



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Р. Севортьян

Исследование эффективности
работы правозащитных
организаций

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/sevortian.pdf>

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

А. Р. Севортьян
(Москва)

**Исследование эффективности
работы правозащитных организаций***

Исследование эффективности работы правозащитных организаций в рамках проекта «Эффективные правозащитные НПО** — основа для построения и развития гражданского общества и правового государства в России» было поддержано Фондом «Евразия» и проходило в период с 1 октября 2003 г. по 30 апреля 2004 г.

Над исследованием работала группа независимых экспертов под управлением Фонда «За гражданское общество». В состав основной исследовательской группы вошли Анна Севортьян, координатор информационных и исследовательских программ Центра развития демократии и прав человека, Наталья Таубина, директор Фонда «За гражданское общество», Татьяна Локшина, программный директор Московской Хельсинкской группы. В исследовательских визитах участвовали также Олег Казаков, директор Научно-исследовательской лаборатории некоммерческого сектора, и Евгений Греков, координатор проектов Московской школы политических исследований.

Предметом исследования были выбраны:

1. Виды, формы и методы деятельности правозащитных НПО.
2. Устойчивость правозащитных НПО (в первую очередь финансовая и профессиональная).
3. Тенденции развития, внутренние и внешние факторы, способствующие и препятствующие развитию.

Методы исследования: (а) анкетирование правозащитных НПО и партнеров Фонда; (б) экспертные интервью с представителями правозащитных НПО, власти, СМИ, клиентами правозащитных организаций в восьми

* Публикуется сокращенная редакция отчета, специально подготовленная авторами для сборника «Благотворительность в России. 2004/2005». С полной версией отчета можно ознакомиться, направив запрос на адрес sevort@yandex.ru (Анна Севортьян).

** НПО – неправительственные организации.

городах: Санкт-Петербурге, Краснодаре, Воронеже, Нижнем Новгороде, Нижнем Тагиле, Томске и Владивостоке; (в) анализ документов.

Полевая работа по проекту заняла 20 дней, экспертная в целом — 120 дней. В процессе исследования было собрано и обработано 76 анкет (из них полностью заполнены 73) и проинтервьюировано около 100 человек. Исследователи посетили около 80 НПО в восьми городах, включая Москву.

Анализируемые источники информации: анкеты правозащитных организаций, экспертные интервью, правозащитные публикации и литература, тематические исследования, интернет-источники.

Исследование было нацелено на прикладные задачи и, на взгляд участников проекта, позволило получить важные качественные оценки состояния и перспектив развития правозащитного сообщества.

Профиль современного правозащитного движения

Начальный тезис исследования — о наличии существенных различий в понимании и форматах правозащитной деятельности в разных регионах — по итогам обработки анкет и визитов подтвердился. Правозащитное движение очень многопланово, правозащитная работа «соприкасается» с широким спектром тем и проблем.

При этом число правозащитников, представляющих движение в глазах власти и общественности, невелико. По грубым неформальным оценкам, это 3–4 ярких лидера на регион — всего по стране около 300 человек. Даже учитывая «смежные» и «несобственно правозащитные» организации, таких лидеров насчитывается не более 2 тысяч человек.

В основном правозащитные организации — это небольшие рабочие коллективы численностью до 10 человек. Сотрудники принадлежат преимущественно к среднему возрасту (30–40 лет).

Правозащитные организации можно условно разделить на «полевые» и «сетевые». «Полевые» заняты приемом граждан, работой с конкретными обращениями и случаями, в широком понимании — помощью частным людям, населению. «Сетевые» ведут проекты лоббистского, мониторингового, информационного и прочего характера, связанные с формированием общей правозащитной повестки дня.

Таким образом, «полевые» организации доходят до конкретного человека, облегчают социальную напряженность, решают конкретные проблемы, однако в целом на ситуацию не влияют. Эту функцию берут на себя «сетевые» организации, но их миссия успешна лишь отчасти. В

целом правозащитные НПО страдают от отсутствия профессионального менеджмента.

В соответствии со своим Уставом, треть правозащитных НПО созданы с целью «защиты прав и законных интересов граждан» или «правовой и социальной защиты, восстановления нарушенных прав». Еще четверть — для «продвижения ценностей демократии, прав человека, гражданского общества» и десятая часть — для «правового просвещения и развития правовой культуры». Как правило, уставные цели лишь в некоторой степени совпадают с фактическими. Заявленные и реальные приоритеты совпадают, прежде всего, у НПО, занятых образованием и просвещением.

Роль личного фактора

Началом относительно систематизированной правозащитной работы и периодом формирования правозащитного мировоззрения большинство экспертов считает конец 1980-х — начало 1990-х гг. В этот период, как и в последующие годы, в формировании регионального «формата» правозащитной деятельности существенную роль сыграли: (1) личный фактор; (2) наличие и традиции правозащиты в советский период; (3) специфика проблем региона. Часть респондентов отмечает в виде дополнительного фактора характер и тематику грантового финансирования.

Сегодня в правозащитном движении сохраняется очень сильная зависимость от персонального фактора. Большинство НПО развиваются как организации «сильного лидера» (или двух-трех лидеров). Многие инновации, модельные проекты, «прорывы» — заслуга отдельных лидеров, а не коллективов.

В некоторых регионах правозащитная деятельность стала уделом убежденных одиночек, которой они занимаются как добровольной, дополнительной работой. В этих случаях направления правозащиты определяются прежде всего личностными факторами, специализация складывается стихийно. Ограничения подобного «личностного» типа развития правозащитной деятельности проявились в одном из регионов исследования — в Краснодаре, где слишком интенсивный личный и лидерский фактор в определенный момент стал мешать развитию правозащитных организаций.

Внутри правозащитного сообщества, несомненно, накоплены эффективные формы, методы и модели работы, однако далеко не все они поддаются ретрансляции. Здесь особенно сильна зависимость успеха и деятельности организации от лидера и личностей. Чтобы «перенять опыт и практику нижегородского Комитета против пыток, нужно экспортиро-

вать Каляпина», сказал в интервью один из респондентов. В таких случаях уход лидера из организации означает потерю многих форм работы.

Подобное положение дел свидетельствует не только о развивающей роли отдельных индивидуумов, но и о том, что общественная среда в настоящий момент более эффективно решает вопросы «на персональном уровне», нежели на институциональном.

Фактор «славного прошлого»

Подтверждением «традиционализма» немалой части российских правозащитников может служить апелляция к «славному прошлому» как достижению. Само по себе чувство гордости за прошлые свершения, за «героический период» борьбы за права человека в советское время понятно и уместно. Упоминание прошлого в контексте современных достижений, выявившееся при анкетировании, несомненно, дает обильную пищу для размышлений, хотя большая часть правозащитников, к счастью, все-таки «смотрит» в будущее.

Правозащитное движение в немалой степени сохраняет образ правозащитной деятельности советского времени, исходившей из положения о порочности государства и несоблюдении основных прав человека. «Новые» правозащитники, пытаясь приспособить правозащиту к реалиям рынка, исходят из того, что при отсутствии поводов обвинять государство на макроуровне имеется множество нарушений на микроуровне, что действия власти — главная причина множественных нарушений.

«Традиционалисты» полагают, что граждане не являются союзниками правозащитников в борьбе за свои же собственные права (по аналогии с советским временем: когда граждан защищали, а они не могли понять, зачем и от чего). «Новые» правозащитники также не рассматривают граждан и потенциал гражданского действия как основной ресурс эффективной защиты прав. Развитие правозащитного движения в последнее десятилетие не было ориентировано на «включение» этого ресурса, что во многом обусловило нынешнюю ситуацию.

Самоосознание правозащитников

Правозащитные организации мало рефлексировали на тему правозащитного сообщества. За редким исключением, интервьюируемые в Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде на вопрос о специфике мест-

ных правозащитных организаций отвечали, что не могут сравнивать, так как плохо знакомы с работой в других регионах (обратим внимание на обилие правозащитной литературы и периодики).

Судя по результатам анкетирования, большинство правозащитников не считают современное правозащитное движение влиятельным и авторитетным.

Такое отношение к себе может быть в равной степени порождением критического подхода к действительности, разочарования в общественно-политической жизни и иных факторов. Для исследователей здесь важно то, что респонденты продолжают работать в сфере правозащиты, отдавая себе отчет в том, что ее «мощь» не слишком велика.

Респонденты осознают, что для большей части населения правозащита является «антигосударственной» деятельностью, люди вне правозащитного круга не видят разницы между понятиями «работать против государства» и «не работать на государственную машину».

При этом самоосознание правозащитников происходит как определение своего места по отношению к власти. Более половины правозащитников склонны оценивать достижения правозащитного движения через эту сравнительную категорию, мысля себя — и при противостоянии, и при партнерстве — в неизбежной «связке» с властью.

В подборе эпитетов, которые респонденты соотносят с собственной деятельностью, заметен и другой семантический оттенок — социальная польза, благо, ответственность перед обществом.

Рейтинг самых упоминаемых эпитетов, ассоциирующихся с правозащитной работой, довольно примечателен. В первых строках фигурирует «сложная и напряженная» (45 упоминаний), «ответственная» (37), «приносящая удовлетворение» (36), «нужная, востребованная» (20). Определение «лучшая», «благодарная» и им подобные в списке не встречаются ни разу, один раз приводится эпитет «любимая».

В ассоциативном ряду проскальзывает выражаемое на эмоциональном уровне ощущение элитарности, избранности («правозащита — осознанная неизбежность», «если не мы, то кто?»). Вместе с тем, наличествует и своеобразная самокритика: «Мы завязли в мелких программах, в правозащитной рутине». По гипотезе исследователей, это мнение, скорее всего, отражает определенное психологическое состояние, неудовлетворенность результатами работы.

Достижения отечественной правозащиты

В 50% ответов участники анкетирования главным достижением правозащитников называют установление отношений с властью и определенное влияние на политическую жизнь. 35% ответов приходится на позиции, отражающие инфраструктурное развитие правозащитных организаций, 15% — на конкретные достижения применительно к человеку (более эффективная судебная защита и пр.). Таким образом, объектом действия в 50% является власть, в 35% — само сообщество, в 15% — конкретный человек.

Отношение к инфраструктурному развитию как достижению в ущерб собственно «продукту» правозащиты — одна из характеристик, объясняющих специфику правозащитной деятельности в нынешней России.

Говоря о правозащитном движении, респонденты 14 раз называют его главным завоеванием гарантированные Конституцией гражданские и политические права (все права в целом или отдельные права — свободу слова и пр.). Социально-экономические права на фоне гражданских и политических не упомянуты, хотя встречаются единичные косвенные отсылки к ним. Вкупе с частотой прямых и косвенных соотношений себя с властью это подтверждает вывод о том, что многие правозащитники продолжают развиваться в рамках «классической» мировоззренческой ориентации, поддерживая спорный тезис о поколениях прав и приоритетах поколений.

Оценки развития регионального правозащитного движения располагаются в основном в нижней части шкалы, более половины респондентов считают уровень развития слабым. В качестве конкретных достижений региональных НПО упоминается, например, содействие появлению в регионах уполномоченных по правам человека (5 упоминаний).

В каждом шестом ответе (18 упоминаний) основным достижением регионального правозащитного сообщества названы успешные судебные дела и прецеденты. 15 раз респонденты упоминают об успехах правозащитных НПО в правовом просвещении. Среди сфер приложения усилий правозащитных организаций, упомянутых 3-4 раза: проведение мониторинговых исследований, проведение гражданских форумов на местах, позитивные изменения применительно к пенитенциарной системе и положению заключенных.

Задачи правозащитного движения сегодня

В разных регионах правозащитники по-разному видят первостепенную задачу правозащитного движения, что можно связать как со специфическим опытом работы в этих регионах, так и с региональной спецификой правозащитных организаций.

Например, в Санкт-Петербурге на первое место в задачах правозащитного движения ставилось правовое просвещение. В других регионах этот род деятельности не выделяли как самый важный, хотя опрошенные в ходе визитов выделили информационно-просветительскую деятельность как безусловно важную задачу.

Основная часть комментариев о перспективном развитии правозащитных организаций связана с содержательной работой по разным направлениям (правовое просвещение, взаимодействие с властью, информационная и исследовательская работа, социально-правовая помощь разным социально-возрастным группам).

Многие респонденты акцентируют внимание на инфраструктурном развитии своих организаций, рассчитывая на численный и профессиональный рост, создание новых подразделений и пр. В четверти ответов обращалось внимание на развитие сообщества — создание коалиций, объединений и общую работу с другими НПО.

Согласно одной из трактовок, в половине ответов инфраструктурное развитие определено как задача правозащиты. Это, несомненно, важно (в кластер попали такие актуальные задачи, как консолидация и пр.), однако ориентация исключительно на саморазвитие, на внутренние задачи сообщества может привести к углублению противоречий и проблем в обществе.

По тому же истолкованию, другие 31% ответов полагают задачей правозащитных организаций решение практических вопросов применительно к конкретным людям и населению в целом. По 13% набрали декларативные/миссионерские задачи и решение конкретных задач применительно к власти.

Несмотря на кардинально разные оценки и ожидания от будущего, правозащитники в целом рассчитывают сохранить статус кво, что в равной мере относится и к достижениям, и к недостаткам правозащитного движения. Участники анкетного опроса настроены на постепенное развитие — без революционных прорывов и преобразований.

Финансы правозащитного движения

Несмотря на постоянные указания на дефицит средств для правозащитной деятельности, по итогам исследования можно утверждать, что правозащитные организации успешно работают как минимум в проектно-грантовом формате (выступая как инициаторы-заявители и как участники-соисполнители грантов).

Совокупный объем финансирования, полученный 70 организациями-участниками опроса под проекты в период с 2001 по 2003 г., превышает 2 млн. 100 тысяч долларов США, причем ответ по данной позиции дали не все респонденты, так что реальный объем, вероятно, еще выше.

Подборка организаций-доноров разнообразна и представлена преимущественно иностранными и российскими фондами. Фигурирует и позиция «самофинансирование», но финансирование бизнес-структурами не упомянуто.

Правозащитная деятельность в России поддерживается, судя по анкетам, на американские, европейские и российские деньги. Первую строку в рейтинге (48 упоминаний) занимают средства из США, затем следуют российские (24), швейцарские (13) и британские (10) средства. Объемы частных и бюджетных средств разных государств примерно одинаковы.

Естественно, нельзя проводить прямых параллелей между числом упоминаний и масштабами финансовой поддержки, однако не вызывает сомнений, что больше всего средств под свои проекты НПО получили в долларах.

Из ресурсов, необходимых для развития правозащитного сообщества, респонденты ставят на первое место материальные. В половине ответов на соответствующий вопрос говорится о том, что деньги и материально-технические ценности способны придать правозащитной работе новый импульс.

В 45 ответах повторяется мысль о том, что сообществу недостает специалистов и специальных навыков и что решение этой проблемы приведет к прогрессивным изменениям. 19 раз главной слабостью правозащитного движения названо недоверие к нему общества, населения, 11 раз — идейный кризис, нехватка эффективных идей и убежденности.

Имидж сообщества

Внешние эксперты, даже имея вполне налаженные контакты с правозащитными организациями своих регионов, отмечали закрытость (в некоторых случаях — «маргинальность») правозащитной сферы.

В Нижнем Новгороде один из экспертов озвучил следующую точку зрения: «Правозащитники не сумели адекватно использовать потенциал свободы слова, пока она еще не ужалась до уровня «еле слышно». Даже когда работа велась в больших масштабах, об этом говорили по-советски тихо. Восприятие правозащиты, которая «поставляет» на рынок бесплатные и часто уникальные услуги, также осталось советским. Правозащитники не объясняли своих идей, они просто оказывали помощь. Возможно, сейчас уже поздно что-либо менять. Но возможно и то, что удастся улучшить имидж правозащиты, если правозащитники перестроятся в своих высказываниях и будут говорить не о нарушениях, а о присутствии прав! Это сделает объединительные инициативы в движении более успешными».

По мнению значительной части респондентов, правозащитные организации более успешны и эффективны, если концентрируются на одном (или очень небольшом количестве) направлении деятельности. Следует учитывать, что сторонники этого подхода — представители нижегородской правозащиты, которая, собственно, и развивалась «выделением» направлений в отдельные организации.

Восприятие правозащитников общественным сознанием до сих пор далеко от адекватного, что особенно интересно с учетом того, что, как показал опрос, в работе правозащитных организаций присутствует ориентация на внешние атрибуты (узнавание, влияние), построение имиджа. Часть участников опроса видят достижением правозащитного движения именно улучшение его публичного представления, произошедшее после выхода из подполья. Некоторые эксперты отмечали, что выявилась и другая сторона проблемы — отдельные лидеры стали больше работать на собственный имидж, чем на правозащитную идею.

В целом можно говорить о непрерывном (хотя в разные периоды по-разному активном) функционировании правозащитного сообщества при слабом влиянии на соблюдение прав человека и малой известности среди населения.

Взаимоотношения внутри сообщества

Даже на уровне городов консолидация правозащитных сил редка, чаще у правозащитников нет ни общей, ни частной стратегии развития сообщества.

На уровне отдельных городов усилия к консолидации предпринимаются (например, инициатива создания Томской Народной ассамблеи), иногда такие усилия охватывают и «смежные» сферы в третьем секторе, но в целом они не выходят пока за рамки «узкого кружка». В Приморье предпринимается уже четвертая попытка объединения правозащитных организаций — на этот раз посредством создания антикоррупционной коалиции. (Отметим, что «ассамблейные» инициативы порой становятся инструментом не объединения, а элитаризации групп).

В развитии правозащиты в регионах, в «освоении» новых направлений по-прежнему сильна оглядка на Москву (не считая таких «особых» регионов, как Пермь). Вместе с тем, несколько экспертов упоминали в интервью о важности децентрализации правозащитного движения, создания коалиций и объединений с центром не только в Москве. Вот мнение одного из внешних экспертов: «Правозащитники должны быть везде. Не потому, что они правозащитники, а потому, что они дают альтернативное видение ситуации».

В Нижнем Новгороде присутствует скрытое недовольство программами, управляемыми «крупными НПО» из Москвы, за их формальный подход, ориентацию на количественный охват, а не качество работы. Значительная часть респондентов видит роль Москвы прежде всего в том, чтобы вести лоббистскую работу с Кремлем и правительством, а не «упорядочивать региональные ряды». Впрочем, вряд ли кто-то из московских НПО претендует на подобную функцию и ограничение местной инициативы.

Тем не менее, по итогам визита в Томск и Приморье для данных регионов был сделан вывод о большей успешности и устойчивости организаций, которые входят в общенациональные сети. Удаленность от центров общественно-политической активности, где формируются коалиции, откуда привносятся современные социальные технологии, где сосредоточены ресурсы, приводит к изоляции местного правозащитного сообщества.

Столкновение двух указанных позиций позволяет сделать вывод о недосмотрах и недостатках менеджмента и идеологии крупных программ. Нередко средств выделяется меньше, чем необходимо для предполага-

емого объема работ на местах, что порождает ориентацию на формальное исполнение или предполагает немалый (не оговоренный изначально) вклад региональных коллег.

Правозащитники в системе общественных отношений

Участники опроса поставили довольно высокий балл своим умениям и связям со СМИ. Несмотря на это, сотрудничество журналистов и правозащитников (по крайней мере, информационное) могло бы быть гораздо более проявленным и интенсивным. Судя по анкетам, в случае недовольства правозащитников отношениями с журналистами и объемом освещения своей деятельности, они обвиняют в этом прежде всего СМИ.

Обычно же правозащитная организация подает мало информационных поводов для СМИ и отчасти поэтому находит мало отражения в публикациях. Гораздо шире освещается деятельность несобственно правозащитных организаций, поскольку они затрагивают острые проблемы, касающиеся многих жителей.

Большинство опрошенных НПО мало активны в отношениях с бизнес-структурами или вообще с ними не работают, что свидетельствует о закрытости и ригидности правозащитных организаций и в то же время указывает на наличие перспективной целевой группы, а в ряде ситуаций — и косвенного союзника, даже если российские правозащитники не воспринимают бизнес-сообщество в таком качестве.

Что касается контактов и сотрудничества с международными организациями, то по результатам анкетирования на первое место вышел Польский Хельсинкский фонд (13 упоминаний), на второе — отделения «Международной Амнистии» (11), на третье — Международная Хельсинкская федерация (5).

Среди российских правозащитных организаций чаще других упомянуты Московская Хельсинкская группа (46 упоминаний) и «Мемориал» (16), за ними (не более 10 упоминаний) следуют сетевые объединения: Молодежное правозащитное движение, коалиции «Мы, граждане» и «За демократическую АГС!», движение «За права человека».

На региональном уровне подавляющее большинство респондентов работают с коллегами из комитетов солдатских матерей России и отделений «Мемориала» — это две основные сети, поддерживающие связи в городских правозащитных сообществах.

Московская Хельсинкская группа, «Мемориал», Союз комитетов сол-

датских матерей России и еще несколько сетевых организаций образуют коммуникационный и информационный костяк отечественного правозащитного движения.

Проблемы правозащитного движения

В правозащитном сообществе существует немалое количество проблем. Начнем с объективных и «простых»: (1) организационное ослабление НПО в связи с растущим дефицитом ресурсов; (2) снижение потенциала общественного участия из-за остроты социальных проблем в регионах; (3) утрата населением доверия к общественным и государственным институтам.

Еще одна объективная проблема: (4) кадровый голод. Нехватка кадров характерна для многих регионов: происходит сокращение деятельности за счет «естественной убыли» или «вымывания» людей из третьего сектора, вместе с тем, правозащитная сфера почти не пополняется людьми, которых привело бы в правозащиту «гражданское сознание».

Как часть кадровой проблемы некоторые респонденты упоминают порочную грантовую политику фондов («Нужно менять заказ. Внутри организаций происходит расслоение, из некоторых просто уходят сотрудники — надоело кофе-брейк кипятить»).

Через экспертные интервью обнаружились и другие проблемы: (5) слабая осведомленность о работе других правозащитников, (6) сложность восприятия себя и своей организации в общем правозащитном контексте, (7) усиление конкуренции, в том числе из-за отсутствия системы оценки.

Как показывают результаты опроса, правозащитное сообщество более всего озабочено собственной разобщенностью, разрозненностью действий, неспособностью консолидироваться для решения общих задач. Это прямо, а иногда опосредованно связано с признанием слабости правозащитного движения в целом. Среди проблем развития правозащитных организаций респонденты называли вопросы финансирования, отношение населения, внутренние конфликты, включая лишние («борьба самолюбий», «клановость», «конкуренция»), технологизация работы в ущерб общим интересам движения, излишняя оппозиционность.

Исследователи также не могут не остановиться на двух внутренних мировоззренческих конфликтах, которые протекают в настоящее время и отражаются на многих процессах в правозащитном движении.

Конфликт «настоящих» и «ненастоящих» правозащитников

То, что часть людей приходит в правозащиту как профессионалы и что занятость в этой сфере не обусловлена для них убеждениями, — «свершившийся факт». Это вызывает разное отношение внутри самого сообщества (вплоть до полного неприятия), что существенно влияет на возможности отдельных правозащитников, целых организаций и регионов к развитию и расширению правозащитной деятельности.

В пределах даже небольших правозащитных организаций нередко наблюдаются значительные расхождения во взглядах и принципах. Сами по себе такие различия — вполне нормальное явление, но зачастую они проблематизируются не как допустимый плюрализм, а как появление «самозванцев», «ненастоящих правозащитников».

В некоторых регионах имеет место явное разделение на группы, т. н. «настоящих» (пришедших в него в движение давно и по убеждениям) и «ненастоящих» правозащитников (пришедших в него по «менее веским», т. е. всем прочим причинам). Например, в Петербурге часть респондентов не сочла возможным назвать правозащитной ту работу, которую Центр «Стратегия» ведет по продвижению института уполномоченных по правам человека на местах (при том, что общий посыл о многоформатности правозащитной работы респондентами не оспаривался).

Вопрос морального авторитета в правозащитном сообществе вообще получил в последние десять лет непропорциональное значение. Подчас система, где ценится не профессионализм и креативность, а своеобразная форма жертвенности, активно воспроизводится.

Конфликт между «поколениями» правозащитников и мотивами приобщения к движению (должны ли заниматься защитой прав человека только правозащитники или здесь «уместны» и другие специалисты?) остается не проговоренным и нерешенным. Это одно из «слабых» мест нынешнего правозащитного сообщества.

Кроме того, в сообществе есть противопоставление «реальной» правозащитной работы (низовой, с населением) и «мониторингов» (аналитической, информационной). Важность последних подавляющему большинству ясна, и тем не менее респонденты порой противопоставляют «грязную» и «чистую» работы. («Считать правозащитной работой нужно действия, направленные вовне, не на само сообщество».)

Виртуализация, коммерциализация, управляемая демократия

Правозащитники в Нижнем Новгороде склонны считать одной из значительных внутренних проблем сообщества его «быструю виртуализацию», т. е. обилие проектов, направленных на инфраструктурное развитие, что нередко объясняется конкуренцией за ресурсы. Приведем слова Игоря Каляпина, возглавляющего Комитет против пыток: «Очень много организаций отдает около 90% времени тому, чтобы написать проект, оставшиеся 10% — собственно работе».

«Виртуализация», по мнению нижегородцев, очень быстро приведет к тому, что «правозащитное движение станет вещью в себе».

Еще одной негативной чертой названа «коммерциализация» правозащитной работы. Под этим понимается:

- (1) встраивание правозащиты в иную деятельность организации;
- (2) сужение правозащитной деятельности, переход от защиты прав человека к усилиям по соблюдению законности;
- (3) безынициативность, работа только в рамках конкретных обращений;
- (4) выполнение работ в пределах имеющихся ресурсов, под гранты или заказ;
- (5) профессионализация услуг и менеджмента, вытесняющая «человеческие» и идейные мотивы работы правозащитников.

Во многих регионах, которые посетили эксперты, существенной проблемой называлось наличие «управляемых» общественных советов и палат, не позволяющее превратить контакты с властью в значимую поддержку.

В таких местах, как Краснодар, где правозащитники и власть находятся в открытом конфликте, о сотрудничестве вообще не приходится говорить. Основной стратегией правозащитных организаций здесь становится выживание, в том числе и через уступки властям, отказ от реальной активности.

Тенденция разделения НПО на (1) «институты управляемой демократии», (2) конструктивные независимые организации, (3) «непримиримую оппозицию» касается всего третьего сектора. Все три типа организаций выполняют свою роль и объективно имеют право на существование.

Препятствия к развитию правозащитной деятельности

Главными препятствиями к развитию правозащитного движения респонденты считают: (а) недостаток поддержки и понимания населением идей прав человека и демократии, (б) особенности правозащитного движения, (в) нестабильность финансирования, (г) негативное отношение власти к правозащитным организациям. Значительная часть правозащитников ставит знак равенства между недостатками правозащитного движения и препятствиями к его прогрессу.

В 55% ответов в анкетах препятствиями к развитию названы разного рода «пороки» правозащитных НПО. На втором и третьем месте (примерно по четверти голосов) препятствиями названы такие факторы, как гражданская пассивность, правовой/правозащитный нигилизм населения и деструктивные, ограничивающие свободу процессы внутри власти, отсутствие поддержки правозащиты.

Если трактовать финансовые проблемы правозащитных организаций не только как их внутреннюю проблему, но и как претензию к власти или бизнесу (который обвиняется некоторыми респондентами в сращивании с властью), то акценты изменятся. На первом месте среди препятствий к развитию правозащитного движения находится власть (41% ответов), на втором — проблемы самого правозащитного движения (33%), на третьем — пассивность населения (26%).

Проблемные сферы, где правозащитники востребованы

Главным нарушителем прав человека респонденты чаще всего называют государство. Следующие в рейтинге правонарушителей — правоохранительные органы.

В числе проблемных сфер, в которых правозащитники обязаны заниматься активной работой, называют (1) государственный произвол, коррупцию и (2) социально-экономические права, права потребителей. (Заметим, что осознание проблемных областей и готовность предпринимать какие-либо действия в этих областях чаще всего не совпадают.)

В одном из изучаемых источников приведена такая градация проблемных сфер для правозащиты: (1) злоупотребления со стороны правоохранительных органов, (2) программы в области защиты прав на здо-

ровые; (3) мигрантские проблемы и специфика; (4) общественный контроль закрытых учреждений; (5) экологические программы.

В Санкт-Петербурге несколькими респондентами из неправозащитной среды было высказано мнение, что правозащитники игнорируют самые болезненные темы, не занимаются насущными вопросами: (1) межэтническими отношениями (отношения «гостей Петербурга» с правоохранительными органами), (2) ЖКХ, (3) честными выборами.

Как правило, региональная специфика играла главную роль в ранжировании правозащитных задач — интервьюируемые почти не выходили в своих рассуждениях на «общероссийский уровень». Тем не менее, такие проблемы, как ошибочная политика и нарушения закона/недобросовестность в действиях властей отмечались большинством респондентов. Некоторые респонденты отказывались говорить о приоритетности в сфере прав человека.

Правозащитники и власть

Большая часть респондентов (44 из 70), участвовавших в первой части исследования, установила с властными структурами в своих регионах и городах нейтральные, а с отдельными профильными органами — даже доброжелательные, партнерские отношения. Один респондент оценивает отношения с властью как «полноценное партнерство». Ни один из отвечавших не описал специфику своих взаимоотношений с властными структурами как «открытое противостояние».

Правозащитные организации работают с властью в большей степени на региональном и местном уровне, чем на федеральном. 63% респондентов взаимодействуют с представителями исполнительной ветви власти, 28% — с законодательной властью (с отдельными депутатами или с законодательными органами в целом) и около 9% — с судебной властью.

Среди профильных подразделений исполнительной власти, с которыми правозащитники чаще всего взаимодействуют, выделяются органы социальной защиты населения разного уровня подчинения и органы исправительной системы. Самый распространенный механизм сотрудничества — «проведение совместных мероприятий». Вероятно, речь идет, прежде всего, об информационных мероприятиях (круглых столах и т. п.). В 12% ответов основным механизмом работы с властью были названы разные формы переговоров.

Таким образом около двух третей опрошенных можно назвать «ин-

формационными коллаборационистами», оставшуюся треть — «общественными оппонентами власти», что подтверждает тезис об известной несамостоятельности правозащитников и зависимости их действий от действий власти. При этом декларируемые «контакты» правозащитников и власти оказываются довольно неглубокими.

Отношения с властью является одним из факторов, питающих конфликт «настоящих» и «ненастоящих» правозащитников. Часть НПО активно сотрудничает с властью, и это раздражает остальных.

Во взаимоотношениях с властью кроется и один из важных парадоксов. Правозащитники давно уже не видят смысла в открытом конфликте с властью, но при этом большинство из них «не приучено», не умеет, а часто и не предпринимает попыток работать с ней. Другая сложность — осознание «двуединой сущности» власти, которая выступает источником как нарушения, так и защиты прав. У некоторых правозащитников сильна иллюзия, что правозащитные проблемы можно решать и без власти.

Еще один парадокс: в регионах, где власть и правозащитники находятся в острой оппозиции, последних, тем не менее, успешно используют во властных манипуляциях. Из отчета по ситуации в Краснодаре: «Наиболее профессиональные правозащитные и гражданские группы активно использовал для собственной раскрутки в бытность свою кандидатом в губернаторы г-н Ткачев. Публичные нападки на представителей ряда этнических групп спровоцировали правозащитников на ответные публичные выступления. На шум с удовольствием реагировали федеральные СМИ — вопроса межнационального противостояния это не решило, зато Ткачев получил имидж активного защитника «интересов русских», и не только на территории Краснодарского края».

В ряде регионов (например, в Приморье) отсутствует признание и поддержка со стороны власти не только правозащитных организаций, но и независимого общественного движения в целом. Механизмы диалога со структурами гражданского общества у власти чаще всего формальны. Тем не менее, практически во всех структурах власти имеется ресурс взаимодействия — необходимы эффективные форматы переговоров и медиации, чтобы общество могло воспользоваться этим ресурсом.

Остается неблагоприятной ситуация с уполномоченными и местными комиссиями по правам человека (Владивосток, Воронеж). Само наличие такой должности — уже шаг вперед по сравнению с ситуацией пятилетней давности, однако во многих регионах на пост уполномоченного избраны выходцы из силовых структур, что в корне подрывает идею этого института.

Отношение к политике

Один из серьезных споров, который ведется сейчас между «поколениями» и «лагерями» правозащитников: должна ли правозащита быть околополитической деятельностью, формировать повестку дня для политики?

В силу особенностей правозащитного сообщества выбор между политикой и «чистой» правозащитой решается обычно ситуативно или индивидуально. Из отчета по ситуации в Краснодаре: «Правозащитникам края часто приходится действовать на политическом поле ввиду отсутствия демократических политических партий и того, что права человека часто становятся предметом политических спекуляций. Перспектив расширения на прежнем правозащитном поле нет — без информационного ресурса и изменения федерального политического курса».

Поскольку интервью проводились вскоре после выборов в Государственную думу, респонденты апеллировали к результатам выборов, чаще всего трактуя их как провал демократических сил и очередное доказательство «закручивания гаек» в России. Помимо общих негативных «предчувствий» и уверенности в том, что «ситуация будет ужесточаться», никто из респондентов дать политический прогноз не решился.

В Нижнем Новгороде один из респондентов высказал соображение о том, что государство будет пока продолжать «точечные репрессии» в отношении отдельных личностей и организаций, используя экономические рычаги давления. Достаточно распространено мнение о вероятных попытках государства «построить систему альтернативной правозащиты» или «договориться с правозащитниками», представив их таким образом конформистами.

Тем не менее, после выборов в Государственную думу РФ потенциальная «площадка» для деятельности правозащитников, как ни удивительно, расширилась, что стало очередным поводом для недоумения и раздумий не готовых к такому повороту правозащитников. Очевидно, что в отношении участия в политике правозащитное сообщество не будет мыслить и действовать солидарно.

Общие выводы

Несмотря на относительную эффективность правозащитной деятельности в конкретных случаях, в целом ее масштаб и динамика отстают от общественных потребностей, что делает независимые правозащитные

НПО мало значимым инструментом защиты прав граждан и влияния на политику.

В целом вклад правозащитного сообщества в демократические изменения, произошедшие в России, меньше возможного. Общей тенденции разобщенности правозащитных и близких к ним НПО противостоит несколько громких случаев вмешательства общественности в политику и действия властей («дело Пасько» и др.).

Ни власть, ни граждане не воспринимают правозащитное движение в регионе как нечто целостное, занимающее свою нишу в общественных отношениях. О правозащитниках знают, но не могут четко объяснить, чем они занимаются.

В отношении правозащитных организаций можно сделать вывод, что сегодня они:

- мало знают о работе в других регионах, а с коллегами своего региона контактируют не систематически;
- не рефлексируют и не занимаются серьезным анализом происходящего в общественно-политической сфере;
- ориентированы в своей работе на власть, а не на человека;
- часто являются неконструктивными, пытаются в первую очередь показать власти ее «нелегитимность»/«отвратительные деяния», мало работая над тем, чтобы каким-либо образом улучшить эту власть или оказать помощь пострадавшим от ее злоупотреблений.

Российское правозащитное движение сохраняет с советских времен ряд «анахронизмов», чем объясняется его некоторые внутренние проблемы (спор поколений и т. п.), до сих пор не решенные. Пока не снята острота конфликта между «настоящими» и «ненастоящими» правозащитниками и нетерпимость внутри правозащитного сообщества, нормальное поступательное развитие для него вряд ли возможно.

При том, что правозащитному сообществу необходим легитимный выход в публичное пространство, продолжает развиваться противоположная тенденция: «идейная часть» движения тоскует по подполью и, вероятно, готова в него вернуться.

Опыт и авторитет старшего поколения, помнящего героический период правозащиты в СССР, определил нормы поведения и характер деятельности последующих поколений правозащитников, хотя «традиционные» нормы не всегда отвечают новым историческим условиям. Так, тезис о том, что правозащитой можно заниматься только заслужив эту «привилегию» личным опытом, нельзя квалифицировать иначе, как деструктивный. Задача правозащитного сообщества состоит как раз в том,

чтобы преодолеть миф о необходимости «морального авторитета» для работы в этой сфере и оценить по достоинству труд, который привносят в правозащиту «вольнорабочие» специалисты (менеджеры, юристы и пр.).

Между тем, основным ресурсом для правозащитного сообщества остаются «люди с улицы», не прошедшие через ситуацию серьезного ущемления в правах, но обладающие необходимыми для правозащиты профессиональными навыками, например, студенты вузов (по специальности «юриспруденция», «история»), которых многие НПО привлекают для прохождения практики, или местная интеллигенция разных поколений, без участия которой все равно не обходится ни одно мероприятие правозащитников (конференции, семинары, сбор подписей против вопиющих случаев нарушения прав человека, участие в изданиях).

Помимо этого, необходимо ясно сознавать, что профессиональную деятельность и четкое функционирование правозащитной организации невозможно наладить без обеспечения адекватного уровня оплаты постоянного персонала. Игнорирование этого правила, отказ признать его в качестве нормы, приводит к «распылению» сил сотрудников правозащитных НПО на мелкие проекты, под которые организации удалось найти финансирование.

По причине названных проблем (конфликт поколений, система моральных авторитетов, непризнание профессионализма как ценности и др.), правозащитная работа в России лишена привлекательности для тех, кто мог бы привнести в нее новые ресурсы, силу и идеи. Это препятствие преодолимо, если правозащитное сообщество избавится от снобистского представления, что оно морально выше общества, в котором родилось, от чувства элитарности, избранности, революционности.

Симптоматично то, что большинство участников обоих этапов исследования назвало первостепенной задачей правозащитников правовое просвещение, распространение знаний и информации. Вероятно, только широкая информационно-просветительская работа поможет в расширении аудитории правозащитной деятельности, в отходе от ориентации своих действий на власть, в популяризации антиавторитарных и правовых ценностей.

Правозащитному сообществу необходима также информационная работа: постоянные дискуссии внутри сообщества и с коллегами из других НПО. Необходимы совместные экспертные встречи с представителями властных структур по определенным проблемам. Это едва ли не единственная возможность выстроить нормальные отношения с властью, выделить адекватно настроенных функционеров и через них продвигать необходимые изменения и идеи.