покупателя и потребителя рекламы). Во вторую очередь имеет значение (в т.ч. через редакционную политику и интерес читателей) «укорененность» института УПЧ в регионе и его общие статус и имидж, недавно созданному УПЧ в Ингушетии трудно сравниться в движущимся к десятилетию институту УПЧ в Ставропольском крае. Лишь в третью очередь, мы считаем, играют роль усилия УПЧ и их аппаратов.

Однако возможности повышения эффективности имеются: обмен опытом, исследования медиа-рынка и разработка стратегий, повышение квалификации, подбор

кадров, концентрация ресурсов, подключение (в разумных формах) административного ресурса, привлечение ресурсов и информационных поводов из-вне региона.

Наряду с выделенными нами тремя типами «распространенности» публикаций эти публикации можно также разделить на несколько тематических разделов, которые мы и рассмотрим последовательно.

### ***11.2. Публикации о деятельности Уполномоченных по работе с жалобами и обращениями и их взаимодействию с другими властными структурами***

Данный тип новостных и с элементами анализа материалов о конкретных составляющих деятельности Уполномоченных, особенно об УСПЕШНОМ разрешении проблем конкретного человека и взаимодействии при этом с представителями власти должны быть наиболее востребованы читателями и журналистами. Они формируют позитивные примеры – эталоны и навыки защиты гражданами своих прав, эффективного конструктивного правового взаимодействия с властями в сотрудничестве с УПЧ, общественностью и СМИ. Обеспечивает правовое и правозащитное просвещение и содействует деятельности УПЧ как подготовка таких материалов в аппарате УПЧ с продвижением в СМИ, так и содействие соответствующей самостоятельной деятельности журналистов, а также выработке соответствующей редакционной политике СМИ, информационных агентств и т.п. участников формирования информационного пространства региона. Часть таких материалов Уполномоченные включают в Доклады, в публичные заявления, излагают в пресс-релизах и на пресс-конференциях, на встречах с прессой, в интервью и выступлениях в СМИ, размещают на сайтах (в ЧР - в разделе «Жалоба получена – меры приняты»). Наблюдается «перекрестность», когда одни материалы в СМИ идут со ссылкой на УПЧ и его пресс-службу, а на сайте УПЧ цитируются публикации СМИ о деятельности УПЧ.

Проблемой публикаций этого типа является затянутость и частичность решений полученных с помощью УПЧ, не полная удовлетворенность заявителей, высокая сложность проблем для понимания. Эффектно подать такие материалы трудно, изложение успешно завершено дела часто затруднено тем, что оно тянулось несколько лет (такое удается в существенном количестве только в Ставрополе на десятом году деятельности УПЧ). Зачастую выявляется лишь частичная правота заявителя или полное отсутствие правовых оснований удовлетворить его по существу справедливую просьбу.



Среди многих публикаций приведем лишь один характерный пример: «Пенсионерка из Ингушетии заявляет о попытке отъема ее жилья»<sup>20</sup>. «Жительница станицы Нестеровской в Ингушетии Людмила Чичайкина заявляет о том, что ее саму и ее 76-летнего супруга Александра Чичайкина вытесняют из собственного дома, где они прожили более тридцати лет. Женщина уверена, что преследование в том числе связано с национальностью - она и ее муж русские...» В публикации с разных сторон освещается позиция Чичайкиной и властей, усилия УПЧ по расследованию ситуации и защите интересов заявителя. В результате в полном отсутствие правовых оснований на собственность целого дома, что требует заявитель, удалось обеспечить закрепление за ними проживание в занимаемой ими квартире (что, конечно, заявителя не устроило).

Считаем необходимым обратить внимание как на типичное для всех УПЧ СКФО интервью Уполномоченного по правам человека Северной Осетии Валерия Цомартова (публикаций о его деятельности крайне трудно найти, но характерно, что именно это попало в информационное пространство 05.05.2008). Цомартов подчеркивает<sup>21</sup>, что «...основными источниками всех бед являются правоохранительные органы...». По словам омбудсмана республики, как и прежде люди жалуются на необоснованные задержания в качестве подозреваемых и необоснованные аресты, к которым бывают причастны прокуроры и судьи. Именно они санкционируют аресты и необоснованно их продлевают. «И это происходит часто», — говорит он.

Считаем, что подавляющее большинство публикаций данного типа относятся к 1 из выделенных нами групп.

Исключение составляет только одна тема:

похищения людей, которая крайне актуальна для деятельности по защите прав человека в Дагестане, Ингушетии и Чечне (на сайте УПЧ в ЧР есть раздел «Похищенные и пропавшие»), а сейчас начинается в КБР. Эта тема публикаций, безусловно, относится ко второй группе «гремящей» и в регионе, и в России, и по всему миру.

Следует отметить, что международные и общероссийские публикации (относящиеся ко 2-3 из выделенных нами групп) охватывают небольшую часть конкретных случаев и имеют единый однозначный характер. Местные же публикации (входящие в 3 группу) противоречивы, изменчивы, содержат полемику сторон.

Только в них проявляется и обосновывается точка зрения правоохранительных органов, что большинство провозглашаемых пропавшими — ушли в незаконные

---

<sup>20</sup> 18.10.2010 информационное агентство и сайт: <http://www.ingnews.ru>

<sup>21</sup> <http://region15.ru/news/2008/05/05/10-10/>

вооруженные формирования. Характерный пример<sup>22</sup> публикация «Воскресший разоблачает своих заступников». «...Заместителя исламского издательства «Hudamedia»... Тимур (Сулеймана) Курбанмагомедов..., неожиданно явился в Новолакский РОВД, где поведал об истинной причине своей пропажи. По словам Тимура, он скрылся от правоохранителей, когда понял, что зашел слишком далеко в своей «нежурналистской» ... (содействие бандитам в вооруженных нападениях и т.п.) ...деятельности. О том, как его похищали люди в камуфляже, Тимур узнал из газет...». В данной публикации на конкретном примере пытаются разоблачить общественную активность СМИ, местных и российских правозащитников по реализации «обычной для них схемы поисков «похищенных»».

Очевидно, что в целом общественное мнение и публикации всех трех типов групп «на стороне» пропавших и их близких.

Вовлечение УПЧ в данные процессы отражается мало и крайне кратко, больше пишут о «постановке проблемы» родственниками, СМИ, местными, российскими и международными правозащитниками.

Приведем лишь один конкретный пример участия УПЧ:

«06.10.2009 Президент Республики Дагестан Муху Алиев провел совещание по фактам похищения людей в Дагестане лицами в камуфляжной форме<sup>23</sup>. В его работе также приняли участие начальник УФСБ России по РД Вячеслав Шаньшин, глава МВД по РД Али Магомедов, Уполномоченный по правам человека в РД Уммупазиль Омарова. В ходе совещания были рассмотрены факты похищения..., в частности, жителей г.Махачкала Джигирханова Д.Г. 1982 г.р. и Салимова З.Б. 1981 г.р., совершенные 16 и 24 сентября 2009 года в г.Махачкале. По настоящее время правоохранительными органами РД местонахождение данных лиц не установлено. Президент РД, заслушав информацию Уполномоченного по правам человека в РД, поручил руководителям силовых структур принять оперативные меры, направленные на скорейшее установление местонахождения похищенных граждан».

«07.10.2009 Уммупазиль Омарова сообщила, что Джигирханов Д.Г., похищенный 16 сентября 2009 года, обнаружен и в настоящее время находится дома<sup>24</sup>. По словам Уполномоченного по правам человека в РД, данный факт подтверждает и адвокат Правозащитного центра «Мемориал» Баканай Гусейнова. В настоящее время

---

<sup>22</sup> Сайт Северный Кавка 07.09.2010з : <http://www.sknews.ru>

<sup>23</sup> [http://president.e-dag.ru/novosti/?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=5859&cHash=e726a62116](http://president.e-dag.ru/novosti/?tx_ttnews[tt_news]=5859&cHash=e726a62116)

<sup>24</sup> [http://president.e-dag.ru/novosti/?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=5892&cHash=14ae23c1a4](http://president.e-dag.ru/novosti/?tx_ttnews[tt_news]=5892&cHash=14ae23c1a4)

следственные органы ведут с Джигирхановым Д.Г. работу на предмет выяснения обстоятельств его похищения»

### ***11.3. Собственная издательская деятельность Уполномоченных***

Собственная издательская деятельность УПЧ в регионах СКФО характеризуется следующим:

- почти все публикации могут быть отнесены к выделенной нами первой группе;
- неравномерностью (полностью отсутствует в Ингушетии, Северной Осетии и Карачаево-Черкесии, есть в Кабардино-Балкарии, Чечне и Ставрополье<sup>25</sup>);
- нерегулярностью (отдельные книги и периодически издаваемая газета «Чеченский правозащитник»);
- преобладанием сбора в публикациях материалов о текущей деятельности УПЧ, включая статьи, ранее опубликованные в СМИ<sup>26</sup>.
- сосредоточением всей аналитики только в Специальных и Ежегодных докладах и их фрагментах, включенных в книги;
- наличием отдельных публикаций УПЧ в Кабардино-Балкарии и Чечне, не связанных непосредственно с их текущей деятельностью, а посвященных историческому анализу жизни республик и народов, в том числе теме репрессированных народов<sup>27</sup>.

По стилю публикаций следует отметить четкое разделение публикаций правового характера (преобладающий стиль), аналитического (в Докладах) и историко-аналитического характера, публицистического характера.

По целям все публикации направлены на правовое и правозащитное просвещение. Первая из указанных нами книг имеет текст: «Издание осуществлено Аппаратом УПЧ в Кабардино-Балкарской Республике в рамках программы повышения правовых знаний и правовой культуры граждан республики. Работа выполнена на безгонорарной основе. Книга адресована всем, кто интересуется проблемами прав человека».

---

<sup>25</sup> Правозащитная деятельность на Кавказе (опыт, проблемы, решения) / под ред. Б. М. Зумакулов,- Нальчик, Издательский центр «Эль-Фа», 2009; Мы и время (Сборник статей и выступлений) / Н. С.Нухаджиев. - Элиста. – ЗАО «НПП «Джангар»», 2009; Защита прав и свобод человека в Ставропольском крае. (История. Теория. Практика) / А. И. Селюков. – Ставрополь, 2008.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Депортация народов: ностальгия по тоталитаризму / Н. С.Нухаджиев. Х. С. Умхаев. - ЗАО «НПП «Джангар»», 2009.

Следует отметить, что для ставропольских изданий существенна также цель обобщения и передачи опыта работы УПЧ, а для чеченских «...анализ всех событий, связанных с нарушением прав и свобод гражданина в Чеченской Республике, всевозможных тенденциозных публикаций и выступлений различных авторов, касающейся сегодняшней действительности, а также ... оценку этим явлениям».

Характерным, по нашим личным впечатлениям, является с одной стороны наличие обсуждаемых изданий в кабинетах всех основных партнеров УПЧ во властных структурах и в общественных организациях, с другой стороны слабое владение их содержанием (особенно, представителями региональных СМИ и информационных ресурсов). Часть публикаций УПЧ доступно на сайтах УПЧ в Чеченской Республике и в Ставропольском крае.

Считаем возможным оценить издания (где они есть) как полные, крайне полезные для развития института УПЧ в собственном регионе и за его пределами. Однако считаем их «продвижение» в информационное пространство регионов и «доведение их содержания», в первую очередь, до представителей СМИ недостаточным. Считаем необходимым всем регионам развивать издательскую деятельность и ее отражение на сайтах УПЧ (особенно там, где этого совсем пока нет).

#### ***11.4. Новостные и аналитические материалы о формировании правовой базы, назначении УПЧ, их Докладах и их встречах с главами субъектов РФ***

В Ставрополье в 2010 году наибольшее число публикаций данного типа было связано с процессом обсуждения кандидатов на пост УПЧ в Ставропольском крае (в связи с истечением второго 4-летнего срока полномочий) А.И. Селюкова, корректировкой Закона об УПЧ и его последующего назначения на 3 срок.

Беспрецедентной для современной России была открытость инициированного Губернатором края обсуждения (Цитируем фрагмент его обращения: «...В гостевой книге на сайте Губернатора Ставропольского края своими соображениями по поводу возможных претендентов могут поделиться как отдельные граждане, так и общественные организации, политические партии и трудовые коллективы. Надеюсь, с вашей помощью удастся увидеть новые лица в правозащитном поле, услышать имена людей, которые, по вашему мнению, могли бы достойно проявить себя на этом поприще. Готов внимательно ознакомиться со всеми предложениями, чтобы во второй половине мая приступить к обсуждению конкретных кандидатур. Губернатор Ставропольского края Валерий Гаевский»).

Следует отметить, что последующие публикации в СМИ и Интернете (в т.ч. о Докладе УПЧ за 2010 г., его встречах с Губернатором, его заявлениях по конкретным случаям нарушений прав человека) стали более компетентными по функциям УПЧ и деятельности Селюкова на этом посту, число обращений к УПЧ резко возросло, содержательность и оперативность реакции представителей властных структур, по мнению сотрудников аппарата также возросла.

На официальных сайтах республик СКФО упоминания об УПЧ, как правило, встречаются в публикациях данного типа. К сожалению, близка к этому ситуация и в печатных СМИ республик (к Ставрополью и электронному информационному пространству это не относится). Существует мнение представителей медиа-сообщества, что республиканские власти усилили прямое управление учрежденными ими и финансово зависимыми от них печатных СМИ, что ставит их в независимое от читателей положение (от спроса на покупку и рекламу). Признаками этого можно считать публикации августа 2009 г. о конфликте властей и СМИ в КЧР при создании объединенного издательского дома и вокруг редактора газеты «День республики» И. Мягковой. Возможно, что материалы УПЧ не имеют «заказа» от административного ресурса, могут стать спорными и вызвать неудовольствие властей, а интерес к ним читателей не повлияет на престиж и доходы редакций (хотя, возможно редакторам и журналистам просто не понятна и не интересна тематика прав человека и / или ее подача от УПЧ и его аппарата, а также из электронных информационных ресурсов, где ее достаточно).

Приведем четыре типичные публикации данного типа:

«Парламент Чеченской республики...21.05.2011 г., ...по представлению главы Чечни Рамзана Кадырова... единогласно утвердил Нухажиева на посту уполномоченного по правам человека<sup>28</sup>... Накануне Р.Кадыров провел с Н.Нухажиевым встречу, во время которой омбудсмен подробно проинформировал руководителя региона о деятельности аппарата за истекший период. В частности он подчеркнул, что по показателям разрешенных жалоб и заявлений граждан ЧР занимает лидирующее положение в стране... Р.Кадыров поздравил Н.Нухажиева с возложением на него обязанностей председателя комиссии по правам человека...Общественного Совета... СКФО»

«Джамбулат Оздоев был утвержден на должность уполномоченного по правам человека в регионе в ходе тайного голосования депутатами парламента Ингушетии 25.03.2010». «05.05.2010 Президент Ингушетии Юнус-Бек Евкуров провел рабочую

---

<sup>28</sup> <http://www.vestikavkaza.ru/news/politika/power/37436.html>

встречу с уполномоченным по правам человека в Ингушетии Джабраилом Оздоевым<sup>29</sup>... Одной из главных тем встречи стала ситуация с правами осужденных в Ингушетии и отбывающих наказание в исправительных колониях на территории Омской области. Евкуров указал на необходимость усиления работы по правовому просвещению граждан и предложил Оздоеву провести анализ и предоставить предложения по данной тематике, глава региона попросил взять под личный контроль ситуацию с задержанием некоторых подозреваемых, находящихся в СИЗО, а также проверить обоснованность жалоб их родственников на содержание задержанных...»

«08.04.2011 на 20-й сессии Народного Собрания Карачаево-Черкесии Уполномоченный по правам человека в Карачаево-Черкесской республике представил ежегодный Доклад «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Карачаево-Черкесской Республике в 2010 году»<sup>30</sup>... «привлечь внимание органов законодательной, исполнительной власти, правоохранительных органов и их структур, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественности республики к существующим проблемам с соблюдением конституционных прав и свобод граждан, дальнейшему содействию усилению гарантий государственной правовой защиты населения республики, принятию необходимых мер по устранению выявленных фактов нарушений прав и свобод граждан...» «...Владимир Титаренко вручил ежегодный доклад Главе Карачаево-Черкесской Республики Рашиду Темрезову, Председателю Народного Собрания (Парламента) республики Александру Иванову».

«24.02.2011 дагестанский омбудсмен Уммупазиль Омарова выступила в парламенте с Докладом: Количество обращений в аппарат уполномоченного по правам человека в Дагестане в 2010 году по сравнению с прошлым годом увеличилось на 24,3% и составило 1,196 тысячи<sup>31</sup>. "На нарушения социально-экономической направленности приходится 60% от всех поступивших в 2010 году обращений", - сказала она на очередной сессии народного собрания республики четвертого созыва. По словам омбудсмана, среди социально-экономических обращений преобладают жалобы на неправильное предоставление социальных гарантий, нарушения жилищных прав, плохое качество коммунальных услуг. По данным Омаровой, в прошедшем году возросло также число жалоб от населения на действия правоохранительных органов. "В 2010 году поступило

---

<sup>29</sup> <http://www.vestikavkaza.ru/news/politika/Ingushetia/19122.html>)

<sup>30</sup> <http://www.kchr.info/index.php?do=search#/news/5353-upolnomochennyij-po-pravam-cheloveka-v-karachaevo.html>

<sup>31</sup> <http://ug.rian.ru/society/20110224/82098301.html>

235 обращений на действия сотрудников правоохранительных органов на этапе предварительного следствия. Для сравнения, в 2009 году это число составляло 179. Негативной тенденцией прошлого года также стало увеличение обращений адвокатов на применение против них силы со стороны правоохранителей", - рассказала Омарова. Институт уполномоченного по правам человека в Дагестане направил в адрес правоохранительных структур 186 обращений с требованием разобраться в нарушениях прав людей, в 42 случаях нарушения прав были прекращены, добавила Омарова. Дагестанский омбудсмен выразила надежду, что с появлением общественных советов при силовых структурах ситуация в этой сфере заметно улучшится».

### ***11.5. Новостные и аналитические материалы федерального и международного происхождения о проблемах прав человека на Северном Кавказе***

Считаем необходимым анализ по данной тематике совместить с необходимым для использования в проекте обзором выдержек из текстов публикаций 2011 и ключевых публикаций 2009-2010 гг.. Начнем с публикации 17.05.2011 «Владимир Лукин в Госдуме рассказал о внесудебных казнях на Северном Кавказе»<sup>32</sup>. «Практика уничтожения без суда и следствия подозреваемых в участии в незаконных вооруженных бандформированиях (НВФ) не должна становиться нормой, заявил Уполномоченный по правам человека в РФ Владимир Лукин, выступая... в Госдуме РФ...». «Доказывание участия в НВФ должно осуществляться только в суде».

Активизация власти и общества в СКФО частично определяется предшествующими событиями и, на наш взгляд не в последнюю очередь, обсуждением на летней сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) темы «Права человека на Северном Кавказе». На сайте Совета Европы<sup>33</sup> наибольшее внимание Северному Кавказу уделено в 2010 г. в связи с этим и с соответствующим проектом резолюции, первоначально принятом 31 мая 2010 г. Комиссией ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека на основе доклада Дика Марти (Швейцария), а затем на сейсии ПАСЕ 23.06.2010. «ПАСЕ призвала Россию к борьбе с терроризмом на Северном Кавказе «с соблюдением основных прав человека и принципов верховенства права», следуя при этом примеру других стран..».

---

<sup>32</sup> [http://www.ingnews.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7695:2011-05-17-15-37-26&catid=2:2009-01-27-16-50-00&Itemid=5](http://www.ingnews.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7695:2011-05-17-15-37-26&catid=2:2009-01-27-16-50-00&Itemid=5)

<sup>33</sup> <http://www.coe.ru/>

Следует упомянуть, что, несмотря на активно обсуждавшиеся в публикациях провокации в виде несанкционированного присутствия на обсуждении в ПАСЕ представителя чеченских сепаратистов, «...российская делегация (22.06.2010) голосовала за резолюцию ПАСЕ по правам человека на Северном Кавказе» «...впервые за 14 лет»<sup>34</sup>. *Выдержки:* «Заместитель руководителя российской делегации в ПАСЕ, первый зампред комитета Госдумы по международным делам Леонид Слуцкий отметил большую важность обсуждения европейскими парламентариями резолюции о положении с правами человека на Северном Кавказе. Глава российской делегации в ПАСЕ Константин Косачев считает принятую резолюцию объективной и сбалансированной».

«Выступая в прениях в Ассамблее, Президент Ингушетии Юнус-Бек Евкуров отметил «огромный прогресс», достигнутый в регионе за последние три-четыре года, и заверил, что будет делаться все для защиты прав человека и наказания тех, кто их нарушает. Как Президент, я больше чем кто-либо заинтересован в том, чтобы на Северном Кавказе был порядок, ведь «мы живем там», – подчеркнул он.» «Президент Ингушетии рассказал, выступая 22 июня, о мерах, принимаемых для улучшения положения в сфере прав человека и гражданина, и о постоянном диалоге с гражданским обществом и различными религиозными общинами. Тем не менее, преступность, безработица среди молодежи и радикализм остаются в регионе серьезными проблемами. "Нашим девизом было и остается: не человек для власти, а власть для человека", – сказал он в заключение.»

Крайне показателен материал о сотрудничестве Комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга с УПЧ в РФ, федеральными, местными общественными правозащитниками и властями (включая Президент Ингушетии) на примере круглого стола 08.09.2009. «В г. Назрань Республики Ингушетия в конференц-зале гостиницы "Асса" был проведен круглый стол под названием "Пути достижения мира и согласия". Организаторами мероприятия выступили Координационный совет неправительственных организаций РИ, правозащитная организация "Машр" и Северо-Осетинское отделение партии "Яблоко" (руководитель Анатолий Сидakov). В работе круглого стола приняли участие и сотрудники ПЦ "Мемориал". Также были приглашены руководитель Московской Хельсинской группы Л.М. Алексеева, председатель фонда "Социальное партнерство", член экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ В.В. Борщов, руководитель комитета "Гражданское содействие", член Совета ПЦ "Мемориал" С.А. Ганнушкина»... Обсуждение разбилось на анализ проблем и перспектив достижения мира и согласия на Северном Кавказе, включая разрешение

---

<sup>34</sup> <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/170549/>



осетино-ингушского конфликта, а также на обсуждение конкретных случаев похищения людей поднимаемых перед властями и представителями международных организаций их родственниками. «...В своем заключительном слове президент Евкуров покритиковал организаторов круглого стола за неправильную организацию мероприятия: были затронуты абсолютно два разных вопроса, которые надо рассматривать отдельно друг от друга. Что касается основной темы круглого стола, то данный конфликт можно решить только при обоюдном желании и диалоге, подчеркнул президент РИ. Главная задача - это возвращение ингушских беженцев в места прежнего проживания. Евкуров поблагодарил участников круглого стола и пожелал им успехов в работе. Уполномоченный по правам человека в РФ В.П.Лукин отметил, что ингушскому народу очень повезло с президентом и что такой разговор, который состоялся 8 сентября, вряд ли мог состояться в другом регионе России, и это надо ценить. Работа круглого стола завершилась выступлением Томаса Хаммарберга. Он отметил, что ситуация в республике действительно сложная, но местное руководство в лице президента Евкурова делает все возможное для нормализации обстановки. Среди положительных моментов Хаммарберг выделил откровенный диалог, который состоялся между президентом и родственниками пострадавших от действий сотрудников силовых структур. Он согласился по этому вопросу с Лукиным, сказав, что это большая редкость даже в Европейских государствах. Участники круглого стола, представители общественных организации двух республик, договорились о том, что такого рода встречи будут проводиться и впредь. Следующую встречу решено было организовать во Владикавказе (РСО-А)». Следует отметить, что до конференции Президент Ингушетии встретился с Хаммамбергом и Лукиным, а после конференции с Алексеевой и Ганнушкиной.

Еще одна публикация такого же типа: «07.09.2009 в Чечню прибыл комиссар СЕ по правам человека<sup>35</sup>. В Чечню прибыли комиссар по правам человека Совета Европы Томас Хаммарберг и уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Владимир Лукин. Как сообщила пресс-служба президента и правительства ЧР, в программе визита делегации - встреча с уполномоченным по правам человека в ЧР Нурди Нухажиевым. По словам чеченского омбудсмена, правозащитники обсудят вопросы, связанные с розыском похищенных и без вести пропавших жителей республики, темой обсуждения также станет открытие в Чечне лаборатории по идентификации эксгумированных тел. В рамках визита комиссар СЕ также планирует встретиться с президентом Чечни Кадыровым и министром внутренних дел Чечни Алхановым. Хаммарберг и Лукин также посетят Грозненский

---

<sup>35</sup> <http://www.vestikavkaza.ru/news/politika/Chechnya/7917.html>

городской СИЗО, Республиканскую детскую клиническую больницу и центральную мечеть Грозного»

Самые современные публикации посвящены визиту Хаммамберга в ряд северокавказских республик в мае 2011 г. для подготовки специального доклада о ситуации с соблюдением прав человека на Северном Кавказе. В Северной Осетии 17 мая он встречался с Уполномоченной по правам ребенка при Главе Республики Северная Осетия-Алания Таисией Ногаевой<sup>36</sup>. 18 мая он был принят главой республики Ингушетия Юнус-Бек Евкуровым, а затем встречался «... с УПЧ в Ингушетии Джамбулатом Оздоевым и членами общественного совета при Уполномоченном. На встречу были приглашены также уполномоченный по правам ребенка РИ Марифа Султыгова, советник главы республики Азамат Нальгиев, представители правозащитных организаций и СМИ республики, школьные Уполномоченные. В ходе работы Общественного совета участники встречи имели возможность задать вопросы по интересующим их вопросам, а также передать письменные материалы. Затем Уполномоченный по правам человека в Ингушетии Оздоев Д.Э. совместно с г-ном Хаммамбергом и членами делегации посетили Ингушский государственный университет, где провели встречу со студентами юридического и филологического факультетов»<sup>37</sup>. Состоялась встреча Хаммамберга с УПЧ в Чечне Н.Нухаджиевым<sup>38</sup>. Затем 23 мая «...в Москв состоялась встреча заместителя председателя Следственного комитета РФ Василия Пискарева с комиссаром Совета Европы по правам человека Томасом Хаммамбергом. Пискарев подробно рассказал о ходе расследования уголовных дел, наиболее интересовавших омбудсмена. В частности, обсуждались вопросы следствия по делу о похищении и убийстве Натальи Эстемировой, исчезновении Заремы Гайсановой и похищении Ислама Умарпашаева. "Комиссар Совета Европы по правам человека поделился с сотрудниками СК России своими впечатлениями от посещения северокавказского региона, где им были проведены встречи с представителями общественности, органов местного самоуправления, а также территориальных следственных органов. Томасом Хаммамбергом отмечена положительная динамика в расследовании преступлений прошлых лет, касающихся, прежде всего, похищения людей в регионе»<sup>39</sup>».

---

<sup>36</sup> [http://www.rfdeti.ru/predstav/index.php?show\\_news=3018](http://www.rfdeti.ru/predstav/index.php?show_news=3018)

<sup>37</sup> <http://www.gazetaingush.ru>, <http://news.mail.ru/inregions/caucasus/6/5949003/>

<sup>38</sup> <http://www.vestikavkaza.ru/news/politika/EU/37254.html>

<sup>39</sup> <http://ug.rian.ru/army/20110523/82133819.html>

В преддверии выездного заседания в Махачкале Совета по развитию гражданского общества и правам человека в 2011 г. Дагестану уделялось особое внимание. К публикациям международным и федерального уровня можно отнести, например, такие публикации по Дагестану<sup>40</sup> : 23.05.2011 – «УПЧ РД встретила с делегацией Посольства Франции в России», 15.06.2009 – «УПЧ РД принимала участие в международной конференции Совета Европы «Роль национальных правозащитных структур в борьбе против терроризма», 20.07.2010 - «Омбудсмен в Дагестане одобрила работу ПАСЕ в регионе, с ней согласны не все».

В Махачкале на состоялось выездное заседание Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека<sup>41</sup> *Выдержки:* «Житель Цумадинского района Дагестана Гаджимагомед Махмудов заявил», «что в республике действуют настоящие эскадроны смерти, которые занимаются похищениями людей и внесудебными казнями». «По данным Генпрокуратуры по СКФО, в регионе на сегодняшний день не раскрыто более 2000 случаев исчезновений людей». «Уполномоченная по правам человека Республики Дагестан Умупазиль Омарова в своем выступлении говорила о длительных, искусственно завышенных сроках рассмотрения уголовных дел». «По одному и тому же делу несколько раз отменяют постановления о возбуждении уголовного дела. Нас, прежде всего, беспокоят не расследуемые факты похищения и исчезновения людей. Статистика похищений не увеличивается, а беспокойство в обществе нарастает», - заявила Омарова. «На заседании Совета присутствовали представители силового блока, в том числе из правоохранительных структур СКФО. По словам заместителя главы Следственного комитета РФ по Дагестану Александра Глущенко, в республике разработана программа по борьбе с похищениями людей».

(РИА Дагестан и Сайт МХГ<sup>42</sup>) *Выдержки:* «В Дагестане завершилось выездное заседание Совета при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Мероприятие проводилось в Махачкале в Национальной библиотеке имени Расула Гамзатова. Четвертая, - заключительная, - часть заседания была посвящена роли институтов гражданского общества в противодействии экстремизму и терроризму. Его модераторами выступили член Совета, председатель

---

<sup>40</sup> сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан (УПЧ РД), Кавказский узел и [www.riadagestan.ru](http://www.riadagestan.ru)

<sup>41</sup> <http://armenia.kavkaz-uzel.ru/articles/186703/>

<sup>42</sup> [http://www.mhg.ru/smi/10D09F73\\_02.06.2011](http://www.mhg.ru/smi/10D09F73_02.06.2011)

Московской Хельсинкской группы Людмила Алексеева и член общественной палаты РД Гамзат Гамзатов. В заседании приняли участие председатель Совета при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека Михаил Федотов, Уполномоченный по правам человека в РФ Владимир Лукин, председатель Комиссии Общественной палаты РФ по межнациональным отношениям и свободе совести, историк и тележурналист Николай Сванидзе, начальник Управления по информационной политике и пресс-службы президента РД Гарун Курбанов, Уполномоченный по правам человека в РД Уммапазиль Омарова, представители общероссийских и дагестанских некоммерческих общественных организаций, руководители республиканских министерств и ведомств».

«Уполномоченный по правам человека в РИ Оздоев Д.Э., 2 сентября 2010 года принял представительную делегацию Европарламента во главе с председателем подкомитета по правам человека Европарламента Госпожой Хейди Хайтала (Финляндия)<sup>43</sup>. Данная встреча была организована Управлением Верховного комиссара ООН на Северном Кавказе. Главной темой двусторонней встречи были общий анализ ситуации с соблюдением прав человек в РИ, анализ поступающих жалоб граждан, ситуация с внутри перемещенными лицами, находящиеся в местах компактного проживания на территории Республики Ингушетия, меры, предпринимаемые государственными органами и в частности институтом Уполномоченного по правам человека в РИ для защиты законных прав граждан. В ходе обсуждения г-жа Хейди Хайтала выразила заинтересованность европарламентариев в улучшении ситуации, связанной с защитой прав граждан в РФ и в частности в РИ. В свою очередь, Уполномоченный по правам человека в РИ отметил, что одним из приоритетов в деятельности действующего руководства республики является требование соблюдения конституционных прав человека и гражданина. Уполномоченный по правам человека в РИ рассказал о работе с жалобами и обращениями граждан, о реагировании на факты нарушения прав, о взаимодействии с неправительственными правозащитными организациями, а также о работе по правовому просвещению граждан и специфике работы всего аппарата Уполномоченного в целом, с учетом непростой ситуации на Северном Кавказе. В завершении встречи стороны подчеркнули особую значимость проведения таких встреч, а также заверили друг друга о желании дальнейшего сотрудничества и совместной координации действия для более эффективной работы в деле защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина».

---

<sup>43</sup> [http://www.ingnews.ru./index.php?option=com\\_content&view=article&id=7050:2010-10-18-09-33-02&catid=7:unsorted](http://www.ingnews.ru./index.php?option=com_content&view=article&id=7050:2010-10-18-09-33-02&catid=7:unsorted)

## **Заключение. Институты Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ СКФО в сравнении друг с другом.**

Выполненный в рамках настоящего исследования сравнительный анализ развития института Уполномоченного по правам человека в республиках и крае Северо-Кавказского федерального округа позволяет сделать следующие выводы.

Прежде всего, существенное значение имеет хорошая нормативная база для деятельности этого государственного института, в нашем случае – качественный закон «Об Уполномоченном по правам человека», который дает Уполномоченному возможность для полноценной и разносторонней деятельности по защите прав человека. И в этом случае опыт Республики Северная Осетия – Алания (РСО-А), где мы имеем самый слабый закон, не дающий Уполномоченному возможности для серьезной работы, где в законе даже не упомянут Аппарат Уполномоченного служит нам примером, когда отсутствие нормативной базы фактически обрекает Уполномоченного на очень низкий уровень деятельности, как в рамках ре-активной, так и в рамках про-активной компонент.

С другой стороны, мы имеем пример, когда даже при достаточно сильном и качественном законе, как например, закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия» (РИ), институт фактически не оставляет после себя следа, кроме обсуждения на всех возможных уровнях одной теме – темы Пригородного района. Имеется в виду первый Уполномоченный по правам человека в РИ К.-С.Кокурхаев. будучи, по-видимому, хорошим и честным специалистом прокуратуры, он не сумел даже при хорошем и сильном законе организовать свою работу так, чтобы действительно помогать людям в республике. Не случайно же ему было нечего передать второму Уполномоченному даже из документов, ни дел обратившихся с жалобами, ни иной документации.

Этот пример демонстрирует нам очень важную роль личности самого Уполномоченного, не даром и сам институт носит название его руководителя. В случае регионов Северного Кавказа мы видим, в большинстве случаев, когда человек с большим авторитетом по предыдущей жизни и деятельности, оказывается способным создать, что называется, с нуля, реально работающий институт. В случае Ставропольского края (СК) – это авторитет умного и честного прокурора края, который одновременно имеет и сильную педагогическую жилку (А.И.Селюков); в случае Карачаево-Черкесской Республики (КЧР) – это авторитет и председателя комиссии республиканского парламента, и опыт

профсоюзного деятеля в 90-годы, и опыт партийного работника в советское время (В.В.Титаренко). В этом смысле кому-то сложно сравниться с опытом УПЧ в Кабардино-Балкарской республике (КБР) Б.М.Зумакулова, который был и председателем Центризбиркома республики, и министром социальной политики в девяностые годы, и даже первым секретарем Кабардино-Балкарского обкома КПСС в последние годы перестройки. Четвертый уполномоченный с бесспорно высоким уровнем авторитета – в Республике Дагестан (РД), У.П.Омарова – пришла из иной, академической сферы, но на нее стороне уважение как к доктору юридических наук и заведующей кафедрой дагестанского университета, о которой «всем известно, что взятки она не берет», а также как дочери председателя Верховного суда республики. Кроме того, существенную роль играет и ее опыт работы на посту вице-премьера республики, который она получила совсем недавно.

Добавим также, что наряду с собственными личными высокими качествами, по крайней мере двое из них являются в определенной мере ответственными представителями своих этнических групп, которые не являются доминирующими в соответствующих республиках – в КБР это балкарец Б.М.Зумакулов, в КЧР – это представитель русской общины В.В.Титаренко, которого вовсе не случайно один из серьезных кандидатов на пост президента КЧР приглашал баллотироваться с ним как вице-президента. В республиках со смешанным этническим составом наличие представителя каждой группы на высоких постах является отражением и знаком определенного баланса интересов этнических групп, что придает конкретным людям большую устойчивость на своих ответственных постах, так как их смещение означает изменения этого баланса, что чревато неприятными последствиями даже для авторитарных лидеров.

Эти качества позволяют упомянутым выше Уполномоченным сохранять определенный уровень независимости и политической нейтральности даже в современной системе власти с четко выраженной вертикалью. В случае Уполномоченного по правам человека в Чеченской республике (ЧР) ситуация несколько иная. Здесь авторитет и высокие возможности Н.С.Нухажиева определяются во многом его однозначной поддержкой деятельности президента республики Рамазана Кадырова, включающей также и публичную полемику со всеми жителями других регионов России, которые осмеливаются критиковать какие-то действия Р.Кадырова (в самой Чеченской республике это делать публичной давно уже никто не осмеливается). Не отрицая высоких менеджерских и иных деловых качеств Н.С.Нухажиева нельзя не вспомнить опыт соседнего УПЧ в РИ К.-С.Кокурхаева, который также однозначно поддерживал любые действия президента Марата Зязикова, однако после замены последнего на Юнус-Бека

Евкурова, эта безоговорочная поддержка прежнего президента уже стала для Уполномоченного не плюсом, а минусом, и вскоре К.-С.Кокурхаев был отправлен в отставку.

Отсутствие серьезного авторитета в республике, наряду с низкими финансовыми возможностями и отсутствием аппарата, являются серьезной проблемой для деятельности Уполномоченного по правам человека в РСО-Алания. Ю.Н.Цомартова. Его предшествующий опыт деятельности известного адвоката, успешно защищавшего влиятельнейших лиц республиканского руководства, создали ему достаточно специфическое информационное сопровождение. Определенным аналогом может служить опыт первого Уполномоченного по правам человека в Пермской области С.Н.Матвеева, избранного в 2001 году, который также был адвокатом, приближенным к руководству области. Различие в возрасте – С.Матвееву было 32 года на момент избрания, а Ю.Цомартов был почти вдвое старше. С.Матвеев не проработал весь срок на своей должности, отправившись вслед за своим бывшим патроном – Ю.Трутневым в Москву в министерство природных ресурсов. Еще одной проблемой Ю.Н.Цомартова является то, что его работу многие сравнивают с деятельностью председателя комиссии по правам человека Ю.С.Сидакова, который, также не имея официальных ресурсов, но будучи харизматической личностью, сумел создать и сплотить сильную команду по защите прав человека в Республике.

Седьмой, последний по счету Уполномоченный в РИ, Д.Э.Оздоев, в отличие от большинства своих коллег по СКФО, достаточно молод – на момент избрания ему только исполнилось 35 лет, и он, вполне естественно, не обладает авторитетом Уполномоченных соседних республик и края. Его назначение на пост Уполномоченного – это скорее отражение линии Ю.Б.Евкурова на общее омоложение властной команды, на приглашение на ответственные должности молодых и перспективных людей. Его плюсом вместе с тем является его серьезная подготовка в деятельности именно на посту Уполномоченного по правам человека, в том числе и в процессе участия в семинарах и конференциях СПб центра СТРАТЕГИЯ, и хорошее образование европейского уровня в рамках участия в работе Московской школы политических исследований. Насколько он сможет сохранить свои самостоятельность и добиться развития института Уполномоченного в сложных условиях Ингушетии – покажет будущее.

Каждый из уже несколько лет работающих Уполномоченных по правам человека в СКФО нашел свою «нишу» и свой стиль работы. Так, А.И.Селюков, избранный недавно на третий срок уже в семидесятилетнем возрасте, вряд ли станет менять свой образ деятельности, впрочем, как и его западный сосед В.В.Титаренко, которому уже

шестьдесят два года. Оба Уполномоченные уделяют в своей работе внимание прежде всего ре-активной деятельности, оставляя про-активной компоненте оставшуюся часть времени. Об этом свидетельствуют и результаты структурного контент-анализа содержания Ежегодных докладов Уполномоченных (см. данные табл. 7, столбец 10), и работа с веб-сайтами (в случае КЧР он отсутствует вообще, в случае СК – он есть, но обновляется крайне редко). И если в случае Ставрополя недостаток внимания к про-активной деятельности компенсируется работой в этом направлении управделами аппарата Ю.Н.Кулика, также выпускника МШПИ, а также ежегодным появлением книг А.И.Селюкова о деятельности Уполномоченного, то в случае КЧР такой компенсации нет. Возможно, здесь играет свою роль и малое количество сотрудников Уполномоченного (в КЧР почти вдвое меньше, чем в Ставрополе), возможно – внутренние установки самого УПЧ. Во всяком случае, в его Ежегодных докладах отсутствует какие-то разделы о гражданском образовании или взаимодействии с общественными организациями, практически обязательные для докладов большинства Уполномоченных.

Для Уполномоченных по правам человека в Дагестане, Кабардино-Балкарии и Чеченской Республики характерна иная расстановка приоритетов – все они понимают важность про-активной деятельности, что и нашло отражение в итогах контент-анализа их докладов – информация о про-активной работе УПЧ составляет от 26 до 41 процентов (для случаев КЧР и СК – от 7 до 18 процентов). Вместе с тем в случае КБР, где эта доля максимальная (около 34-40%), мы наблюдаем очень слабую работу в публичном поле. Так, веб-сайт у Уполномоченного отсутствует, и каких-либо иных каналов информирования об интересных и важных итогах деятельности (например, либерализация закона о митингах и демонстрациях, реальное строительство жилья для детей-сирот после докладов Уполномоченного) также используется мало. В итоге даже некоторые члены Правительства республики не знают о важных результатах работы УПЧ, что же говорить об общественности республики. Возможно, здесь складывается влияние старой, еще советско-партийной школы работы с общественностью, возможно малая численность аппарата (близкая к аналогичной численности в КЧР – 5-6 человек).

В отличие от КБР, случае Чеченской республики мы имеем не только действующий, но и наиболее насыщенный и активно обновляемый веб-сайт Уполномоченного в СКФО. В Ежегодных докладах Уполномоченного, которые в несколько раз превышают средние объемы региональных уполномоченных, около четверти общего объема составляет информация о проблемах с правами человека, полученная из самых различных источников, включая и случаи дискриминации (по мнению Уполномоченного) чеченцев в других регионах России. Активно реагирует



Уполномоченный и на выступления общественных правозащитников в Москве, особенно в случае их критики Р.Кадырова. Можно даже сказать, что Уполномоченный по правам человека в ЧР совмещает в работе своего института не только функции правозащитного института, но и, в определенной степени, функции министерства агитации и пропаганды, а также министерства по делам неправительственных организаций, реализуя при этом не партнерскую, а патерналистскую модель взаимодействия общества и власти. Такое обилие направлений может быть реализовано только при обилии сотрудников – и действительно в случае Чеченской Республики мы имеем большой аппарат – более сорока человек, что просто несравнимо с ситуацией в других регионах СКФО.

В случае Республики Дагестан мы имеем некую близкую к оптимальной ситуации – и аппарат не слишком маленький – около десяти человек, и сайт работает с постоянным обновлением, и разделы докладов достаточно сбалансированы, хорошо представлены и ре-активная и про-активная составляющие работы Уполномоченного, и население республики и эксперты достаточно хорошо осведомлены о деятельности Уполномоченного. Отметим, что на веб-странице Уполномоченного в РД, единственной среди сайтов УПЧ в СКФО, представлен и поименный состав аппарата УПЧ и персональный состав экспертного совета при УПЧ. Вместе с тем часть местных экспертов отмечают, что в последнее время здесь наблюдается некое снижение темпа работы, уровня правозащитной деятельности, наблюдавшегося в начале работы института. Не исключено, что это связано и со сменой руководства республики, так как выдвижение У.А.Омаровой и на пост Уполномоченного, и на пост вице-премьера, происходило при прежнем президенте РД М.Алиеве.

Результаты деятельности самого молодого Уполномоченного в СКФО, Д.Э.Оздоева сложно сравнивать с итогами работы его коллег по округу, так как он действует немногим более года. Отметим при этом, что он уже взял хороший старт, получил солидный аппарат – близкий к Ставропольскому случаю и ситуации в Дагестане, наладил конструктивное сотрудничество с общественными организациями, активно и неформально ведет прием избирателей и уже создал свой веб-сайт, который по некоторым показателям даже превосходит сайты остальных Уполномоченных СКФО. Он установил хорошие партнерские отношения со своими соседями – более опытными Уполномоченными, и если он сможет взять из их опыта наиболее интересные черты, то можно надеяться на хорошие результаты как в ре-активном, так и в про-активном направлениях работы по защите прав человека.

В заключение остановимся кратко на некоторых выводах, которые можно сделать из анализа экспертных интервью, полученных в процессе настоящего исследования.

Материалы этих интервью не только помогли выявить особенности работы Уполномоченных в конкретных субъектах РФ СЗФО, то и дали возможность классификации потенциальных и реальных партнеров или «зрителей» деятельности Уполномоченных по правам человека. Так, нами была выделена так называемая категория «конкурентов», в основном из числа представителей общественных организаций правозащитного типа. Представители этой группы есть в каждом из обследованных регионов СКФО. Кратко говоря, это люди, которые либо считают, что сами они бы лучше справились с работой УПЧ, или те, кто, например, уверен, что задачей Уполномоченного является резкие публичные обличения каждого случая нарушения прав человека. К этой же группе относятся и те, кто имел отрицательный опыт взаимодействия с ними в их предыдущей роли (например, прокурора края), и теперь не могут преодолеть отрицательного стереотипа.

С другой стороны, везде есть категория «коллег» или близких партнеров, которые уже давно работают с Уполномоченным на разных этапах его жизненного пути, доверяют ему и понимают специфику его работы. Это, конечно, реальная опора в его настоящей деятельности. Кроме того, выявлена группа так называемых компетентных партнеров, которые также хорошо понимают как специфику работы Уполномоченного, так и объективные ограничители в его работе, связанные с реальностями политического режима. Эти люди и специалисты являются, на наш взгляд, реальным кадровым резервом Уполномоченного, потенциальными членами его команды или экспертных советов, или просто надежными союзниками.

## **Рекомендации по путям повышения эффективности деятельности института Уполномоченного по правам человека в условиях Северного Кавказа**

### **1. Общие рекомендации**

#### **1.1. Общие рекомендации для Уполномоченных по правам человека в субъектах СКФО РФ.**

- проработать опыт региональных государственных Программ гражданского образования и правового просвещения (и их инициации УПЧ в ряде регионов), изучить соответствующие перспективы регионов СКФО, создать широкую общественно-государственную коалицию по продвижению и реализации этого вопроса;
- содействовать организации добровольческой работы (опираясь на опыт организации добровольчества в своем и других регионах), в т.ч. поддерживающей деятельность УПЧ и его представителей в районах по правовому просвещению;
- усилить сотрудничество с другими УПЧ СКФО, Полпредством, Общественными советами, редакторами СМИ и журналистами, лидерами НКО и представителями научно-педагогического сообщества (включая членов региональных отделений РАПН);

- активизировать деятельность Координационного совета УПЧ СК ФО, в т.ч. добиваться возможности хотя бы раз в год организовывать рабочую встречу с Полномочным представителем Президента РФ, а также тематических рабочих встреч с руководителями территориальных структур федеральных ведомств;
- добиваться широкого освещения в СМИ и Интернете деятельности УПЧ, (особенно защиты прав конкретных людей и правового просвещения), а также изложения и обсуждения Докладов УПЧ;
- организовать регулярный обмен опытом и повышению квалификации сотрудников аппаратов УПЧ, их представителей в МО, членов Экспертных советов при УПЧ.

#### 1.2. Общие рекомендации для органов федеральной власти и их представительств в СКФО и в субъектах СК ФО РФ.

- повысить уровень поддержки обращений УПЧ в территориальные структуры федеральных ведомств и иной запрашиваемой ими поддержки (хотя бы до уровня поддержки региональных Уполномоченных по правам ребенка);
- содействовать деятельности Координационного совета УПЧ СК ФО, в т.ч. находить возможность хотя бы раз в год организовывать их рабочую встречу с Полномочным представителем Президента РФ, а также содействовать согласованию, подготовке и проведению их тематических рабочих встреч с руководителями территориальных структур федеральных ведомств;
- привлекать УПЧ, их представителей и рекомендованных ими экспертов к подготовке и проведению заседаний Общественного совета СК ФО (в т.ч. по вопросам соблюдения прав человека на территории ФО);
- содействовать привлечению УПЧ, их представителей и рекомендованных ими экспертов к подготовке и проведению заседаний действующих в регионах СК ФО общественных консультативных советов как при территориальных органах федеральных структур, так и при структурах региональных и муниципальных (в т.ч. по вопросам соблюдения прав человека на территории региона);
- рекомендовать руководителям регионов СК ФО изыскивать возможности повышения как уровня региональной публичной политической поддержки УПЧ, так и уровня финансирования и материально-технического обеспечения его аппарата;
- дополнить «Стратегию СК ФО 2020» разделами посвященными соблюдению прав человека, правовому просвещению, развитию гражданского общества и совершенствованию его взаимодействия с властью (с привлечением УПЧ, их представителей и рекомендованных ими экспертов);
- содействовать широкому освещению в СМИ и Интернете деятельности УПЧ, (особенно защиты прав конкретных людей и правовому просвещению), а также Докладов УПЧ;
- рекомендовать территориальным структурам федеральных ведомств (а, по мере возможности, и региональным и муниципальным властям) учитывать разделы Докладов по своей сфере компетенции и соответствующие рекомендации УПЧ.

#### 1.3. Общие рекомендации для органов региональной и муниципальной власти в субъектах СК ФО РФ.

- повысить уровень региональной публичной политической поддержки УПЧ, его деятельности и его Докладов, проводить регулярные личные встречи УПЧ с главой региона (в т.ч. перед Днем прав человека 10 декабря и после представления Доклада УПЧ);

- содействовать аналогичной публичной поддержке и регулярным встречам руководителей муниципальных образований с представителями УПЧ в их МО, а также участию руководителей МО в выездных приемах УПЧ и его представителей, в обсуждении и, по-возможности, решении на месте возникающих проблем;
- изыскать средства для качественного и количественного усиления аппаратов УПЧ (в т.ч. увеличив число юристов-сотрудников, обеспечив достойное информационное обеспечение через создание и поддержание современного сайта, увеличив возможности выездов в МО и повышения квалификации сотрудников, улучшив материально-техническое оснащение, в т.ч. помещениями и программным обеспечением компьютеров и т.п.);
- содействовать широкому освещению в СМИ и Интернете деятельности УПЧ, (особенно защиты прав конкретных людей и правовому просвещению), а также Докладов УПЧ;
- рекомендовать структурам региональной и муниципальной власти учитывать разделы Докладов по своей сфере компетенции и соответствующие рекомендации УПЧ;
- дополнить стратегические и иные планы развития региона и его МО разделами посвященными соблюдению прав человека, правовому просвещению, развитию гражданского общества и совершенствованию его взаимодействия с властью (с привлечением УПЧ, их представителей и рекомендованных ими экспертов);
- привлекать УПЧ, их представителей и рекомендованных ими экспертов к подготовке и проведению заседаний действующих на территории региона общественных консультативных советов (в т.ч. по вопросам соблюдения прав человека на территории региона);
- при преодолении социальных конфликтов связанных с правами человека путем создания и действия конфликтных комиссий и т.п. структур привлекать в их состав или УПЧ, или их представителей, или рекомендованных ими экспертов.

1.4. Общие рекомендации для специализированных правозащитных НКО российского и межрегионального уровня, их представительств в субъектах СК ФО РФ и местных НКО и общественных деятелей, специализирующихся на защите прав человека.

- при возможности, содействовать качественному и количественному усилению аппаратов УПЧ (в т.ч. увеличив число юристов-сотрудников, обеспечив достойное информационное обеспечение через создание и поддержание современного сайта, увеличив возможности выездов в МО и повышения квалификации сотрудников, улучшив материально-техническое оснащение, в т.ч. помещениями и программным обеспечением компьютеров и т.п.);
- при возможности, содействовать широкому освещению в СМИ и Интернете деятельности УПЧ, (особенно защиты прав конкретных людей и правовому просвещению), а также Докладов УПЧ;
- при возможности, содействовать проведению научно-прикладных исследований проблем соблюдению прав человека, правовому просвещению, развитию гражданского общества и совершенствованию его взаимодействия с властью в регионах СК ФО, а также деятельности соответствующих институтов, включая УПЧ;
- при возможности, содействовать межрегиональному обмену опытом и повышению квалификации сотрудников аппаратов УПЧ, их представителей в МО, членов Экспертных советов при УПЧ, организаторов работы всех общественных консультативных структур, членов конфликтных комиссий и т.п. структур, а также представителей органов власти, НКО, СМИ и научно-педагогического сообщества, тесно с ними взаимодействующих (в т.ч. путем содействия изданию и распространению соответствующих пособий, проведению семинаров и т.п.);

- содействовать межрегиональному очному (путем семинаров и конференций) и виртуальному (путем телемостов) общению и обмену опытом всем представителям общества и власти специализирующимся на деятельности по соблюдению прав человека, правовому просвещению, развитию гражданского общества и совершенствованию его взаимодействия с властью в регионах СК ФО.

1.5. Общие рекомендации для международных организаций участвующих в защите прав человека в субъектах СК ФО РФ.

- усилить использование Докладов УПЧ (и иных их публикаций) для содействия защите прав человека (возможно, для этого поддерживая проекты оперативного полного или сокращенного перевода их на английский и другие языки, а также поддерживая размещения их в Интернете);
- при реализации любых проектов использовать УПЧ и рекомендованных ими лиц в качестве экспертов, в т.ч. встречи с ними включать во все программы визитов, а также приглашать (за счет организаторов) на соответствующие конференции;
- использовать положительные рекомендации УПЧ при решениях о поддержке проектов НК;
- особенные приоритеты отдавать программам связанным с содействием освещению вопросов защиты прав человека и деятельности УПЧ в СМИ и Интернете, а также правовому просвещению;
- содействовать поддержанию авторитета УПЧ перед представителями российских федеральных, региональных и муниципальных властей, в т.ч. информируя их о деятельности омбудсманов и их ассоциаций в иных странах и их регионах;
- при возможности, содействовать качественному и количественному усилению аппаратов УПЧ (в т.ч. увеличив число юристов-сотрудников, обеспечив достойное информационное обеспечение через создание и поддержание современного сайта, увеличив возможности выездов в МО и повышения квалификации сотрудников, улучшив материально-техническое оснащение, в т.ч. помещениями и программным обеспечением компьютеров и т.п.);
- при возможности, содействовать широкому освещению в СМИ и Интернете деятельности УПЧ, (особенно защиты прав конкретных людей и правовому просвещению), а также Докладов УПЧ;
- при возможности, содействовать проведению научно-прикладных исследований проблем соблюдению прав человека, правовому просвещению, развитию гражданского общества и совершенствованию его взаимодействия с властью в регионах СК ФО, а также деятельности соответствующих институтов, включая УПЧ;
- при возможности, содействовать межрегиональному обмену опытом и повышению квалификации сотрудников аппаратов УПЧ, их представителей в МО, членов Экспертных советов при УПЧ, организаторов работы всех общественных консультативных структур, членов конфликтных комиссий и т.п. структур, а также представителей органов власти, НКО, СМИ и научно-педагогического сообщества, тесно с ними взаимодействующих (в т.ч. путем содействия изданию и распространению соответствующих пособий, проведению семинаров и т.п.).

1.6. Общие рекомендации для представителей СМИ, действующих в субъектах СК ФО РФ.

- изучать институт УПЧ, его деятельность (особенно примеры помощи конкретным людям и решения общих проблем) и опыт сотрудничества со СМИ (как в своем, так и иных регионах, особенно в Свердловской области);

- проявлять инициативу в выявлении и согласовании тем и форм для сотрудничества с УПЧ, его местными представителями, Экспертным Советом при нем;
- действовать совместно и параллельно, опираясь на ресурсы УПЧ и собственные;
- фокусироваться, в первую очередь, на правовом и правозащитном просвещении;
- освещать опыт деятельности омбудсманов в разных странах мира и УПЧ в РФ и различных регионах России;
- не противопоставлять друг другу, а освещать взаимодополняемость различных правозащитных институтов, в т.ч. правозащитных НКО, УПЧ и Уполномоченных по правам ребенка.

1.7. Общие рекомендации для НКО и объединений НКО различной специализации, ресурсных центров НКО действующих в субъектах СК ФО РФ.

- изучать институт УПЧ, его деятельность и опыт сотрудничества с НКО (как в своем, так и иных регионах);
- проявлять инициативу в выявлении и согласовании тем и форм для сотрудничества с УПЧ, его местными представителями, Экспертным Советом при нем;
- действовать совместно и параллельно, опираясь на ресурсы УПЧ и собственные;
- фокусироваться, в первую очередь, на правовом и правозащитном просвещении (как собственными и УПЧ силами, так и содействуя созданию и достойному функционированию государственной региональной программы правового просвещения, с учетом опыта ряда регионов РФ).

1.8. Общие рекомендации для ответственных за организацию и деятельность всех общественных консультативных структур (ОКС) при органах власти в субъектах СК ФО РФ.

- изучать и использовать опыт иных ОКС, в т. методические разработки для ОКС при ФАС РФ и территориальных управлений ФАС;
- привлекать в ОКС УПЧ и его представителей, вводить в ОКС лиц, зарекомендовавших себя в экспертных советах УПЧ (и иных – по рекомендации УПЧ);
- стремиться к подготовке каждого заседания ОКС, во-первых, группой членов ОКС с привлечением компетентных по рассматриваемому вопросу экспертов, во-вторых, в режиме полноценных публичных слушаний с привлечением всех заинтересованных сторон и широким освещением в СМИ.

1.9. Общие рекомендации для исследователей по данной теме и заказчиков таких исследований в субъектах СК ФО РФ.

- сфокусироваться на руководителях СМИ и работающих со СМИ работниках органов власти, а также руководителях регионального образования и науки;
- выявить условия для резкого усиления освещения деятельности УПЧ, для формирования государственной системы правового просвещения и внедрения в массовое сознание правового алгоритма защиты прав;
- выявить в регионе потенциальных участников создания и функционирования такой системы.

## **2. Отдельные рекомендации по субъектам СК ФО РФ**

### **2.1. Ставропольский край.**

- изыскать средства и специалистов и привести сайт в требуемое состояние;
- доукомплектовать представителей в муниципалитетах, усилить информирование населения об их работе, активизировать подготавливаемые с их участием мероприятия по выездным приемам и посещениям учреждений (с привлечением местной администрации, общественности и освещением в СМИ);
- привлечь членов Экспертного совета при УПЧ и иных лидеров НКО, ученых, представителей образования и СМИ для разработки планов усиления про-активной работы и УПЧ, и его союзников;
- готовить преемственность из кадров молодых юристов;

## 2.2. Республика Ингушетия.

- создать систему координации специальных программ и постоянных рубрик в СМИ (в т.ч. на телевидении, в газетах и на радио), с отдельными выступлениями в СМИ и, что очень важно, с оперативно обновляемым сайтом;
- усилить информирование о деятельности УПЧ и вовлечение в нее потенциальных партнеров среди активных преподавателей вузов и ученых (не только юристов), журналистов, лидеров НКО, представителей молодежных организаций;
- изыскивать возможности усиления влияния на территориальные структуры федеральных ведомств (в т.ч. с учетом положительного и отрицательного опыта других регионов и использования возможностей УПЧ в РФ);
- для содействия деятельности института УПЧ в РИ продолжить привлекать внешние ресурсы (в т.ч. визиты VIP – персон и экспертов, материалы и опыт УПЧ других регионов РФ и омбудсманов иных стран, в т.ч. имеющих проблемы с правами человека при проведении контр террористических операций).

## 2.3. Карачаево-Черкесская Республика.

- изыскать средства и специалистов и, с учетом опыта УПЧ других регионов и местной специфики, создать сайт, соответствующий современным требованиям;
- усилить информирование о деятельности УПЧ и вовлечение в нее потенциальных партнеров среди активных преподавателей вузов и ученых (не только юристов), журналистов, лидеров НКО, представителей молодежных организаций;
- добиваться широкого обсуждения Докладов и учета их в деятельности властей;
- добиваться фактического увеличения финансирования и материально-технического обеспечения аппарата УПЧ (в т.ч. с учетом опыта иных регионов);
- усилить сотрудничество и обмен опытом с УПЧ в СК ФО и активизировать Координационный совет УПЧ СК ФО, создать систему планирования совместной деятельности и закрепления за каждым из УПЧ соответствующих разделов плана.

## 2.4. Чеченская Республика.

- изыскать возможность улучшения отношений с УПЧ других регионов и специализированных правозащитных НКО российского и межрегионального уровня, их представительств в субъектах СК ФО РФ;
- при защите прав чеченцев за пределами ЧР, обеспечивать налаживание конструктивного партнерства с УПЧ соответствующих регионов и сотрудниками их аппаратов;
- содействовать работе Координационного Совета УПЧ СК ФО, в т.ч. как руководителю комиссии Общественного совета СК ФО;

- увеличить направление сотрудников своего аппарата на стажировки и повышения квалификации.

#### 2.5. Республика Дагестан.

- развитие института представителей УПЧ в районных центрах Дагестана, в первую очередь в горных районах (с учетом как опыта УПЧ других регионов, так и местной специфики);
- активизировать подготавливаемые с участием представителей УПЧ мероприятия по выездным приемам (УПЧ и представителей ее аппарата) и посещениям учреждений (с привлечением местной администрации, общественности и освещением в СМИ);
- возобновить вовлечение в деятельность УПЧ представителей СМИ (включая взаимную оперативную информацию, анализ прессы и писем в редакции для выявления проблем и публичного на них реагирования);
- создание специальной программы, посвященной правам человека на ГТРК «Дагестан»;
- координация таких специальных программ и постоянных рубрик в СМИ (в т.ч. в газетах и на радио), с отдельными выступлениями в СМИ и сайтом;
- усилить информирование о деятельности УПЧ и вовлечение в нее потенциальных партнеров среди активных преподавателей вузов и ученых (не только юристов), журналистов, лидеров НКО, представителей молодежных организаций;

#### 2.6. Кабардино-Балкарская Республика.

- изыскать средства и специалистов и, с учетом опыта УПЧ других регионов и местной специфики, создать сайт, соответствующий современным требованиям;
- усилить публичность деятельности УПЧ, работу со СМИ, больше информировать жителей республики о правах человека, механизмах их защиты и деятельности УПЧ.

#### 2.7. Республика Северная Осетия - Алания.

- сосредоточить усилия на переезде в другое помещение все возможности, в т.ч. поддержку УПЧ в РФ и регионах РФ, Полпредство и т.п.
- добиваться как корректировки Закона об УПЧ, так и фактического увеличения финансирования для создания реального аппарата УПЧ, снабжения его орг. техникой и транспортными средствами (в т.ч. с учетом опыта иных регионов);
- мобилизовать прошлый актив комиссии по правам человека, изыскать формы возобновления их добровольческой работы, в т.ч. в рамках Экспертного Совета при УПЧ, привлекать новых союзников, в первую очередь из ученых и преподавателей, журналистов, лидеров НКО;
- при подготовке ежегодного доклада УПЧ о состоянии прав человека и их защиты в республике начать с публичного обсуждения учета Доклада прошлого года, привлечь к подготовке ученых и общественность.

**Список предыдущих выпусков серии «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ»**



1. Селюков А.И. Перипетии судеб: Избранное. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 1. – Ставрополь-СПб.: Норма, 2007.
2. Организация работы аппарата Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с жалобами и обращениями граждан. Учебное пособие. / Под ред. Г.Л. Бардиер и А.Ю. Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 2. - СПб.: Норма, 2007.
3. Календарь основных событий, связанных с развитием института Уполномоченного по правам человека в регионах России в 1996-2008 гг. / Под ред. Н.А.Цымбаловой. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 3.- СПб.: Норма, 2008.
4. Ева Лентовска. Очерки. / Сост. Г.Л.Бардиер. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 4.- СПб.: Норма, 2008.
5. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и судебная система / под ред. О.В.Матюхина и А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 5. - СПб.: Норма, 2009.
6. Гражданско-правовое образование / под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 6.- СПб.: Норма, 2009.
7. Права человека / Под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 7. - СПб.: Норма, 2010.
8. Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности. / Под. ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». – Выпуск 8. – СПб.: Норма, 2010.
9. Международные институты защиты прав человека. Система ООН: Учебное пособие. / Автор-составитель Т.Л.Барандова; под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 9. – СПб.: Норма, 2010.