

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

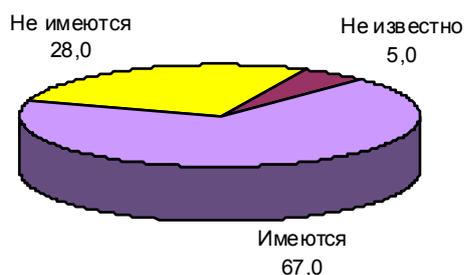
**СТАТЬЯ ТРЕТЬЯ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НКО С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ, МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СМИ**

Экономические трудности, являющиеся неблагоприятным атрибутом Российской Федерации в последние десять лет, сказываются на всех аспектах общественной жизни. Они не только усугубляют социальные отношения, доводя их порой до критического состояния, но и затрудняют функционирование как старых, так и новых социальных институтов. Находясь в переходном состоянии, российская экономика ещё не смогла приблизиться к тому уровню, который способен обеспечить материальную основу самовоспроизводства большинства социальных институтов, в том числе общественных и благотворительных движений. Затянувшийся экономический кризис, не прекращающаяся, порой скачкообразно увеличивающаяся инфляция не способствует развитию меценатства, спонсорства, сводит на нет финансовые возможности населения. Общественные движения, таким образом, лишаются финансовой поддержки, без которой их работа приобретает номинальный характер. При всем стремлении акцентировать свой некоммерческий, негосударственный характер, в нынешних экономических условиях и, по-видимому, в ближайшие 5–6 лет, большинство российских общественных движений не смогут устойчиво функционировать без поддержки государственных органов и иностранных благотворительных фондов.

Не являются исключением в этом отношении и НКО. Их опора на помощь территориальных органов власти является важнейшей предпосылкой эффективного функционирования, а порой – просто выживания. Иное дело, что в ряде субъектов РФ финансовое положение самих административных органов также плохое. В таких регионах НКО находятся на грани выживания.

В большинстве субъектов РФ в составе территориальных исполнительных органов власти имеются штатные работники, по долгу службы поддерживающие контакты с НКО. Однако много и таких субъектов РФ, где связям с общественными организациями во властных структурах придают мало значения (см. рис. 6).

Доля субъектов РФ, в штате территориальных органов исполнительной власти которых имеются должностные лица, в чьи компетенции входит поддержка контактов с НКО, %



Приведенные на *рис. 6* оценки не являются абсолютными и скорее отражают тенденцию, чем истинное положение дел. Однако факт отсутствия у трети территориальных органов власти таких должностных лиц может быть оценен лишь как прискорбное явление, не способствующее успешному решению правовых проблем.

Ведя речь о некоммерческих организациях следует подчеркнуть, что их функционирование вне взаимодействия с имеющимися в регионе социальными институтами, в том числе с органами власти, не только невозможно, но и непродуктивно. Тем более в условиях России, где государство играет важную роль в регулировании общественных отношений, все ещё будучи основным собственником средств производства, и по сей день является главным потенциальным источником финансовой и технической поддержки общественных движений. Без этой поддержки, НКО трудно выжить в условиях экономического кризиса. Посему характер их взаимодействия с территориальными органами власти и местного самоуправления во многом предопределяет судьбу правовых инициатив, реализуемых НКО.

Не исключено, что в тех субъектах РФ, где многие опрошенные руководители НКО указали, что в штате территориальных органов власти нет сотрудников, поддерживающих постоянные контакты с ними, на самом деле такие сотрудники есть, однако работу они ведут настолько слабо, что руководители НКО о них ничего не знают. Это утверждение может быть спроецировано и на руководителей НКО. Так в Северо-Западном, Северном, Центральном, Уральском и Дальневосточном районах можно говорить о наличии изъянов в контактах территориальных исполнительных органов власти и НКО (*см. табл. 8 в приложении*).

Судя по итогам опроса 87,4% руководителей НКО ощущает острую потребность в контактах с территориальной администрацией, 43,1% – с территориальной налоговой службой.

Абсолютное большинство руководителей НКО считает очень важным наличие тесных контактов с государственными органами власти. Эти связи необходимы им и для

коммуникации (обмена опытом и информацией), и в целях получения помощи от государственных органов. Как ни прискорбно, такая помощь руководителями НКО оценивается очень низко. Так, по пятибалльной шкале (1 – никакой помощи, ..., 5 – максимальная помощь) руководители оценили помощь, оказываемую НКО государственными органами, всего на 2,3 балла, налоговой инспекцией и того меньше – на 1,7 балла.

Помощь со стороны государственных органов руководители НКО оценивают плохо во всех регионах страны, кроме Волго-Вятского района. Что касается отношений НКО и налоговой инспекции, то их в пору назвать оппозиционными.

Во всех регионах страны, кроме Волго-Вятского района, руководители НКО оценивают свое взаимодействие с территориальными органами государственной власти ниже удовлетворительного (см. табл. 10 в приложении). Взаимоотношения с налоговой инспекцией оценены руководителями НКО во всех регионах как плохие.

В чем причина невысокой удовлетворенности НКО сотрудничеством с государственными органами? Таких причин несколько:

- 1) единообразии работы сотрудников НКО с госорганами, заключающейся в основном в участии в работе комиссий в качестве экспертов по правовым вопросам;
- 2) слабое информирование руководителей НКО о правовой ситуации в регионе;
- 3) слабая помощь в правовом просвещении населения, осуществляемом НКО;
- 4) недостаточная поддержка в налаживании взаимодействия со средствами массовой информации (см. табл. 9).

Таблица 9

Характер взаимодействия с государственными органами НКО, реализующих программы разной направленности, в %

| Характер взаимодействия НКО с госорганами | Правовые инициативы, реализуемые НКО | | | | | |
|--|--|--|--|--------------------------------------|---------------------|--|
| | Правовое просвещение населения, законодательные инициативы | Защита прав, оказание юридической помощи населению | Организация массовых правозащитных акций | Организация работы правовых приемных | Благотворительность | Правовая помощь в решении трудовых споров, в трудоустройстве |
| 1. Работа в комиссиях, комитетах | 50,0 | 63,6 | 80,0 | 79,6 | 56,1 | 60,0 |
| 2. Информирование НКО о состоянии дел в регионе (городе) | 13,6 | 15,6 | 0,0 | 21,3 | 12,2 | 13,3 |
| 3. Помощь в правовом просвещении населения | 9,1 | 7,8 | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 6,7 |
| 4. Помощь в налаживании контактов со СМИ | 4,5 | 1,3 | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 0,0 |

Такие претензии характерны не только для НКО, специализирующихся на выполнении разных программ, но и для работающих с разными группами населения (см. табл. 23 в приложении). Более действенной, но недостаточной является материальная помощь НКО, оказываемая им государственными органами.

Очень плодотворными считают свои взаимоотношения с другими общественными организациями многие руководители НКО Москвы, Центрального Черноземья и Западной Сибири, в целом удовлетворительными – руководители НКО Волго-Вятского, Поволжского и Восточно-Сибирского районов. Практически не налажена связь с другими общественными организациями у НКО Калининградской обл. Взаимоотношения НКО с другими ресурсными центрами благоприятны только в Москве и Центральном Черноземье. Эти связи очень плохие в Северном, Уральском и Дальневосточном районах.

Потребность во взаимодействии НКО с органами государственной власти и иными организациями, включая налоговую инспекцию велика, независимо от субъекта их деятельности. Это логично, так как характер ожидаемой помощи у всех НКО в целом одинаков – финансы, технические средства, помещение, система связи, помощь в решении программных и организационных вопросов.

Некоторые НКО придают большое значение и таким видам помощи со стороны территориальных органов власти, как регулярное информирование по вопросам, находящимся в компетенции НКО; оказание помощи в правозащитных акциях, проводимых НКО; помощь в аренде помещений.

По мнению многих руководителей НКО, важным элементом их взаимодействия с территориальными органами власти должно стать взаимное информирование, помощь в реализации правозащитных массовых акций.

Доля НКО,
ожидающих
от территориальных
органов власти (%):

45,5 – финансовую помощь;
24,8 – информирование, консультирование;
22,1 – помощь в организации правозащитных акций;
18,6 – предоставление льгот на аренду помещения, выделение помещения для НКО;
11,7 – непосредственное участие в акциях, организуемых НКО;
6,2 – оказание помощи в издании правовой литературы;
6,2 – нечинение препятствий в работе;
1,4 – оказание социальной помощи группам населения, интересы которых НКО защищают;
0,7 – предоставление в случае надобности транспорта.

Велика потребность во взаимодействии НКО с государственными и общественными организациями в рамках исполнения любых правовых инициатив.

Согласно данным табл. 10, абсолютное большинство НКО всю свою деятельность связывает со взаимодействием с государственными организациями, а также с другими общественными организациями и ресурсными центрами.

Таблица 10

Доля нуждающихся во взаимодействии с государственными и общественными организациями, в составе НКО, реализующих разные правовые инициативы, в %

| Наличие у НКО потребности во взаимодействии | Правовые инициативы, реализуемые НКО | | | | | | |
|---|--|----------------------------|--|------------------------------|---------------------|---|--|
| | Правовое просвещение населения, законодательные инициативы | Защита прав, защита в суде | Организация массовых правозащитных акций | Юридическое консультирование | Благотворительность | Правовая помощь в решении трудовых конфликтов | Мониторинг правовой ситуации в регионе |
| С территориальной администрацией | 93,3 | 89,0 | 88,9 | 100,0 | 88,7 | 88,9 | 100,0 |
| С налоговой инспекцией | 46,7 | 39,4 | 33,3 | 57,1 | 52,8 | 38,9 | 50,0 |
| С общественными организациями | 86,7 | 86,2 | 77,8 | 100,0 | 81,1 | 83,3 | 100,0 |
| С другими НКО и ресурсными центрами | 66,7 | 73,4 | 55,6 | 100,0 | 69,8 | 77,8 | 100,0 |

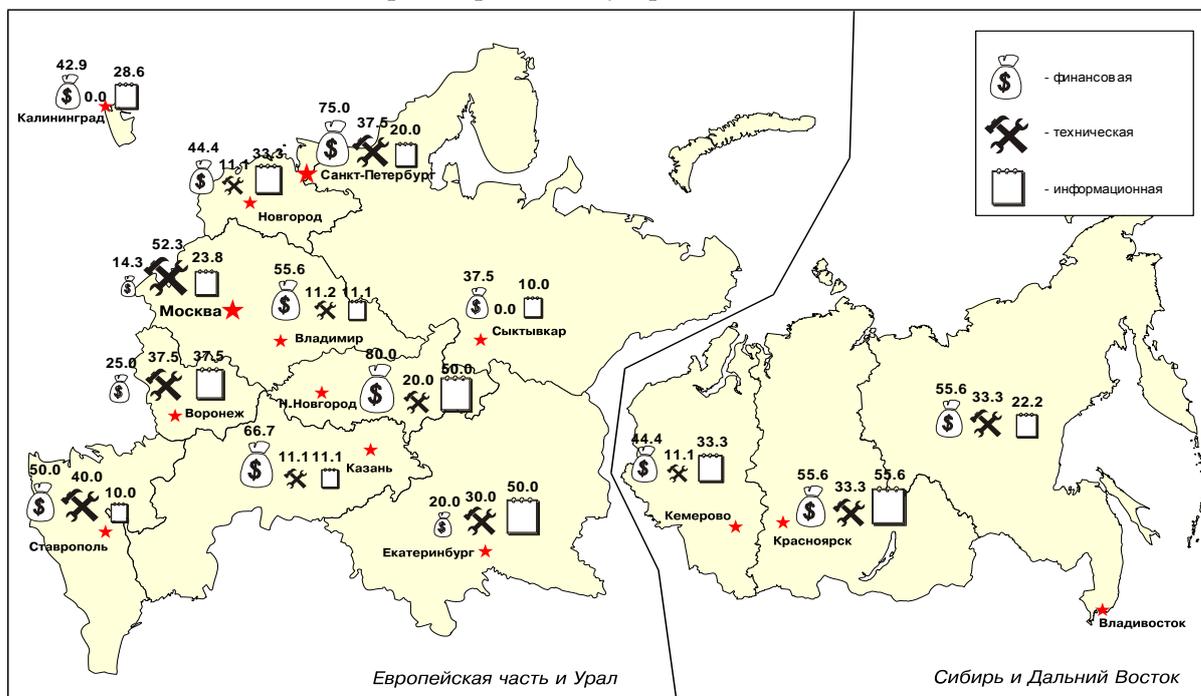
Взаимодействие НКО с органами государственной власти трудно назвать паритетным, но иждивенческим оно также не является. Хотя в ожиданиях лидирует финансовая помощь, обращается за ней к органам государственной власти лишь каждая вторая НКО. Справедливости ради укажем, что имеются регионы, где ожидание финансовой помощи от органов государственной власти характерно для абсолютного большинства НКО, не имеющих возможности найти иные источники. Речь идет об НКО Санкт-Петербурга, Волго-Вятского и Поволжского районов (см. карту 4).

Повышенная потребность в информации от органов государственной власти характерна для НКО, субъектами деятельности которых являются находящиеся в местах временного лишения свободы и освобожденные из мест временного лишения свободы; далее, не имеющие определенного места жительства; потребители, женщины и матери-одиночки, студенты вузов, учащиеся школ и лицеев, дети. В помощи для организации правозащитных массовых акций нуждаются прежде всего те НКО, чьими субъектами являются дети, молодежь, женщины, инвалиды войны и труда, бездомные, обманутые вкладчики, потребители. Высока потребность в финансовой помощи со стороны территориальных органов власти у НКО, основными субъектами деятельности которых являются инвалиды детства, инвалиды труда и войны, ветераны труда и войны, ветераны подразделений особого риска, бывшие воины “горячих точек”, не имеющие определенного места жительства, этнические меньшинства, предприниматели малого бизнеса и фермеры. Порой достигает 20% доля и таких НКО (например, в составе

занимающихся правовой защитой военнослужащих и их семей, молодежи, этнических меньшинств, не имеющие определенного места жительства, бывших воинов “горячих точек”), которые в адрес территориальных органов власти выдвигают обвинение в оказании противодействия правозащитным акциям (см. табл. 11).

Карта 4

Доля НКО, нуждающихся в финансовой, технической и информационной помощи со стороны органов государственной власти, %



Какую помощь ожидают от органов государственной власти НКО, реализующие разные правовые программы?

В информации от органов государственной власти нуждаются прежде всего НКО, организующие общественные юридические приемные, занимающиеся правовым просвещением населения и организацией массовых правозащитных акций (см. табл. 12). Помощь в издании брошюр, листовок, плакатов ожидают от органов государственной власти многие НКО, организующие массовые акции. В помещении нуждается почти треть НКО, организующих общественные юридические приемные (см. карту 4).

Велика потребность в финансовой помощи у НКО, занимающихся правовой консультацией и благотворительностью.

Доля ожидающих помощь от территориальных органов власти в составе НКО, деятельность которых направлена на разных субъектов, в %

| Какую помощь ожидают НКО | Субъекты деятельности НКО | | | | | | | | | |
|--|---------------------------|----------|----------|-----------------------|--------------------------|------------------------|------------------|------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| | Дети | Молодежь | Студенты | Учащиеся школ, лицеев | Женщины, матери-одиночки | Инвалиды войны и труда | Инвалиды детства | Ветераны войны и труда | Беженцы, вынужденные переселенцы | Ветераны подразделений особого риска |
| 1. Взаимное информирование | 29,7 | 25,6 | 34,1 | 30,0 | 35,1 | 3,4 | 8,0 | 24,3 | 28,6 | 15,2 |
| 2. Помощь в изданиях | 5,4 | 10,3 | 9,8 | 6,7 | 8,1 | 0,0 | 0,0 | 5,4 | 0,0 | 0,0 |
| 3. Выделение помещения, льготы на аренду | 10,8 | 15,4 | 22,0 | 16,7 | 13,5 | 17,2 | 16,0 | 13,5 | 17,9 | 6,3 |
| 4. Помощь в организации правозащитных массовых акций | 24,3 | 20,5 | 17,1 | 18,8 | 24,3 | 20,7 | 12,0 | 21,6 | 14,3 | 18,8 |
| 5. Финансовую помощь | 48,6 | 41,0 | 41,5 | 46,7 | 45,9 | 51,7 | 64,0 | 48,6 | 35,7 | 50,0 |
| 6. Непосредственное участие в акциях, организуемых НКО | 5,4 | 5,1 | 7,3 | 3,3 | 10,8 | 3,4 | 4,0 | 2,7 | 7,1 | 0,0 |
| 7. Чтобы не мешали работать | 10,8 | 20,5 | 12,2 | 13,3 | 16,2 | 17,2 | 12,0 | 18,9 | 10,7 | 18,8 |

Окончание таблицы 11

| Какую помощь ожидают НКО | Субъекты деятельности НКО | | | | | | | | |
|--|---------------------------------|--|-------------------------------|--------------------|-----------|---------------------|------------------------|---|-------------|
| | Военнослужащие и члены их семей | Бывшие войны "горячих точек" (Афганистан, Чечня) | Арестанты в местах заключения | Бывшие заключенные | Бездомные | Обманутые вкладчики | Этнические меньшинства | Предприниматели малого бизнеса, фермеры | Потребители |
| 1. Взаимное информирование | 20,8 | 4,0 | 46,7 | 37,5 | 41,7 | 25,0 | 28,6 | 58,6 | 45,5 |
| 2. Помощь в изданиях | 0,0 | 0,0 | 10,2 | 6,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 14,3 | 0,0 |
| 3. Выделение помещения, льготы на аренду | 4,2 | 16,0 | 13,3 | 13,6 | 20,0 | 27,3 | 0,0 | 15,8 | 27,3 |
| 4. Помощь в организации правозащитных массовых акций | 12,5 | 28,0 | 6,7 | 12,5 | 22,5 | 16,7 | 14,3 | 28,6 | 18,2 |
| 5. Финансовую помощь | 37,5 | 56,0 | 34,3 | 38,2 | 60,3 | 33,3 | 57,1 | 57,1 | 19,1 |
| 6. Непосредственное участие в акциях, организуемых НКО | 8,3 | 8,0 | 6,7 | 6,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 9,4 |
| 7. Чтобы не мешали работать | 20,8 | 12,0 | 13,3 | 18,8 | 20,0 | 16,7 | 28,6 | 0,0 | 9,1 |

Согласно данным табл. 12 немногим более трети НКО, оказывающих помощь в решении трудовых споров и конфликтов, склонны в этом опираться на государственные органы (по-видимому, на профсоюзы надежды они не возлагают). Некоторые НКО, организующие массовые правозащитные акции, сталкиваются с затруднениями при получении официального разрешения на проведение мероприятия, в результате чего они оказываются в ситуации конфликта с территориальными органами государственной власти.

Виды помощи, которую ожидают от территориальных органов власти НКО,
реализующие разные программы, (доля НКО в %)

| Виды помощи, оказываемые НКО госорганами | Виды программ, реализуемых НКО | | | | | |
|---|--|--|--|--------------------------------------|---------------------|--|
| | Правовое просвещение населения, законодательные инициативы | Защита прав, оказание юридической помощи населению | Организация массовых правозащитных акций | Организация работы правовых приемных | Благотворительность | Правовая помощь в решении трудовых споров, в трудоустройстве |
| 1. Взаимное информирование | 34,5 | 25,0 | 33,3 | 42,9 | 17,6 | 15,8 |
| 2. Помощь в изданиях | 6,9 | 6,5 | 21,2 | 0,0 | 2,0 | 17,6 |
| 3. Льготы на аренду помещения | 13,8 | 20,7 | 0,0 | 29,9 | 17,6 | 0,0 |
| 4. Помощь в правозащитных массовых акциях | 24,1 | 25,0 | 24,4 | 23,7 | 27,6 | 36,8 |
| 5. Финансовая помощь | 41,4 | 40,2 | 43,4 | 28,6 | 62,7 | 57,9 |
| 6. Личное участие в акциях НКО | 8,9 | 6,5 | 0,0 | 0,0 | 5,9 | 10,5 |
| 7. Чтобы не мешали работать | 6,9 | 15,2 | 26,1 | 14,3 | 7,8 | 5,3 |

Основная форма взаимодействия НКО и территориальных органов власти – это работа руководителей НКО в комиссиях и экспертных советах при администрации. В ряде случаев органы власти оказывают финансовую помощь НКО, либо освобождают их от налогов. В целом структура взаимодействия НКО и территориальных органов власти следующая:

Доля НКО,
для которых госорганы
предоставляют (%):

-
- 59,2 – возможность участвовать в работе комиссий территориальных органов власти, в экспертных советах;
 - 20,0 – финансовую поддержку, освобождение от налогов;
 - 15,8 – необходимую информацию;
 - 10,0 – помещение для офиса;
 - 6,7 – помощь в реализации образовательных программ по правовой тематике;
 - 0,8 – транспорт (в случае необходимости).

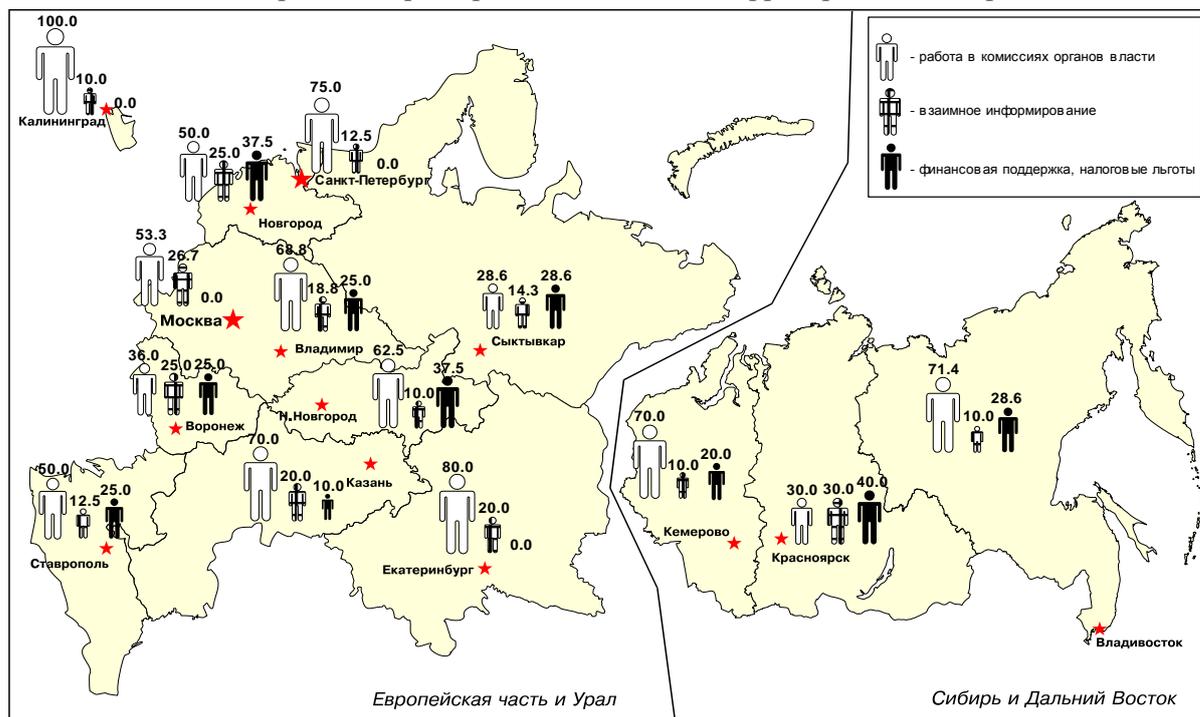
Судя по данным на карте 5, НКО Москвы, Санкт-Петербурга, Калининградской обл. и Урала полностью лишены финансовой поддержки со стороны государственных органов власти. В то же время НКО Северо-Западного, Волго-Вятского и Восточно-Сибирского районов такой поддержкой пользуются довольно широко.

Взаимное информирование НКО и территориальных органов власти более-менее налажено лишь у НКО Москвы, Северо-Западного, Центрального, Центрально-Черноземного, Поволжского, Уральского и Восточно-Сибирского районов, хотя, взаимное информирование и в этих регионах касается не более четверти НКО. Складывается впечатление, будто две трети российских НКО информационно изолированы от территориальных органов власти. В то же время абсолютное большинство руководителей

НКО являются членами комиссий и экспертных советов при территориальных органах власти.

Карта 5

Доля НКО, имеющих разный характер взаимодействия с территориальными органами власти, %



В действительности многие административные органы оказывают НКО именно ту помощь, которую они ожидают. Об этом свидетельствуют высказывания опрошенных руководителей НКО по поводу видов помощи, которую им реально оказали территориальные административные органы:

Доля НКО, которым административные органы оказали помощь (%):

- 49,1 – выделили помещение под офис;
- 35,3 – помогли финансами;
- 26,7 – предоставили каналы связи;
- 12,9 – предоставили транспорт;
- 12,1 – предоставили оргтехнику;
- 3,4 – предоставили издательскую базу;
- 37,9 – оказали другую помощь (поддержали правовые инициативы, выделили канцелярские товары, бумагу; помогли в тиражировании документации НКО; лично участвовали в мероприятиях, организованных НКО; помогли в проведении мероприятий для инвалидов, зрелищных мероприятий по правовому просвещению и др.).

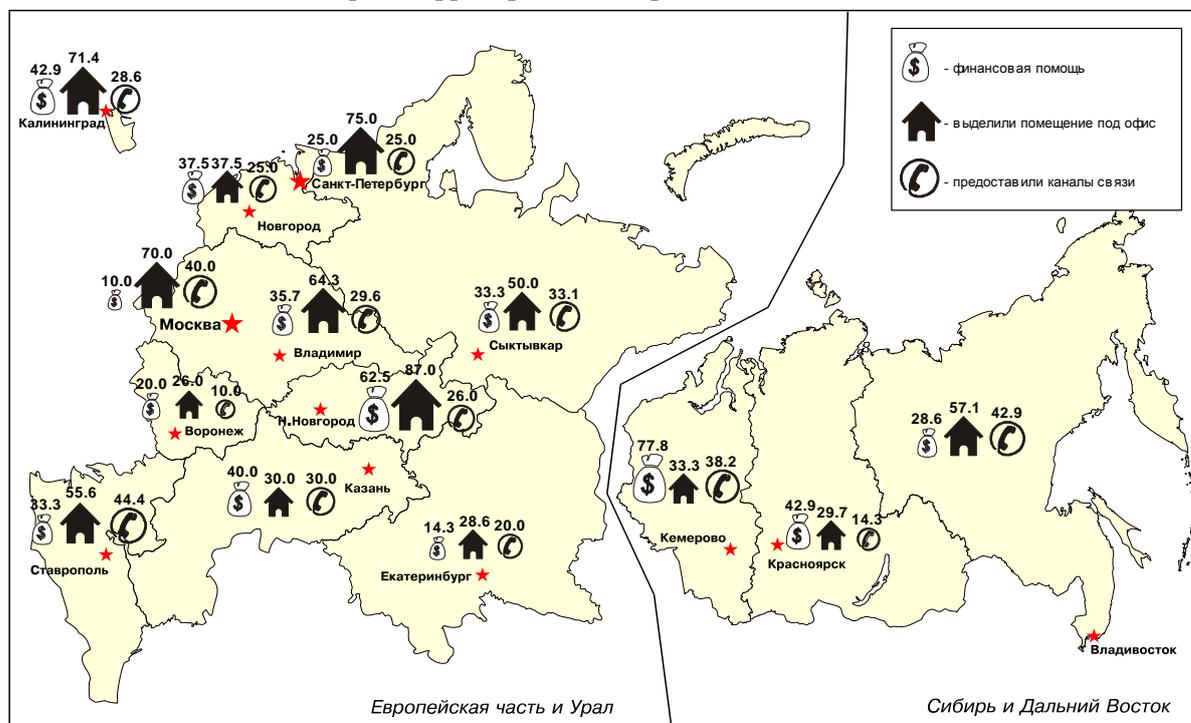
Судя по приведенным данным, лишь уровень финансовой помощи со стороны административных органов власти остается ниже ожиданий руководителей НКО.

Наименее эффективной оказалась помощь, адресованная НКО со стороны административных органов Центрально-Черноземного района, в то время как в остальных регионах эта помощь довольно велика. В большинстве регионов, благодаря территориальной администрации, НКО получили помещение для офиса. Серьезную

финансовую помощь НКО оказали лишь административные органы Волго-Вятского, Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского, Поволжского районов и Калининградской обл. (см. карту 6). Многим НКО территориальные административные органы помогли установить телефонную связь.

Карта 6

Доля НКО, которым территориальные органы власти оказали помощь, %



Финансовую поддержку территориальные административные органы оказывают преимущественно тем НКО, которые осуществляют правовую помощь в решении трудовых конфликтов, занимаются благотворительностью, защитой прав населения и оказанием безвозмездной юридической помощи, а также организацией работы общественных юридических приемных.

Помещение под офис – одна из наиболее трудно решаемых проблем. В её решении государственные органы оказали НКО большую помощь. Например, 61% НКО, занимающихся правовой благотворительностью, получили помещение под офис именно от территориальных административных органов (см. табл. 13).

На оргтехнику государственные органы оказались “нещедрыми”. Получили её в основном НКО (и то – лишь четвертая часть), оказывающие помощь в решении трудовых конфликтов. В этом нет ничего страшного: если у НКО имеются деньги – технику можно приобрести. Проблема состоит как раз в том, что на стадии становления у большинства НКО денег нет. С другой стороны, у государственных органов нет обязательств в отношении НКО, ибо последние не являются государственными организациями.

Доля НКО, получивших реальную помощь от государственных органов в 1998 г. для реализации правовых инициатив, в %

| Виды помощи, которую госорганы оказали НКО | Правовые инициативы, реализуемые НКО | | | | | |
|--|--|--|--|--------------------------------------|---------------------|--|
| | Правовое просвещение населения, законодательные инициативы | Защита прав, оказание юридической помощи населению | Организация массовых правозащитных акций | Организация работы правовых приемных | Благотворительность | Правовая помощь в решении трудовых споров, в трудоустройстве |
| 1. Финансовая | 29,2 | 36,2 | 16,7 | 31,8 | 39,0 | 41,7 |
| 2. Выделили помещение под офис | 41,7 | 50,7 | 33,3 | 19,2 | 61,0 | 41,7 |
| 3. Предоставили оргтехнику | 8,3 | 11,6 | 0,0 | 0,0 | 12,2 | 25,0 |
| 4. Предоставили каналы связи | 25,0 | 21,7 | 0,0 | 16,7 | 31,7 | 8,3 |
| 5. Предоставили транспорт | 12,5 | 10,1 | 0,0 | 14,4 | 19,5 | 16,8 |
| 6. Предоставили издательскую базу | 4,2 | 2,9 | 15,9 | 0,0 | 2,4 | 0,0 |

Судя по данным табл. 13, при оказании помощи территориальных органов государственной власти НКО, нельзя вести речь о каких-либо обязательствах. В отношении НКО речь может идти лишь о разумной поддержке со стороны государственных органов.

В условиях дефицита спонсоров большинство НКО вряд ли сможет выжить без поддержки государственных органов. В таких случаях исключать определенную зависимость НКО от них не следует.

Наряду с перечисленным, табл. 13 содержит ещё один, косвенный, источник пополнения бюджета НКО за счет государственных источников – это госзаказы территориальных административных органов на проведение мониторингов правовой ситуации в регионе, назревания трудовых конфликтов (забастовок шахтеров, учителей), притока в регион вынужденных переселенцев, роста детской и юношеской преступности и др. Польза здесь взаимная. И государственные органы, и НКО получают оперативную достоверную информацию, которую эффективно можно использовать для коррекции планов работы с населением, предупреждать нежелательные явления или рецидивы. Такая работа сплачивает государственные органы и НКО на платформе общей заинтересованности (см. карту 6).

Встречается и иная ситуация, когда вместо оказания помощи административные органы территорий мешают работе НКО. Согласно высказываниям руководителей НКО, эти помехи проявляются в следующем:

Доля НКО,
испытывающих
разные виды помех
со стороны администрации (%):

41,0 – проявление равнодушия, отсутствие внимания к проблемам правовой защиты населения;

- 21,3 – бюрократическая волокита при попытке НКО решить правовые вопросы совместно с администрацией;
- 11,5 – преднамеренное затягивание решения правовых споров;
- 8,2 – оказание необоснованного давления на НКО;
- 29,5 – иные виды помех (повышение арендной платы за офисное помещение, информационная “блокада” НКО, отказ в возбуждении уголовных дел, необоснованные проверки деятельности НКО)¹.

Основные претензии руководителей НКО к местной администрации заключаются в том, что последние часто проявляют равнодушие к правозащитным процессам, практикуют бюрократическую волокиту, выдвигают необоснованные требования к НКО.

Например, основная претензия к городской администрации со стороны НКО Москвы – проявление равнодушия к правозащитным акциям; в Санкт-Петербурге – к “мелким пакостям”, которые административные органы города стараются чинить НКО. Определенное равнодушие административных органов к правозащитным акциям НКО наблюдается в Поволжье, а абсолютная бюрократия – в Западной Сибири. Подобные проблемы имеют место и в Восточной Сибири, и на Дальнем Востоке.

Излагаемые здесь проблемы носят некий циклический характер: если в регионе какая-то проблема во взаимоотношениях с административными органами отсутствует, то – это для всех НКО, а если присутствует, то для большинства или многих. Следовательно, здесь речь должна идти не о случайных формах взаимного непонимания между отдельными НКО (либо при реализации отдельных инициатив) и отдельными представителями органов государственной власти, а о системе, базирующейся на функциональных традициях госаппарата целого региона. Например, равнодушие госструктур к НКО в Москве – это проявление естественного стиля их работы в суеде столичной жизни (когда “на самих себя времени не хватает”), но отнюдь не сознательного пренебрежения интересами НКО.

В Санкт-Петербурге подобное равнодушие к себе со стороны представителей государственных органов ощущает немногим менее трети НКО, сталкивающихся с противодействием, в отличие от Москвы (здесь – 83,3% от числа жалующихся, *см. табл. 14 в приложении*). Ситуация равнодушия со стороны органов власти в отношении НКО характерна и для Поволжья, где много национальных республик, по традиции широко использующих административные методы управления.

На бюрократическую волокиту со стороны местной администрации чаще всего жалуются НКО Западной Сибири, Дальнего Востока, Северо-Западного и Волго-Вятского районов. Полностью исключить явление бюрократии во взаимоотношениях государственных и общественных организаций нереально, поэтому преодолевать бюрократические препоны некоторым НКО придется и в будущем.

¹ За основу расчета (за 100%) здесь взята только та, примерно десятая часть руководителей НКО, которая высказала замечания по поводу помех, чинимых им представителями территориальных органов власти.

Подобные помехи, иногда чинимые госорганами общественной правовой деятельности НКО, неуместны хотя бы потому, что, согласно оценкам руководителей НКО, ни административные, ни правовые органы, ни образовательные учреждения, ни средства массовой информации, сами по себе не в состоянии оказать эффективную правовую помощь населению (см. рис. 7). Об этом свидетельствует тот факт, что удовлетворительно оценили руководители НКО лишь правовую поддержку населения местными средствами массовой информации. Насколько правы руководители НКО в этих своих суждениях – вопрос спорный, однако наличие неудовлетворительной оценки имеет место, а значит, имеется и проблема в правовой работе с населением.

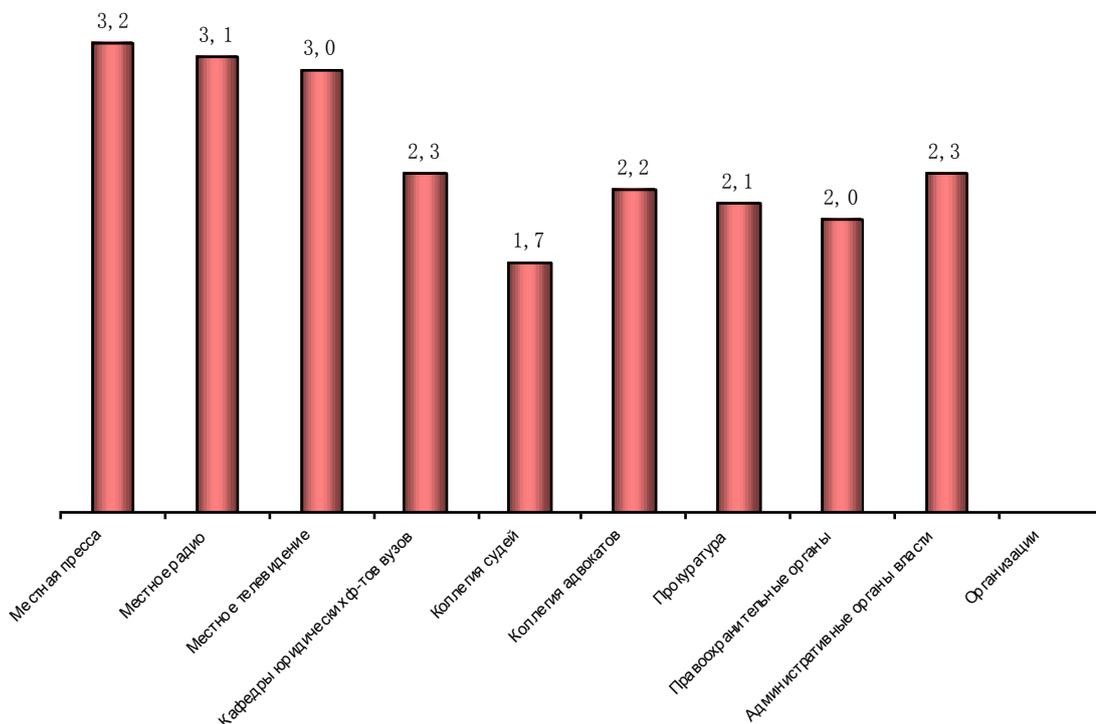
Оценка руководителями НКО деятельности организаций и СМИ по оказанию правовой помощи населению в Санкт-Петербурге отрицательная (см. табл. 15 в приложении). Не намного лучше эта оценка в Москве, Калининградской обл.; хуже - в Северном районе и на Урале.

Подобную оценку нельзя абсолютизировать, так как измерение эффективности – процедура чрезмерно сложная и не всегда достоверная. Речь может идти лишь о субъективном восприятии руководителями НКО общей правовой ситуации в регионе (городе). Однако это восприятие адекватно свидетельствует об установках либо некоторой взаимной отчужденности ряда НКО и иных социальных институтов, либо об общей неблагоприятной правовой ситуации в регионе.

Относительно высокой является оценка руководителями НКО деятельности юридических кафедр вузов по оказанию правовой поддержки населению в Северо-Западном и Восточно-Сибирском районах. Согласно оценкам руководителей НКО, эффективной является деятельность СМИ по оказанию правовой помощи населению в Северо-Западном, Волго-Вятском, Центральном, Центрально-Черноземном, Западно-Сибирском и Восточно-Сибирском районах; частично – в Поволжье (кроме местного радио) и на Северном Кавказе (кроме местного телевидения).

В Волго-Вятском и Западно-Сибирском районах эксперты высоко оценили правовую помощь населению со стороны правоохранительных органов.

Оценка руководителями НКО эффективности деятельности ряда организаций по оказанию правовой поддержки населению (по пятибалльной шкале: 1 – никакой эффективности....5 – очень высокая эффективность)



Трудно переоценить влияние средств массовой информации на формирование сознания населения любого государства. Особенно велика роль СМИ в формировании общественного мнения и установок населения в условиях неопределенности структуры меняющихся социальных институтов, аморфности общественных связей. На таком фоне, характерном для России, роль СМИ в трансформации идеологизированного массового сознания населения в правовое особенно велика.

Опыт взаимодействия НКО со средствами массовой информации богатый: регулярно взаимодействуют с телевидением 74,9%, с радио – 72,5%, с прессой – 86% НКО. Лишь 5,8% НКО не имеют контактов со СМИ.

Относительно слабым является контакт НКО с телевидением и радио в Калининградской обл., в Северном и Дальневосточном районах.

Согласно высказываниям руководителей, взаимодействие НКО со СМИ заключается в следующем.

Доля НКО, взаимодействующих со СМИ (%):

-
- 87,9 – в форме публикации статей по правовой тематике;
 - 72,5 – посредством участия в радиопередачах (интервью) по правовой тематике;
 - 69,8 – посредством участия в телепередачах (интервью) по правовой тематике;
 - 2,7 – путем организации презентаций по правовой тематике;
 - 2,0 – формируя правовую рекламу;
 - 1,3 – приглашая журналистов для участия в мероприятиях, организуемых НКО;
 - 0,7 – организуя издание брошюр по правовой тематике.

В целом это взаимодействие однонаправленное: НКО обращаются со своими проектами к СМИ, а сами СМИ особой активности и интереса не проявляют. Такая ситуация характерна для всех регионов страны.

Именно этим порождено то, что, несмотря на массовость контактов, каждый второй руководитель НКО не вполне удовлетворен взаимодействием со СМИ (см. рис. 8).

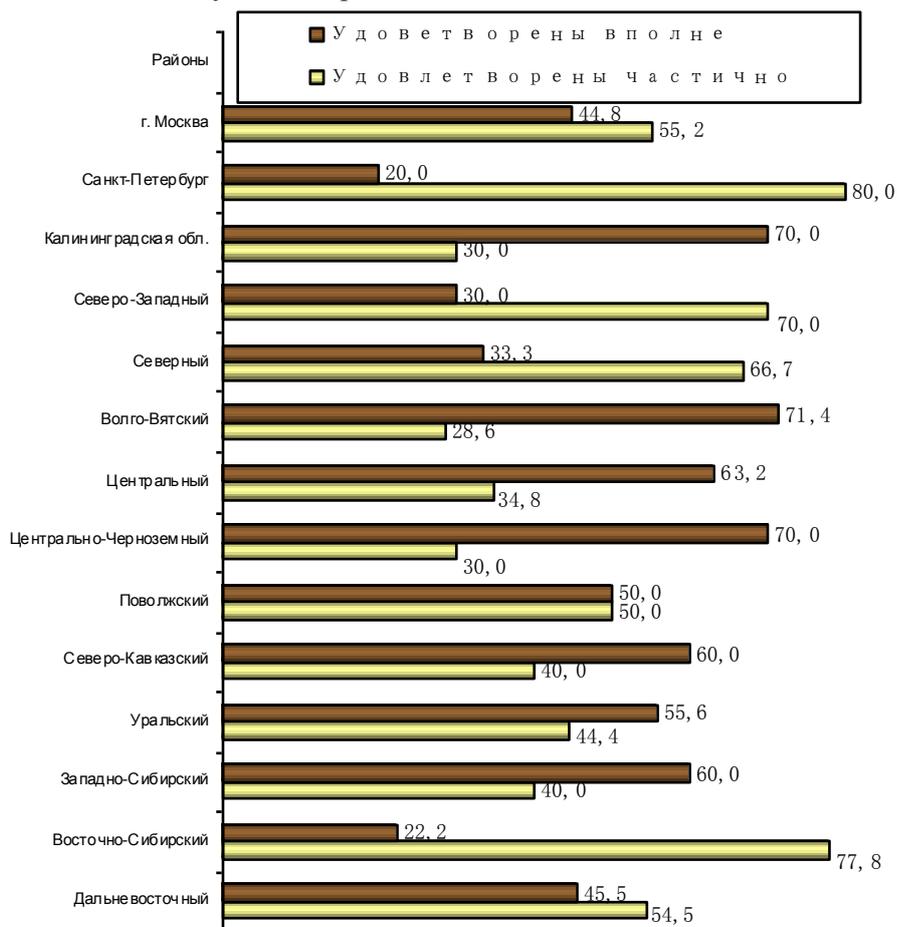
Рисунок 8

Удовлетворенность руководителей НКО взаимодействием со СМИ, %



Рисунок 9

Доля руководителей НКО в регионах, выразивших удовлетворенность или неудовлетворенность взаимодействием со СМИ, %



Судя по данным рис. 9, во многих регионах взаимодействие СМИ с НКО (именно в таком сочетании, так как в инициативности и заинтересованности НКО сомнений нет) оставляет желать лучшего. Нежелание некоторых региональных СМИ включиться в

правовые акции, освещение мероприятий вызвано, не в последнюю очередь, стремлением избежать конфликтов либо с местной властью, либо со своими потенциальными спонсорами – региональными предпринимателями. В качестве ещё одной причины можно назвать коммерческую ориентированность ряда СМИ, предпочитающих газетную полосу, либо время в эфире продать под рекламу, вместо того, чтобы предоставить их НКО в просветительских целях. Совершенно очевидно, что без активного участия СМИ формирование правового сознания населения будет затруднено.

Как следует из данных табл. 14, в целом, масштабы контактов НКО со СМИ широкие, независимо от профиля правовых инициатив. Однако форма этих контактов однообразная и свидетельствует о слабой взаимности со стороны СМИ (см. табл. 15).

Для всех НКО, независимо от профиля деятельности, характерны в основном такие формы взаимодействия со СМИ, как публикации, интервью, выступления, сообщения. И финансовые возможности, и опыт НКО пока что малы для создания полнометражных клипов, телевизионных эссе, издания собственных еженедельных газет по профилю своей деятельности.

Таблица 14

Доля имеющих связи с территориальными СМИ в составе НКО, реализующих разные правовые инициативы, %

| Территориальные СМИ | Правовые инициативы, реализуемые НКО | | | | | |
|-----------------------|--|--|--|--------------------------------------|---------------------|--|
| | Правовое просвещение населения, законодательные инициативы | Защита прав, оказание юридической помощи населению | Организация массовых правозащитных акций | Организация работы правовых приемных | Благотворительность | Правовая помощь в решении трудовых споров, в трудоустройстве |
| Телевидение | 75,0 | 78,2 | 77,8 | 57,1 | 67,9 | 78,9 |
| Радио | 71,9 | 76,4 | 77,8 | 71,4 | 69,6 | 68,4 |
| Пресса | 84,4 | 89,1 | 88,9 | 71,4 | 80,4 | 78,9 |
| Нет никаких контактов | 3,1 | 5,5 | 11,1 | 14,3 | 7,1 | 10,5 |

Формы взаимодействия НКО, реализующих разные
правовые инициативы, со СМИ, (доля НКО в %)

| Формы взаимодействия | Правовые инициативы, реализуемые НКО | | | | | |
|---|--|--|--|--------------------------------------|---------------------|--|
| | Правовое просвещение населения, законодательные инициативы | Защита прав, оказание юридической помощи населению | Организация массовых правозащитных акций | Организация работы правовых приемных | Благотворительность | Правовая помощь в решении трудовых споров, в трудоустройстве |
| Публикация статей по правовой тематике | 74,2 | 91,0 | 100,0 | 83,3 | 87,5 | 84,6 |
| Радиопередачи по правовой тематике | 74,2 | 73,0 | 71,3 | 66,7 | 70,8 | 81,3 |
| Телепередачи по правовой тематике | 64,5 | 72,0 | 74,5 | 33,3 | 62,5 | 75,0 |
| Личное участие журналистов в акциях, проводимых НКО | 3,2 | 2,0 | 0,0 | 16,7 | 0,0 | 0,0 |
| Участие СМИ в конференциях по правовой тематике | 5,2 | 4,0 | 0,0 | 0,0 | 3,3 | 6,2 |
| Правовая реклама | 6,5 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 4,1 | 8,3 |
| Помощь в издании брошюр на правовую тему | 3,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,1 | 0,0 |