



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Ф. Э. Шереги

Становление общественных правозащитных организаций

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/sheregi_stan.pdf

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

**ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИИ
(Ретроспективный анализ становления и функционирования)**

СТАТЬЯ ПЕРВАЯ

СТАНОВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Демократизация общественных отношений, происходящая в России в последнее десятилетие, ознаменована как совершенствованием характера деятельности ранее существовавших, так и зарождением новых социальных институтов. Вызванный к жизни кардинальными рыночными изменениями в сфере производственных отношений, процесс этот происходит масштабно и бурно, однако не всегда с ожидаемой результативностью. Последнее утверждение в первую очередь справедливо в отношении реформирования такой структурно и функционально сложной системы, как институт права и правовых отношений. Сложность его реформирования заключается в том, что даже самые благоприятные изменения в сфере законодательства и характера функционирования правовых институтов могут оказаться безрезультатными при доминировании в обществе псевдоправового идеологизированного массового сознания. Только сочетание высокоразвитой правовой культуры населения со структурно обновленными правовыми институтами может стать залогом построения основанного на рыночной экономике правового государства.

С самого начала происходящих реформ, на смену находившихся под директивной опекой государственных органов, большей частью политизированных общественных организаций, в России пришли добровольные объединения граждан, являющие собой бескорыстную ассоциацию активных, руководствующихся принципами гуманизма и справедливости людей. В качестве таковых в России в конце 1980-х – начале 1990-х годов возникли некоммерческие, негосударственные общественные инициативные организации (в дальнейшем НКО), призванные осуществлять правовую защиту и правовое просвещение широких слоев населения.

Историческую роль НКО в становлении правового государства трудно переоценить. Они стимулируют этот процесс “снизу”, от масс, привнося в общественные отношения новые элементы самоуправления, акцентируя приоритет правовых ценностей, формируя уверенность в гражданах в паритетности их статуса в отношении государства и социальных институтов. Это трудная, но важная трансформация идеологизированного массового сознания, сформированного в условиях прошлого авторитарного государства, в правовое.

В современных условиях НКО России призваны:

- коренным образом изменить сознание граждан, переориентировав его от признания приоритета ценностей власти (силы) на признание приоритета ценностей равенства перед законом;
- стимулировать отказ государственных органов от директивных методов управления, совершенствование законодательства и разделение функций государственных властных и правовых институтов;
- способствовать отказу организаций и граждан от неформальных, противоречащих правовым нормам, методов разрешения споров, обращению к помощи суда.
- формировать приоритет правовых ценностей во взаимоотношениях между гражданами, что исключительно важно в условиях, когда в России развивается частная собственность и увеличивается количество имущественных споров;
- способствовать зарождению взаимной правовой ответственности граждан за сохранение среды обитания, тесно переплетая правовое просвещение с формированием экологической культуры населения.

Создавая благоприятную правовую среду в государстве, НКО формируют у граждан чувство социальной защищенности, уверенности в завтрашнем дне, чувство гражданской ответственности. Ибо осознание широких прав есть предпосылка осознания гражданских обязательств.

Решать эти задачи административными методами невозможно. В сегодняшней России они могут быть решены только путем включения широких масс в правовые формы защиты своих интересов, в том числе через общественные инициативные объединения.

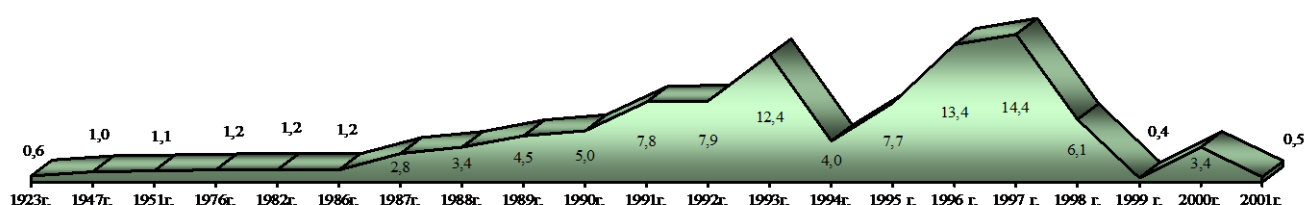
Некоммерческие, негосударственные организации, осуществляющие работу с населением на общественных началах – явление для России новое.

Для советского периода была характерна деятельность государственно-регламентированных “общественных”, либо “общественно-политических” организаций. Правозащитная и правовая просветительская общественная деятельность имела место, хотя и в незначительных масштабах. В какой степени деятельность этих организаций соответствовала деятельности НКО в нынешнем понимании – вопрос спорный. Однако, в прошлом советские, функционируя и в настоящее время, НКО претендуют на преемственность и ведут отсчет своей деятельности с 20–50-х гг. Речь идет о таких организациях, как созданные в 1922–24гг. региональные коллегии адвокатов; в 1947г. - региональные организации общества «Знание» (занимающиеся, в том числе, правовым просвещением населения и изданием правовой литературы); созданные в 1951г. общество глухонемых и общество слепых, занимающиеся правовой защитой соответствующих

групп населения; в 1976г. - Уральская независимая библиотека, занимающаяся сбором правовой информации и правовым просвещением населения, а также образованные в этом же году правозащитные организации (по соблюдению Хельсинского соглашения и другие). Все они претендуют на роль организации, имеющей общественный, некоммерческий, негосударственный статус и занимающейся правозащитной деятельностью. Признать за ними это право – объективная необходимость не только потому, что за прошедшие 10 лет они согласовали свою деятельность с требованиями независимости общественной организации от государственных органов, но и потому, что эти организации обладают квалифицированными кадрами, большим опытом работы с массами, сетью филиалов в регионах, материально-технической базой.

Рисунок 1

Распределение доли общественных правозащитных организаций Российской Федерации (ранее – СССР) по годам учреждения, %



Исторически сложилось так, что в настоящее время численно преобладают организации, имеющие меньший технический потенциал и людские ресурсы, но являющиеся более мобильными и, что главное, работающими с самыми актуальными запросами российской общественности. Это преимущественно те 86,6% из состава действующих в России некоммерческих общественных правовых организаций, которые были созданы в период с 1989 по 1998 гг. Поэтому движение российских некоммерческих общественных правозащитных организаций правомерно назвать молодым – средний стаж их деятельности составляет 7,5 лет.

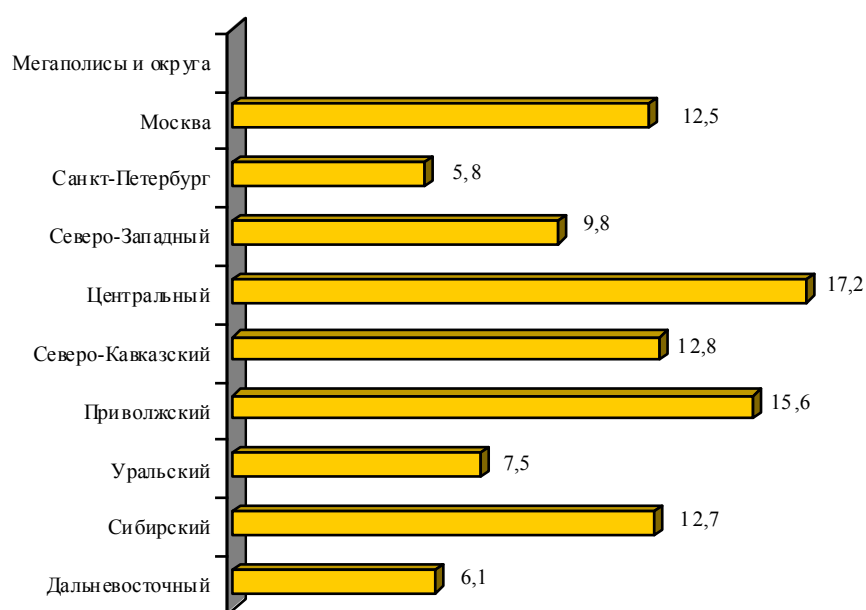
Массовое образование НКО в ответ на возросшую потребность населения России в правовой защите в условиях экономического и общественно-политического кризиса, ознаменовано двумя модальными периодами – это 1991–93 гг., в течение которых было образовано 28,1%, и 1995–98 гг. в течение которых было образовано 41,6% ныне действующих НКО. Первый – это период экономического кризиса, вызванного распадом СССР и началом коренной реформы производственных отношений в России, второй –

начало распада финансовых пирамид и глубокого финансового кризиса в стране. В эти периоды потребность населения в правовой защите обозначилась с особой остротой.

В настоящее время, подавляющее число общественных правозащитных организаций расположено в европейской части России (см. рис. 2). В Уральском, Сибирском и Дальневосточном округах находится всего 26,3% общественных правозащитных организаций.

Рисунок 2

Доля негосударственных, некоммерческих общественных инициативных и ресурсных организаций в мегаполисах и федеральных округах, %



Основная масса общественных правозащитных организаций сосредоточена в областных центрах. Относительно велика их доля и в районных городах (см. рис. 3).

Рисунок 3

Распределение общественных правозащитных организаций по типам поселений, %



В составе инициативных общественных организаций России наиболее многочисленными являются НКО, осуществляющих непосредственно правозащитные функции, а также реализующие многоплановые правовые инициативы. Это естественно в условиях общества, перенасыщенного социальными конфликтами. По оценкам, основанным на исследовании, в России сегодня насчитывается более 2500 самостоятельных некоммерческих общественных организаций, многие из которых обладают отделениями, филиалами. Они занимаются правовой защитой и правовым просвещением различных групп населения, либо реализуют иные правовые программы (инициативы).

Создание инициативных некоммерческих правовых общественных организаций в 1990-е гг. во многом происходило стихийно. Они возникали независимо друг от друга как в Москве, Санкт-Петербурге, так и в областных, и районных городах. Основная масса (72%) НКО образованы по инициативе отдельных граждан или группы лиц (самостоятельно или совместно с какой-либо организацией), а 28% учреждены общественными организациями (ассоциациями, комитетами, обществами, объединениями, движениями).

В инициировании создания НКО гражданами, либо организациями, доминировали четыре мотива:

- необходимость усиления правовой защиты разных социальных групп населения;
- необходимость усиления правовой защиты профессиональных интересов трудящихся и расширения помощи в решении трудовых споров, конфликтов;
- необходимость оказания правовой помощи тем, кто по материальным и социальным причинам не в состоянии её получить на коммерческих условиях;
- необходимость активизации и расширения правового воспитания населения.

Если формулировать кратко, перечисленные мотивы можно синтезировать в следующие понятия: а) защита общегражданских прав, б) защита права на труд, в) правовая благотворительность, г) правовое просвещение.

Наряду с названными, можно выделить ещё четыре причины, которые также играли важную роль в становлении НКО. Это необходимость:

- защиты конституционных прав граждан;
- защиты политических прав граждан, культурного и конфессионального суверенитета этнических меньшинств;
- правовой помощи беженцам и вынужденным переселенцам;
- содействия гуманизации социальных институтов, чья деятельность затрагивает интересы социально слабо защищенных групп населения (учреждения психиатрии, детские исправительные колонии, места временного лишения свободы, дома престарелых).

Большинство НКО, созданные до 1987 г., преследовали в основном две цели: политико-правовую защиту граждан (в частности диссидентов), а также создание служб по оказанию бесплатных юридических услуг для социально незащищенных граждан. Начиная с 1987 г., по мере увеличения безработицы, в спектре мотивов создания НКО появляется и такой, как правовая помощь трудящимся в решении трудовых споров и конфликтов.

Несмотря на превалирование правозащитной функции, как одного из основных мотивационных факторов создания НКО, в ходе их реального функционирования этот мотив переместился с первого на третье место, и то, в форме разработки правозащитных программ. На первое место в деятельности НКО выдвинулась задача правового просвещения населения; на второе – юридические (бесплатные) услуги социально незащищенным слоям населения; на четвертое – правовая помощь пострадавшим во время чернобыльской аварии, а также во время войны в Афганистане и Чечне; на пятое – правовая помощь трудящимся для разрешения трудовых споров, конфликтов. Именно эти пять направлений планировались в качестве основных при создании абсолютного большинства российских НКО.

Уже на стадии своего становления, правовому воспитанию населения большое значение придавали в своей деятельности НКО Северо-Западного, Центрально-Черноземного, Уральского территориально-экономических районов, Восточной и Западной Сибири, Северного района. НКО Волго-Вятского района, Дальнего Востока и Северного Кавказа, на стадии своего становления, основное внимание уделяли правовой защите интересов многодетных семей, малоимущих, инвалидов, беженцев и вынужденных

переселенцев. Последнее обосновано тем, что после распада СССР и возникновения локальных очагов этнических конфликтов, именно в эти регионы России устремился основной поток беженцев и вынужденных переселенцев.

Функция правового просвещения населения и правовая защита социально-незащищенных слоев заняла важное место и получила массовое распространение в практической деятельности общественных организаций, созданных в конце 1980-х и в 1990-е годы. О глубокой продуманности характера и направленности деятельности НКО уже на начальной стадии их создания свидетельствует тот факт, что в настоящее время 91,9% НКО сохранили характер своей первоначальной деятельности.

Сегодня российские НКО представляют собой союз людей, сплоченных единой идеей правовой благотворительности, основанной на принципах бескорыстия и гуманности. Коллектив постоянных работников НКО очень устойчивый. За весь период их существования ежегодная текучесть работников НКО не превышает в среднем 6%. Это показатель исключительно высокой стабильности кадров общественных организаций, не связанных узами административного принуждения.

Сказанное отнюдь не означает, что деятельность НКО проходит в идеальных условиях. Это далеко не так. От благих намерений до их реализации им приходится порой проходить весьма трудный путь.