**Лиана Кварчелия**

**Об общественном мнении в Абхазии в отношении правозащитных ценностей и деятельности**

Целью данного исследования общественного мнения является выявление тенденций в социальном восприятии и установках относительно «прав человека» как важной ценности и принципа в демократическом обществе, а также относительно деятельности по защите прав человека. Исследование не претендует на широкий охват мнений всех слоев населения Абхазии, поэтому количественные методы в нем не используются. Задача – выявить основные тенденции в общественном восприятии и установках, опираясь на качественные методы – фокусированные групповые дискуссии и углубленные интервью.

Всего исследователями было проведено 10 углубленных интервью и 4 фокус-группы, в которых приняли участие 35 человек. Общее количество опрошенных - 45 человек. Респондентами выступили следующие категории населения: молодежь (студенты и молодые специалисты); высшее и среднее звено чиновников республиканского и местного уровня; депутаты Парламента; представители правоохранительных органов, судебной системы и адвокатского сообщества; политические деятели; представители НПО и журналисты. В число респондентов вошли представители разных этнических групп из разных районов Абхазии.

Исследователи поставили перед собой задачу выявить:

* особенности восприятия концепции «прав человека» и степень осознания важности правозащитных подходов в развитии демократического общества;
* восприятие ситуации с правами человека и уровнем обеспечения защиты прав человека в Абхазии;
* наличие условий для осуществления правозащитной деятельности общественных организаций; уровень информированности и отношение к правозащитной деятельности со стороны властей и общества;
* мнения, относительно мер, которые помогли бы улучшить ситуацию в сфере защиты прав человека.

**1.** **Особенности восприятия концепции «прав человека» и степень осознания важности правозащитных подходов в развитии демократического общества.**

Опрос показал, что респонденты в целом имеют достаточно общее представление о том, что подразумевает понятие «права человека». Юристы и правозащитники, а также представители правоохранительных органов, отдельные депутаты и чиновники (молодое поколение чиновников), профессиональная деятельность которых требует более детального знания Конституции и законодательства Абхазии, знают о базовых международных документах, в которых закреплены права человека, и о том, как они отражены в абхазском законодательстве. Однако часть опрошенных, в особенности студенты и молодые специалисты, а также старшее поколение чиновников, имеют лишь поверхностные знания о международных нормах и документах в сфере прав человека и о том, в какой степени эти стандарты закреплены в абхазских Конституции и законах. Объединяет и тех и других то, что в ходе интервью и дискуссий многие респонденты несколько путались в понятиях, полностью отождествляя, к примеру, недостаточно высокое качество образования или медицинских услуг с нарушением права на образование или на охрану здоровья. Хотя между качеством услуг и правами человека в данных сферах и есть связь, тем не менее, проведение прямых параллелей в условиях сложной экономической ситуации и политической изолированности Абхазии от внешнего мира (со всеми вытекающими последствиями) представляется не вполне корректным.

Интересно, что подавляющее большинство респондентов в качестве приоритетного права человека назвали право на жизнь. Наряду с термином «право на жизнь» использовался в качестве синонима термин «право на безопасность». Данный термин не толковался расширительно и не подразумевал разные аспекты безопасного существования человека. Тот факт, что «право на жизнь» выделялось участниками в качестве приоритетного, можно объяснить несколькими факторами. На сегодняшний день нельзя сказать, что в Абхазии часто происходят убийства людей – криминогенная ситуация в этом плане улучшилась, а громкие убийства политических и общественных деятелей остались в прошлом. Поэтому повышенное внимание именно к праву на жизнь может быть связано, скорее, с тем, что в данном случае мы имеем дело с пост-военным обществом, все еще находящимся в состоянии неурегулированного конфликта с внешним врагом. Помимо влияния такого культурного фактора, как потребность отдавать дань памяти тем, кто погиб, защищая Родину и тем, кто стал жертвой военных действий, сам факт наличия неурегулированного конфликта с Грузией, несмотря на сегодняшнее наличие гарантий безопасности со стороны Российской Федерации, является постоянным напоминанием о том, что общество понесло большие потери, и что угроза в долгосрочном плане, хоть и теоретически, но существует.

Другим фактором, повлиявшим на выбор участниками опроса данного приоритетного права, возможно, стал широко распространенный медийный дискурс о терроризме (участники ссылались на терроризм как на одну из угроз безопасности), освещение на ТВ и в Интернете террористических актов в Париже и других местах, а также освещение событий на Ближнем Востоке.

Наконец, еще один актуальный фактор – это отсутствие в Абхазии условий для оказания медицинской помощи пациентам в случае ряда тяжелых заболеваний. В силу ограниченных экономических возможностей Абхазия далеко не всегда в состоянии обеспечить медицинские услуги в соответствии с современными требованиями.

Кроме самого главного для респондентов права – права на жизнь, в качестве других приоритетных прав назывались право на свободу слова (которая, судя по высказываниям самих же респондентов, стала привычным явлением в Абхазии), право на образование и здравоохранение.

Для студентов актуально право на свободное перемещение за пределами Абхазии. В силу того, что большинство западных стран отказываются предоставлять визы жителям Абхазии (на основании паспортов граждан России, выданных российским посольством в Абхазии), права граждан Абхазии на свободное перемещение за пределами республики грубо нарушаются. В результате молодые люди – потенциально наиболее мобильная группа, не имеют возможности свободно путешествовать, нарушается их право на доступ к получению образования за рубежом.

Многие респонденты говорили также о праве на жилье, подразумевая трудности, которые испытывают в этом плане молодые семьи. Несколько человек упомянули социальные и экономические права, не вдаваясь в конкретику, но подчеркивая, что на первом месте стоят базовые потребности человека. Как выразился один из респондентов (молодой чиновник), «наше общество находится, по сути, на до-индустриальном уровне развития, поэтому для нас, в первую очередь, важны базовые права человека» (чиновник).

Интересно отметить, что само по себе инициирование обсуждения темы прав человека у нескольких человек сразу же вызвало ассоциацию с правами сексуальных меньшинств. То есть, сам факт разговора на тему прав человека и, в частности, вопрос о том, насколько адекватным, с точки зрения предоставленных гарантий защиты прав человека, представляется абхазское законодательство, был воспринят как вопрос, провоцирующий рассуждения на тему прав сексуальных меньшинств, хотя исследователи такой задачи не ставили. Все, кто затронул тему прав сексуальных меньшинств, ассоциируют данное право с западными либеральными подходами, которые, по мнению респондентов, в корне противоречат маскулинной кавказской культуре. Очевидно, что, как и пропаганда прав сексуальных меньшинств в западном информационном пространстве, так и анти-западная пропаганда, намеренно сводящая либеральные правозащитные ценности исключительно к проблеме сексуальных меньшинств, негативно отражаются на восприятии абхазским обществом правозащитной тематики в целом.

О политических правах, в частности, о праве избирать и быть избранным, говорил лишь респондент из Галского района. Ситуация в Галском районе в силу разных причин, в первую очередь политических, в плане обеспечения прав человека не может быть названа стабильной. В условиях, когда существует риск того, что могут быть нарушены основные права человека, респонденты из Галского района, тем не менее, говорили о важности обеспечения именно политических прав. Эти права связаны со статусом гражданина Республики Абхазия, которого жители района решением Парламента Абхазии лишились в массовом порядке. Для всех остальных респондентов обеспечение политических прав и свобод – это естественное явление, присущее Абхазии, и на данной категории прав они специально не останавливались.

На вопрос о том, будут ли респонденты готовы отказаться от части прав в обмен на социальные гарантии, подавляющее большинство опрошенных ответили отрицательно. Только в среде молодежи был один положительный ответ, когда речь зашла об обеспечении экстренной помощи детям. Исключение также составил один представитель НПО старшего поколения, ностальгирующий о стабильном существовании во времена СССР. Подавляющее же большинство опрошенных, включая представителей этнических меньшинств, не готово отказаться от каких-либо прав в обмен на социальные гарантии.

Что касается возможности отказа от части прав в обмен на обеспечение безопасности, то мнения респондентов в данном вопросе разделились. Больше половины опрошенных категорически не приемлют подобную постановку вопроса. Их главный аргумент заключается в том, что вопрос безопасности может быть искусственным предлогом для сворачивания свобод: «Могут быть мнимые угрозы, могут манипулировать, поэтому ограничивать права ни при каких обстоятельствах нельзя. Кроме того, человек может видеть угрозу со стороны своего же государства» (чиновник).

Респонденты, готовые пожертвовать частью своих прав в обмен на безопасность, были представлены практически во всех группах, включая НПО. Во время дискуссии со студентами было очевидно, что более углубленные вопросы ставили участников в тупик. Молодежь глубоко не задумывается над данной проблематикой, дискуссии подобного рода в молодежной среде не ведутся, а дискурс, особенно в социальных сетях, носит скорее пропагандистско-популистский характер. Следует отметить, что большинство участников, готовых согласиться на ограничения прав в обмен на безопасность, подчеркивали, что пойти на такой шаг можно только в том случае, если речь идет о реальной серьезной угрозе – войне или терроризме. При этом многие, включая представителей правоохранительных органов, осознают, что существует опасность злоупотребления темой угрозы для манипулирования общественным мнением.

То, что большинство опрошенных представителей этнических меньшинств опасаются любых ограничений, даже в обмен на безопасность, говорит об их желании упрочить свое положение в плане гражданских и политических прав.

**2. Восприятие ситуации с правами человека и уровнем обеспечения защиты прав человека в Абхазии.**

***Нарушения прав: Чьих? Каких? Почему?***

Для выяснения мнения опрошенных относительно ситуации с правами человека в Абхазии, респондентам было предложено ответить на вопросы о том, в какой степени соблюдаются права человека в стране, права каких категорий населения наименее защищены, и что является источником проблем в этой сфере.

Ответы студентов и молодых специалистов показали, что они не всегда понимают, что именно можно назвать нарушением прав человека. Наличие основных свобод и возможность добиваться реализации своих прав воспринимается ими как индикатор, указывающий на то, что в сфере прав человека серьезных проблем нет. С точки зрения молодых респондентов, признание наличия нарушений прав человека равносильно признанию собственной страны в качестве несвободной. Таким образом, молодые люди воспринимают вопросы о нарушениях прав человека исключительно через призму политических прав и свобод, с наличием которых ситуация в Абхазии обстоит более или менее благополучно, если не говорить об особом положении жителей Галского района. Возможность свободно высказываться, возможность обратиться в суд – все это создает иллюзию того, что права человека практически не нарушаются.

Интересно также, что в молодежной группе, как и в группе представителей правоохранительных органов, в связи с правами человека говорили, в первую очередь, об ответственности граждан перед государством. Причем, если правоохранительные органы в своей работе до сих пор во многом опираются на советские подходы, то проблема молодых людей заключается в том, что они воспитывались и получали образование в условиях международной изоляции Абхазии и в большинстве своем не знакомы с международным опытом.

Важно также отметить то, что многие молодые люди, особенно из более или менее благополучных семей, обычно сами не сталкиваются с ситуациями, в которых серьезно нарушались бы их права. Определенная степень инфантилизма, излишняя опека со стороны родителей, когда последние занимаются решением проблем своих великовозрастных детей, избавляет молодых людей от необходимости самим предпринимать какие-либо действия в этом плане.

Между тем, те же молодые люди говорили о проблемах, связанных с коррупцией и клановостью, с недостаточным уровнем обеспечения законности и правопорядка. Однако им сложно увидеть данные явления сквозь призму последствий, которые эти явления могут иметь для прав человека. Поверхностные знания в данной области у многих опрошенных, а также их мнение о том, что общество, в целом, плохо информировано о своих правах и механизмах их защиты, говорят о не очень высокой правовой культуре в обществе.

Большинство опрошенных в других группах признают, что хотя в Конституции Абхазии права человека продекларированы как ценность, а их защита – как принцип, в реальности нарушения прав человека происходят в разных сферах. Многие подчеркивают, что, обсуждая случаи нарушения прав человека, следует понимать что, речь ни в коем случае не идет о целенаправленной официальной политике по ограничению прав граждан: «Нельзя сказать, что власть умышленно нарушает права человека. Она нарушает их в силу того, что не понимает, как решать проблему или исходит из приоритета каких-то факторов, не связанных с правами человека» (представитель НПО). Таким образом, целенаправленной государственной политики по ограничению прав человека, по мнению опрошенных, в Абхазии нет, но есть слабые институты и низкая эффективность системы управления. Респонденты признают, что особая ситуация сложилась в отношении Галского района. В связи с неурегулированным конфликтом с Грузией и соображениями безопасности существуют ограничения в признании жителей района гражданами Абхазии.

Среди категорий прав, которые нарушаются чаще всего, назывались социальные права граждан: право на жилище, на социальное обеспечение, на экономическую свободу и свободу труда, на образование, медицинское обслуживание. Некоторые опрошенные, особенно из среды политической оппозиции, отметили также, что в последнее время наметились негативные тенденции в плане нарушения гражданских и политических прав. Это выражается, например, в том, что оппозиция имеет ограниченный доступ к государственным СМИ, в частности, к телевидению.

Среди причин, приводящих к нарушениям прав человека, опрошенные назвали как субъективные, так и объективные факторы, отмечая, что ситуация в данной сфере зависит от уровня развитости государственных институтов, от их способности обеспечить законность и правопорядок в стране, от их готовности вести борьбу с коррупцией. Невысокий уровень эффективности управления, чрезмерная бюрократизация процедур – все это питательная среда для коррупции. Многое зависит от уровня профессионализма чиновников и представителей правоохранительных органов, от их понимания собственной роли, должностных обязанностей и ответственности.

По мнению опрошенных, исполнительные и правоохранительные структуры слабо представляют, что такое права человека, что подразумевает «верховенство закона», что представляет собой сервисный подход в работе с населением. Полученная ими профессиональная подготовка далеко не всегда соответствует требованиям и не ориентирует в направлении уважения прав человека как приоритета. По признанию многих опрошенных, в том числе представителей правоохранительных органов и исполнительной власти, силовики и бюрократы на разных уровнях часто сами не понимают, что нарушают права человека. В восприятии многих людей начальник – это средоточие власти для осуществления контроля и принятия решений (часто произвольных), это привилегия, в то время, как рядовой гражданин – в лучшем случае, зависимый от начальника проситель, в худшем – потенциальный преступник. При том, что в целом чиновники в условиях Абхазии вполне доступны для рядового гражданина, некоторые из них, благодаря наличию властных полномочий, ощущают себя выше закона. По мнению опрошенных, проблема заключается в том, что нарушившие закон чиновники или превысившие полномочия сотрудники правоохранительных органов крайне редко подвергаются наказанию и не преследуются административно или уголовно. Кроме того, доступность чиновников не является гарантией того, что проблема гражданина будет решена, а права соблюдены. Например, один из респондентов (чиновник) отметил, что нарушение прав со стороны государственных органов чаще выражается в форме бездействия в ответ на жалобу или ходатайство гражданина.

Часто ответственность чиновников за неисполнение обязанностей не прописана в виде регламента, поэтому не понятно, в какие сроки чиновник обязан оказать услугу или принять решение. Отсутствие регламентов (представитель муниципальных органов отметил, что в настоящее время готовятся административные регламенты, где будет расписан весь алгоритм действий по оказанию услуг гражданам) или их нарушение, отсутствие неотвратимости наказания создают благоприятную почву для нарушений. В качестве наиболее проблемных в этом плане были названы такие структуры, как жилищные управления, лицензирующие органы, паспортно-визовые службы, органы социального обеспечения и т.д. В целом опрошенные отметили, что государственным структурам не хватает прозрачности, нет эффективных механизмов для гражданского контроля, распространено телефонное право.

Следует отметить, что большинство опрошенных рассуждали на эти темы не с позиции соблюдения или несоблюдения прав человека, а с позиции соблюдения или несоблюдения чиновниками закона, а также выполнения ими должностных обязанностей. Во главу угла ставятся не права человека, а скорее, законность и правопорядок в их репрессивном понимании. Далеко не все осознают, что злоупотребления со стороны чиновников – это не просто нарушение закона, но и источник нарушения прав человека.

Отдельная категория нарушений прав человека, по мнению большинства респондентов, связана с судебной практикой и, даже в большей степени, с распространенной практикой неисполнения судебных решений. Как отметил один из респондентов, «получается так, что граждане не ограничены ничем, чтобы добиваться реализации своих прав, но в реальности это сделать нелегко. В итоге происходит нарушение одного очень важного права – права на государственную и судебную защиту. Это право самое незащищенное» (представитель НПО).

Отсутствие должного реагирования органов прокурорского надзора на жалобы и обращения граждан также называлось в качестве фактора, не способствующего улучшению ситуации в сфере защиты прав человека. В Абхазии принят закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (от 22 апреля 2008 года), однако в должной мере он не исполняется. Как отметил один из опрошенных чиновников, «проблема не только в том, как работает закон, но и в том, что за его исполнением не всегда следят те, кому положено». Сами представители правоохранительных органов также считают, что прокуратура должна, в первую очередь, заниматься защитой прав граждан от произвола чиновников, и должна действовать в этом направлении от имени государства. Однако и в отношении прокурорской системы не изжиты устаревшие представления - прокуратура воспринимается как карательный орган по отношению к гражданам.

По мнению большинства респондентов чаще всего нарушаются права наиболее уязвимых категорий граждан – малоимущих, военнослужащих, лиц отбывающих наказание, одиноких пенсионеров, особенно тех, кто проживают в сельской местности. Последние в меньшей степени осведомлены о социальных гарантиях. Представители этнических меньшинств относят к категории уязвимых этнические меньшинства. Последние, по их мнению, являются наиболее законопослушными категориями населения, но именно их права нарушаются чаще. Часть опрошенных признает, что руководящие должности, в основном, занимают этнические абхазы, а учитывая то, что в абхазской среде сильны родственные связи, этнические абхазы получают преференции. С данным утверждением не согласна другая часть опрошенных, которая считает, что серьезных различий в том, как соблюдаются права граждан разной этнической принадлежности, нет. По их мнению, и абхазы и другие этнические группы сталкиваются с идентичными проблемами. Тем не менее, данная группа опрошенных согласна с тем, что родственные связи играют важную роль в Абхазии. Если у кого-то нет «спины» в виде большой родни или влиятельных знакомых, то неважно, какой человек национальности - ему будет сложнее решать свои проблемы.

Респонденты из Галского района считают, что наиболее уязвимыми в плане соблюдения прав человека являются жители их района, поскольку в силу неясности их правового статуса они оказались ограниченными в целом ряде прав.

Опрошенные студенты и молодые специалисты считают, что при приеме на работу нарушаются права женщин, так как предпочтения во многих случаях отдаются мужчинам. При этом никто из респондентов не сослался (скорее всего, в силу незнания) на то, что данные факты являются нарушением Закона «Об обеспечении равных прав и возможностей для мужчин и женщин в Республике Абхазия», принятого Парламентом Абхазии в 2009 г. О более или менее скрытой дискриминации женщин, проявляющейся в различных формах (низкий уровень представительства женщин во властных структурах, факты домашнего насилия и др.), говорили представители общественных организаций. В то же время, депутаты считают, что женщины в Абхазии традиционно пользуются уважением, а все разговоры о нарушении гендерного баланса – это западное веяние, противоречащее кавказским традиционным ценностям. При этом, они все же признали, что женщины слабо представлены в системе управления. В других группах говорилось о недостаточной представленности во власти не только женщин, но и представителей национальных меньшинств.

В группе представителей правоохранительных органов был отмечен такой важный фактор, влияющий на статус человека в обществе, как как участие в Отечественной войне народа Абхазии: «По закону все равны, но на деле работают другие принципы – воевал-не воевал…» (депутат Парламента).

Отдельные опрошенные путают привилегии и льготы с правами, считая, к примеру, что те, кто во время войны 1992-1993 гг. не выполнил свой долг перед родиной, не могут иметь такие же права, как те, кто встал на ее защиту. В данном случае имелись в виду этнические группы, которые не воевали против напавшей на Абхазию Грузии, или чей вклад в победу был более скромен, чем вклад этнических абхазов. Тем не менее, большинство респондентов считает, что в сфере прав человека нельзя делить граждан по принципу их участия или неучастия в сопротивлении грузинской агрессии.

***Права человека и законодательство Абхазии***

Респондентам было предложено высказаться на тему того, насколько адекватным с точки зрения международных стандартов в сфере защиты правам человека является законодательство Абхазии, и есть ли необходимость шире включать в него международные нормы. Как было сказано выше, более подробно и углубленно с абхазским законодательством в данной сфере знакомы те, кто изучали его в силу своей профессиональной деятельности. Они считают, что формально базовые международные акты по правам человека – Всеобщая Декларация прав человека, Международные Пакты об экономических, социальных и культурных правах, а также о гражданских и политических правах – интегрированы в Конституцию Республики Абхазия. Однако это не означает, что их основные положения полностью соблюдаются на практике: «Дело не в том, что у нас не хватает законов, а в том, что их надо исполнять» (политик).

Представитель общественной организации отметила, что такие важные международно-правовые акты, как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, документы, посвященные борьбе с насилием в отношении женщин, и многие другие акты не ратифицированы и не принимаются во внимание на официальном уровне, хотя НПО стараются знакомить с ними общество и власти.

По наблюдению сотрудников общественных организаций, при защите своих прав в суде граждане практически не апеллируют к положениям в абхазском законодательстве, касающимся соблюдения прав человека. Более того, сами судьи также не ссылаются на эти положения. Ни на уровне граждан, ни на уровне судейского и адвокатского сообществ нет достаточного понимания того, каким важным инструментом в виде соответствующих статей Конституции и положений отдельных законов обладают граждане Абхазии. В качестве примера приводился закон «О праве граждан на доступ к информации». Это важное право, которое стараниями НПО было закреплено в соответствующем законе и которое должно было стать нормой для органов власти. Однако граждане практически не пользуются правами, предоставляемыми данным Законом. Исключение составляют журналисты, апеллирующие к Закону, скорее, из профессиональной необходимости.

По мнению многих опрошенных, сдерживающим моментом является то, что Абхазия не имеет широкого международного признания. Абхазия принимает документы и берет на себя одностороннюю ответственность за соблюдение международных норм в сфере обеспечения прав человека. Поскольку ей не дают возможность стать полноценным участником международных отношений, Абхазия не может подписывать международные конвенции. В свою очередь, опасаясь легитимации абхазских властей, внешний мир ограничивает рамки взаимодействия с Абхазией, не выдвигая в адрес последней требования по исполнению международных норм и стандартов, которые обычно предъявляются международно признанным государствам. Исключение делается для тех случаев, когда речь идет о положении грузинского населения в Абхазии.

Несколько человек, в том числе молодые чиновники, отметили, что важны не только нормы закона, но и менталитет, сознание людей, находящееся вне правозащитной парадигмы, что характерно для многих стран на постсоветском пространстве. Между тем, на вопрос о том, соответствует ли национальному менталитету и ценностям абхазской культуры идеология прав человека, практически все респонденты дали положительный ответ. Многие признали, что права человека зиждутся на общечеловеческих ценностях, частью которых являются и традиционные ценности абхазов. Уважение к человеку – это базовая ценность в абхазской культуре. Более того абхазы исторически сталкивались с посягательствами на их идентичность, их права, и поэтому они знают, что такое уважение человеческого достоинства. Как заметили некоторые респонденты, проблема состоит не в том, что правозащитная идеология противоречит традициям, а в том, что сами традиции начинают пониматься извращенно и постепенно утрачивают свою ценностную сущность.

Как указывалось выше, некоторые респонденты, восприняли тематику прав человека как некоторую провокацию на тему прав сексуальных меньшинств. В связи с этим они подчеркнули, что считают важным, чтобы в Абхазии было обеспечено соблюдение прав человека, но это не должно происходить строго по западным лекалам – токование прав человека в Абхазии не может быть настолько расширительным, чтобы включать положения о правах сексуальных меньшинств.

***Как защищаются права человека в Абхазии***

В ответ на вопрос о том, как респонденты будут защищать свои права в случае их нарушения, студенты и молодые специалисты ответили, что будут обращаться в соответствующие органы, не уточнив, однако, в какие именно, и признав, что обращение не является гарантией того, что проблема будет решена. В целом дискуссия показала, что молодые люди не имеют опыта и навыков защиты прав человека, не знакомы с алгоритмом действий, которым должен руководствоваться гражданин в случае необходимости. Одна участница группы, имеющая опыт работы в НПО, ответила, что в случае необходимости напишет пост в социальной сети «Фейсбук». Ее поддержала практически вся группа, отметив, что чиновники, нарушающие закон, опасаются не столько жалоб, направленных в государственные инстанции, сколько огласки, в частности, в социальных сетях.

О существовании Уполномоченного по правам человека при Президенте Республики Абхазия респонденты вспоминали только тогда, когда их просили назвать институты, призванные защищать права человека. Часть респондентов не знает, чем конкретно занимается Уполномоченный по правам человека, другая часть априори не верит в его эффективность, поскольку данный институт не является независимым. Чиновники и правозащитники, которые участвовали в разработке закона об учреждении нового (независимого) института Омбудсмена, надеются, что он станет важнейшим инструментом в обеспечении соблюдения прав человека.

Несколько неожиданным оказалось то, что часть представителей правоохранительных органов заявили, что в случае необходимости предпочли бы не обращаться в суд и стали бы решать проблемы неформально, хотя речь шла не о межличностных конфликтах, а о нарушениях со стороны властных структур. Участники аргументировали свою позицию тем, что Абхазия – маленькая страна, в которой практически все люди знакомы друг с другом, благодаря чему всегда есть возможность договориться «мирно». Люди связаны либо родственными, либо соседскими отношениями, и обращение в суд или в правоохранительные органы потенциально привело бы к прерыванию этих отношений. В представлении многих обращение с жалобами приравнивается к сутяжничеству или кверулянтству, что вызывает социальное неодобрение.

Действительно, в маленьком обществе многие люди не хотят портить отношения друг с другом и поэтому избегают обращений в судебные инстанции. Но кроме этого есть и другие объяснения. Лица, облеченные властью или занимающие высокую ступень в социальной иерархии, а также люди, имеющие родственников в официальных структурах, могут позволить себе решать проблемы неформальными способами, используя связи в соответствующих инстанциях. Имеет место также коррупция, когда за взятку можно решить немало проблем. Верно и то, что многие люди не знают, в какие инстанции следует обращаться, и каким образом можно защитить свои права. Наконец, многие не верят в то, что такое обращение может дать какой-либо положительный эффект, а иные (в основном, представители национальных меньшинств), опасаются ответных мер со стороны чиновников, способных заморозить или усугубить проблему для жалобщика.

По мнению многих респондентов, этнические абхазы меньше рассчитывают на решение проблем с помощью формальных государственных механизмов, предпочитая действовать через неформальные каналы. Приблизительно такая же ситуация у армян. Представители других этнических групп, не имеющие экстенсивных родственных связей и контактов с влиятельными людьми, вынуждены обращаться за помощью в различные инстанции, в том числе в общественные правозащитные приемные.

Тем не менее, большинство опрошенных (в основном этнические абхазы) ответили, что в случае нарушения их прав, все же будут обращаться в суд и прокуратуру в первую очередь. В том случае, если это не поможет, обратятся в СМИ, в Общественную палату, в Парламент или к родственникам. Если в прошлые годы существовал парламентский комитет по правам человека, куда за помощью могли обращаться граждане Абхазии, то сегодня специальный комитет не существует, а тот, что был создан взамен, не оказывает реальной помощи в деле защиты прав человека. Тем не менее, индивидуально депутаты Парламента оказывают помощь гражданам – жителям своих округов, способствуя решению их повседневных проблем.

Кроме представителей национальных меньшинств и НПО, никто не сказал о том, что будет обращаться за помощью в общественные организации. Причем, участники из Галского района ответили, что, скорее всего, обратятся в общественные организации в первую очередь. Представители НПО отметили, что, в одиночку права человека защитить сложно. Но если за человеком стоит организация или общественность, то чиновники вынуждены с этим считаться.

Как уже отмечалось выше, многие респонденты апеллирует к ответственности самих граждан. Но если одна часть больше говорит об ответственности в плане правовой культуры, о готовности граждан добиваться своих прав законным путем, то другая часть делает акцент на том, что сами граждане являются источником нарушений, и ссылается на распространение в обществе криминальных ценностей. Многие признают, что и в прошлом и в настоящее время люди зачастую обращаются за помощью не в судебные или правоохранительные инстанции, а к криминальным авторитетам.

***3. Условия, в которых осуществляется правозащитная деятельность общественных организаций***

Респонденты считают, что уровень информированности и во власти и в обществе о правозащитной деятельности НПО достаточно низок. О работе правозащитных организаций, помимо самих представителей НПО, хорошо информированы представители национальных меньшинств, в частности, из Галского района, которые сами часто обращаются за помощью и поддержкой в общественные организации, занимающейся вопросами прав человека.

Поскольку представители правоохранительных органов неоднократно участвовали в совместных мероприятиях с Центром Гуманитарных Программ, в качестве известной им общественной организации они назвали именно его. Несколько других участников опроса назвали также Ассоциацию Женщин Абхазии, занимающуюся, в частности, оказанием юридической помощи женщинам, Ассоциацию «Инва-содействие», оказывающую поддержку и продвигающую права людей, с ограниченными возможностями, а также юриста Тамаза Кецба.

Практически все опрошенные обращали внимание на то, что информация о деятельности общественных организаций в сфере защиты прав человека крайне скудная, что отчасти объясняет недоверчивое, а порой и негативное отношение к НПО со стороны чиновников и общества. Сами опрошенные, по крайней мере, те, кто хотя бы немного знаком с деятельностью НПО, считают работу в сфере прав человека необходимой. Те, кто не знаком с работой НПО, но знают сотрудников и доверяют им как личностям, также высказались в поддержку общественных организаций. И те и другие считают, что нехватка информации о работе НПО, в том числе в сфере защиты прав человека, серьезно мешает адекватному восприятию НПО и правозащитной деятельности в целом.

Оценивая отношение к правозащитной деятельности со стороны власти и общества, опрошенные выделили несколько факторов, формирующих установки «за» или «против» деятельности НПО.

На уровне общества:

• Нехватка информации о деятельности НПО и ее результатах.

• Влияние анти-НПО и анти-западной пропаганды через российские СМИ.

• Недоверие к мотивации доноров НПО – коллективному Западу (из-за поддержки Грузии в абхазо-грузинском конфликте, а также из-за российско-западных противоречий).

• Пережитки советского мышления, не воспринимающего идею благотворительности со стороны западных стран, отрицающего идеологию прав человека и подвергающего сомнению независимость некоммерческих организаций.

• Недоверие к мотивации сотрудников НПО, работающих на гранты, полученные от международных организаций.

• Пропаганда против НПО в местных СМИ и в социальных сетях, исходящая от конкурентов и/или политических оппонентов

Что касается установок властных структур, то к перечисленному выше списку можно добавить настороженное отношение чиновников, опасающихся возможной публичной критики в связи с нарушениями прав человека. Как заметили представители общественных организаций, многие чиновники относятся к деятельности НПО достаточно снисходительно, но до той поры, пока критика НПО не коснётся их самих.

В правоохранительной среде и, в целом, во властных структурах права человека нередко воспринимаются лишь как инструмент критики, направленной против органов власти. Сами властные структуры практически не высказываются на тему прав человека. Очень редко в посланиях президентов Абхазии, в их интервью или заявлениях упоминались права человека. Власть, как выразился один из респондентов, «находится в какой-то определенной ловушке, когда она должна демонстрировать успешность, свою исключительность, движение вперед. А права человека – это критика. Оценивать саму себя ей достаточно сложно. Это такое бюрократическое мышление, постсоветская специфика» (представитель НПО). Таким образом, взгляд чиновников на многие проблемы, по сути связанные с правами человека, носит исключительно политический характер. Даже критика в адрес власти со стороны оппозиционных сил озвучивается не в терминах защиты прав человека.

Вместе с тем, нельзя сказать, что отношение к НПО со стороны власти и общества однозначно негативное. Позитивным моментом стало то, что в январском послании Президента Абхазии Рауля Хаджимба прозвучала поддержка деятельности гражданских организаций: «Государство должно поддерживать полезные общественные инициативы, в том числе помогать некоммерческим организациям, несущим практическую пользу людям. Хочу подчеркнуть, что и действующие в стране общественные организации, и политические партии, и неправительственный сектор состоят из граждан, искренне заботящихся об интересах родной страны и народа. Поэтому я не приемлю пропаганды того, что в нашем обществе есть какие-то внутренние враждебные Абхазии силы, откуда бы эта пропаганда не исходила».

Респонденты из числа НПО отметили, что в кризисных ситуациях многие люди – и политики и рядовые граждане - ждут реагирования со стороны представителей НПО: «Они иногда нас ругают, но когда что-то происходит, говорят, куда вы смотрите, почему молчите?» (представитель НПО). Такие высказывания свидетельствуют о том, что позиция НПО по многим вопросам общественной значимости в обществе востребована. Это также говорит о том, что НПО в определенной степени влияют на общественное мнение. Как выразился респондент из Галского района: «Власть, в лучшем случае, видит в них (в НПО) конкурента. Но она видит, что они имеют влияние, поэтому устанавливает с ними контакты».

В целом, НПО считают, что, несмотря на существующее недопонимание, власти не чинят препятствий для правозащитной и иной деятельности НПО, более того имеется определенный уровень взаимодействия между ними. При этом представители НПО признают, что есть проблемы в коммуникации и с властью и с обществом. За это ответственность несут, в том числе, и сами НПО, не сумевшие поставить информационную работу на должный уровень.

Интересно, что установки в Галском районе относительно деятельности НПО отличаются от настроений в других районах Абхазии. Галское руководство достаточно критично относится к общественным организациям, занимающимся правами жителей района. Однако само население видит в лице местных и международных организаций своего рода защиту, и поэтому жители района заинтересованы в том, чтобы правозащитная деятельность НПО осуществлялась беспрепятственно.

4. **Меры, необходимые для обеспечения более устойчивой системы защиты прав человека.**

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что случаи нарушения прав человека в Абхазии связаны, в первую очередь, со слабостью государственных институтов, не способных в полной мере обеспечить защиту граждан от недобросовестности чиновников или представителей правоохранительных органов. Кроме того, бросается в глаза некий дисбаланс, присущий многим переходным обществам со слабой экономикой, заключающийся в том, что на фоне слабо обеспеченных социальных прав существует более развитая система обеспечения политических свобод.

В рассуждениях респондентов на тему того, какие институты необходимо усилить, и какие меры следует предпринять для обеспечения устойчивой системы защиты прав человека, проявились разные приоритеты и подходы к обеспечению верховенства права в Абхазии. Часть опрошенных – большинство представителей правоохранительных органов, чиновников и депутатов, в большей степени говорили о важности реформирования правоохранительных органов и судебной системы, об обеспечении должного государственного контроля и реальной неотвратимости наказания, о необходимости учреждения конституционного суда, института омбудсмена и пр. считая, что инициатива должна исходить сверху. Не отрицая ценности работы правозащитных организаций, они, в то же время, по важности поставили ее на последнее место, признав при этом, что необходимо наладить взаимосвязь и улучшить взаимодействие НПО и госструктур в деле защиты прав человека.

Другая часть опрошенных – НПО и представители этнических меньшинств, считают, что без участия общественности реформы будут малоэффективными, если вообще будут иметь место, а без гражданского контроля добиться изменений в какой-либо сфере будет сложно.

Практически все говорили о том, что необходимо повысит уровень правовой грамотности граждан. В этом плане важна как образовательная и просветительская деятельность НПО, так и улучшение качества работы СМИ – печатных, электронных и, в особенности, телевидения. Необходимо освещать нарушения в сфере прав человека и и одновременно пропагандировать позитивные примеры.

Представители НПО отметили, что до тех пор, пока в Абхазии находился офис ООН по правам человека, тема прав человека была в большей степени на слуху. Данный офис проводил масштабную образовательную работу. С другой стороны, многие просветительские проекты, спонсированные международными институтами, носили поверхностный и своего рода пропагандистский характер, что привело к ситуации, когда термин «права человека» стал, как выразился один из респондентов, «затертым». Большинство международных организаций, которые сегодня базируются в Абхазии, предпочитают не давать публичных оценок ситуации с правами человека, они не делают публичных комментариев о состоянии демократических институтов. Их старания быть «не слишком заметными» связаны, по-видимому, не только с тем, что они не хотят привлекать излишнее внимание грузинских властей к своей деятельности, в особенности, если эта деятельность требует тесного взаимодействия с официальными структурами Абхазии. Международные организации, вероятно, опасаются также, что публичные оценки могут осложнить их взаимоотношения с властями Абхазии. Есть несколько неправительственных международных организаций, которые периодически делают доклады по разным аспектам развития Абхазии или же поддерживают подобные инициативы со стороны местных НПО. Что касается межгосударственных западных институтов, ответственных за подготовку докладов по ситуации с правами человека в разных странах, то они, к сожалению, рассматривают Абхазию как часть Грузии и не готовы оценивать положение дел в Абхазии как в отдельно взятом субъекте. В результате они оставляют эту нишу на откуп грузинской стороне, которая готовит ангажированные доклады по Абхазии, широко распространяя их в международных кругах. Такое положение дел также негативно влияет на восприятие тематики прав человека и степень ее видимости в абхазском общественном дискурсе.

Если говорить о системе управления, то все опрошенные считают, что следует принимать конкретные меры по созданию оптимальных регламентов и обеспечению большей прозрачности в деятельности государственных ведомств. Однако без неотвратимости наказания за нарушение законов улучшения в работе чиновников вряд ли наступят.

Особая роль принадлежит суду и системе исполнения судебных решений, к которой имеют серьезные претензии практически все опрошенные. Необходимы изменения в подходах к осуществлению прокурорского надзора. Ориентиром в подготовке кадров для прокуратуры и органов внутренних дел должна быть защита прав граждан, а не осуществление репрессивных функций.

Многие респонденты говорили о давно назревшей необходимости иметь отдельный от органов власти независимый институт омбудсмена.

Важно наладить стабильную коммуникацию между НПО и государственными структурами, ответственными за решение конкретных проблем, с которыми рядовые граждане обращаются в общественные приемные при НПО.

Прозрачность требуется не только в деятельности госструктур, но и в деятельности некоммерческого сектора. Необходимо постоянно информировать власть и общество о деятельности НПО, о достигнутых результатах и извлеченных уроках. Понятно, что пропагандистско-популистский климат, в котором защита прав человека и рассуждения на тему демократии могут быть легко извращены и преподнесены в негативном (анти-государственном) свете, не располагает к излишней откровенности, однако недооценивать уровень здравого смысла в обществе также не стоит.

Правозащитная деятельность в Абхазии сегодня востребована. Об этом, по словам представителя НПО, свидетельствует и статистика общественной приемной по правам человека при Центре Гуманитарных Программ. Запретов на правозащитную деятельность на законодательном уровне не существует. На практике правозащитная деятельность не преследуется. Однако, по мнению сотрудника общественной приемной, «наша правовая система устроена таким образом, что если даже нет прямых запретов, это не означает, что что-то разрешено. Чтобы что-то было разрешено, должно быть соответствующее законодательство. Например, для нас важно, чтобы было законодательно закреплено положение о бесплатной юридической помощи, о гражданском контроле и т.д.»

Необходимо вести работу не только с властями, но и с обществом. По мнению представителя одной из НПО, для более эффективной защиты социальных прав граждан важно, чтобы полноценно заработали профсоюзные организации. Необходимо шире использовать международный опыт, создавать возможности для обучения молодежи в европейских институтах. Необходимо продумать образовательные программы таким образом, чтобы они способствовали повышению уровня гражданской культуры в обществе. Работу надо начинать вести еще в школе, чтобы учащиеся на выходе обладали набором компетентностей, которые делают пассивного обывателя активным и компетентным гражданином.