

*И.Б.Назарова,
кандидат социологических наук,
Государственный университет -
Высшая школа экономики,
Институт социально-экономических
проблем народонаселения РАН*

Правозащитная деятельность в социальной сфере: субъекты и уровни взаимодействия¹

Ежедневно гражданин использует набор своих социальных, экономических, культурных прав, считая их естественным и неотъемлемым элементом жизни. О правах, как правило, задумываются тогда, когда они нарушаются или когда обнаруживается, что нечто желаемое — недоступно.

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (Грант 00-03-00331а).
© И.Б.Назарова, 2001

Пока нет сбоя в механизме реализации прав, наблюдается относительное социальное спокойствие. Но как только здесь происходит сбой (не полностью собраны взносы на социальные нужды, не предоставлены социальные гарантии гражданину или группе граждан), возникает конфликтная ситуация. Нарушение социальных гарантий государства дает толчок к возникновению следующего уровня правозащитной деятельности, долженствующего восстановить справедливость и устранить сбой в функционировании социальной защиты. Участниками правозащитной деятельности являются: гарант социальной защиты (государство), нарушитель социальных гарантий (причина сбоя), пострадавший (объект социальной защиты), защита (адвокат пострадавшего).

На основании легитимных правил государство обязано быть участником решения спорных вопросов социальной защиты своих граждан. Государство в одних случаях — добровольный, а в других — невольный участник правозащитного процесса.

Выводы данной работы основаны на результатах исследований, проведенных автором, начиная с 1995 г., среди представителей населения, за которыми государство законодательно закрепило дополнительные льготы (многодетных семей, семей с детьми-инвалидами, детей-сирот, семей с приемными детьми). Проведены несколько серий глубоких интервью, как с представителями льготных групп, так и с экспертами — различного рода чиновниками, которые по долгу службы знакомы с проблемами социально значимого населения и решают эти проблемы.

Исследования в сфере социальной политики раскрывают два важных факта: во-первых, нарушителями социально-экономических прав граждан чаще всего являются само государство или его уполномоченные. Во-вторых, государство (или, точнее, его представители в лице чиновников) не хотят участвовать в процессе восстановления справедливости.

Защита и нарушитель: государство и...государство

В российском государстве как системе, охватывающей деятельность публичной власти, особую систему органов и учреждений, образующих в совокупности механизм государства, а также право как совокупность обязательных норм и правил поведения, происходит постоянное нарушение порядка реализации общественных отношений. При этом система сама себя исправляет и продолжает работу. Так происходит, например, когда конкретные государственные структуры не выполняют законов, т.е. когда какие-то элементы системы не подчиняются общему порядку. Нужна особая провинность "элемента" или его противостояние системе, чтобы он был "наказан" или даже выведен из процесса. Таким "элементом" может быть личность — чиновник (номенклатура) или социальный

институт — отрасль, министерство. Обычно провинившегося назначенца наказывают лишь понижением по служебной лестнице или, в крайнем случае, отправкой на заслуженный отдых — пенсию. В этом проявляется особая солидарность аппарата.

Если чиновник для системы "свой", то обычный гражданин — "чужой". Не случайно в некоторых случаях не предусматривается никакая ответственность чиновников за нарушение прав граждан. Несмотря на то, что сотрудники структур социальной защиты призваны помогать гражданам в решении социальных проблем в соответствии с законодательством, они тем не менее принимают самостоятельные решения в отношении каждого клиента: помогать ему или не помогать. Принимая решение оказать помощь клиенту, чиновник опять оказывается перед дилеммой: помочь ли ему именно опираясь на закон, твердо следуя его букве или, наоборот, нарушая или деформализуя закон. Можно говорить о двух типах нарушения закона чиновниками: "против клиента" и "за клиента", но в обоих этих случаях он действует против государства. В первом случае чиновник, как правило, преследует личные интересы и не помогает гражданину или даже усугубляет его ситуацию. Во втором случае он также может преследовать личные интересы (например, через получение взятки) или солидаризироваться с гражданином, ставя себя на его место и решая безвозмездно "отстаивать" его права, пусть через нарушение закона — подделку документов (например, изменение возраста), выдачу ложных справок о состоянии здоровья и т.д. Выбирая путь нарушения закона, чиновник морально испытывает удовлетворение, чувство исполненного долга перед клиентами. Иногда деятельность чиновника становится своеобразной поведенческой эстафетой реципиенту социальной помощи, толчком к тому, чтобы последний стал актором, активно отстаивающим свои права.

Закон является предметом манипуляций. Любой закон, работающий в социальной сфере, можно не нарушить, но обойти "за клиента". Причем такое формальное ненарушение закона ведет к изменению статуса социальных групп. Правозащитная законотворческая деятельность может решать проблемы одних групп за счет других, уменьшить одни группы реципиентов социальной помощи и увеличивать другие¹.

¹ Например, на прием к социальному работнику приходит беременная женщина, которая еще не зарегистрировала свой брак, и просит проконсультировать ее, что для нее выгоднее материально — зарегистрировать брак или стать матерью-одиночкой. А так как выгоднее второе, то одиноких мам становится все больше и больше. Сегодня готовится новый закон о патронате, в котором размер пособия за воспитание чужого ребенка предусматривается гораздо выше, чем своего. Можно предвидеть, что одинокие мамы, основываясь на экономической рациональности, формально будут отказываться от своих детей, и передавать их в патронат родственникам

Система защиты прав или социальной защиты часто заменяется волевыми решениями руководителей различных уровней. Чем выше ранг чиновника, который принимает ответственные решения, кардинально меняя траекторию и принципы социальной политики, тем больше положительные или бедственные последствия его деятельности¹. Часто в погоне за решением экономических проблем региона не просчитывается долгосрочный социальный эффект.

Государство и личность

В ситуации противостояния чиновнику может оказаться практически каждый гражданин, но прежде всего тот, который не знает правил игры или стоит на нижней ступени стратификационной лестницы. Наиболее ярко подобная ситуация проявляется во взаимодействиях государства и представителей социально значимых групп населения, к которым относятся потребители льгот, дополнительных к основным социальным гарантиям (инвалиды, сироты, многодетные семьи и т.д.). Это связано с тем, что, во-первых, многие льготы только продекларированы государством, но не подкреплены экономическими возможностями (например, в сфере лекарственного обеспечения или обеспечения жильем). Во-вторых, многие представители льготных категорий не в состоянии отстаивать свои права: они не знают законов, боятся обратиться в суд, пассивны, не имеют средств, чтобы нанять адвоката, имеют слабое здоровье и пр.

Попадая в сложную жизненную ситуацию, связанную с нарушением его прав, индивид должен стать актором правозащитной деятельности. Эта ситуация может развиваться по нескольким направлениям:

1) Акторы поневоле или вынужденные акторы. Прежде всего это законопослушные граждане, которые не нарушают законов и ожидают, что в отношении них закон также не будет нарушен. Это люди, которые не проявляют социальной активности интересов общества или других граждан и потому вряд ли станут правозащитниками. Они, в свою очередь, делятся на три группы:

пассивные акторы смиряются с ситуацией ("мы ничего не можем исправить"), не действуют сами и не обращаются за помощью;

¹ Например, для того чтобы пополнить казну одной из областей и повысить рейтинг губернатора в предвыборной кампании, было принято решение закрыть детские дома и передать всех детей в семьи. "В результате из 2630 выявленных в 1998 г. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 2108 устроены на воспитание в семьи (80,2%), что в 2,2 раза больше, чем в среднем по России. Если рассмотреть экономии бюджетных средств только за счет того, что 3,5 тыс. детей переданы на воспитание в семьи в статусе усыновленных, вместо содержания в интернатных учреждениях, то она составит 126 млн рублей". [Письмо "Деятельность комитета по вопросам семьи, материнства и детства Администрации Самарской области" за подписью председателя комитета Г. И. Гусаровой.] Однако серьезного подбора приемных родителей и их обучения организовано не было. Естественный результат — большой возврат детей в детские дома.

частично активные акторы обращаются за помощью, но в дальнейшем самоустраняются, ожидая, что их проблемы решат другие люди, (например, правозащитные неправительственные организации). Такая позиция свойственна людям, не привыкшим принимать решения и отвечать за свои действия¹;

активные вынужденные акторы отстаивают свои права, пытаясь привлечь к решению проблемы как можно больше возможных сил и средств.

Индивиды также могут стать акторами по инерции, когда, включившись в правозащитный процесс, не могут выйти из него, несмотря на то, что конфликт исчерпан или результат не имеет для них принципиального значения.

2) **Активные акторы** — борцы за справедливость — включаются в правозащитный процесс, когда дело касается их личных интересов или интересов других людей, остаются в данном процессе, продолжают деятельность правозащитников, создают неправительственные организации, привлекают к правозащитной деятельности новых волонтеров. Их активность не угасает с решением личных проблем.

Активные акторы можно разделить на:

- 1) стремящихся к сотрудничеству;
- 2) ищущих компромисс;
- 3) занимающих оппозиционную позицию в отношении к государству; а также на искренних борцов за справедливость и тех, которые создают политический капитал, манипулируя проблемами личности или группы. Последние не только используют собственные ресурсы (активность, знания), но также ищут "инструмент" или объект, посредством которого могут проявить себя в качестве акторов. Такими "инструментами" могут стать сложные жизненные ситуации (стихийное бедствие, война, экономический кризис), а также люди, попавшие в трудную жизненную ситуацию.

Активных акторов—оппозиционеров государство не хотело бы видеть в роли правозащитников. Оно отказывается от взаимодействия с ними, игнорирует их, старается вывести их из активного поля. В зависимости от активности акторов и глубины проблем уровень акторов меняется от микро- до макро-.

Общественные организации

При советской власти основным социальным актором было тоталитарное государство со своим авангардом — коммунистической партией. Общество, в лице основных организаций — партии, комсомола, профсоюза и даже детских организаций — составляло единое целое, некоего макроактора, действующего само по себе и для себя.

¹ Чаще всего подобные примеры встречаются среди людей из числа сирот.

Лояльное отношение государство проявляло к тем общественным организациям (ассоциациям), которые представляли интересы людей, объединенных для социальной самопомощи и не ведущих оппозиционной деятельности в отношении государственных структур, например, к обществам инвалидов, ветеранов ВОВ и т.п. Подобные ассоциации помогали государству решать социальные проблемы, связанные с организацией труда, отдыха, лечения своих членов.

Когда было разрешено создание неправительственных организаций, они стали расти как грибы после дождя. Произошло еще большее дробление правозащитной деятельности "по интересам": зарегистрировались организации по защите прав детей, заключенных, наркоманов, сексуальных меньшинств, потребителей, беженцев и т.д. Одни организации вышли из государственных структур и сформировались по инициативе управленцев-администраторов. От них ждали лояльности и помощи государственным структурам. Другие были созданы борцами за справедливость и занялись прежде всего правовой поддержкой граждан, третьи — образованы по инициативе групп лиц, нуждающихся в защите.

Уже существующие организации стали делиться на отдельные инициативы. Возникли организации по примеру общественных зарубежных фондов. Во многом этому содействовало разрешение на развертывание миссионерской деятельности иностранных организаций на территории России: проведение конкурсов на соискание грантов, тренингов, распространение печатной продукции, оказание различных видов помощи (передача медицинских средств, продуктов, одежды и т.д.). Определенное влияние оказала и Организация Объединенных Наций, которая поддерживает некоторые направления деятельности в лице представителей третьего сектора.

Значительная часть организаций возникла как результат социально-политических процессов: войны, стихийного бедствия. Так, были созданы и функционируют объединения пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС, Союз воинов-афганцев. Во многих городах есть организации беженцев из различных горячих точек, особенно много их появилось в результате первой чеченской войны. Когда ущемляются права какого-либо проживающего в России народа, возникают правозащитные общества, сформированные по национальному признаку.

Третий сектор делает попытки "встроить" свою работу в общественно-политическую систему государства. Правозащитникам недостаточно отстаивать права "по случаю". Сегодня наиболее крупные и авторитетные организации претендуют на контроль за деятельностью государственных структур (например, тюрем, детских учреждений). Общественные организации разрабатывают законы и предлагают их для рассмотрения в Государственной Думе.

Возможно, решающий этап легитимации общественной правозащитной деятельности наступит тогда, когда начнет считаться

естественным контроль общества (в лице неправительственных организаций) над государственными субъектами в области соблюдения прав личности согласно основным международным документам. Пока же процесс идет болезненно, поскольку государственные структуры хотят видеть в общественных организациях прежде всего благотворителей, ограничивающихся оказанием гуманитарной помощи. Идет борьба за открытость/закрытость государственных структур, а по большому счету и общества. Неправительственные организации вступают в конфронтацию с государственными структурами, вскрывая недостатки деятельности различных государственных органов и чиновников. Как сказал руководитель одной из правозащитных организаций: "Мы заставляем государство выполнять свои же законы"¹.

Параллельно процессу легитимации идет процесс солидаризации: обиженных, нуждающихся в защите и правозащитников, групп с общими интересами.

Если государство формирует гражданское общество, то оно должно поддерживать позитивную активность общества и личности, предоставляя им свободу действия, ища новые направления сотрудничества с общественными силами. Однако, на наш взгляд, российское общество еще нельзя считать активным актором в защите социальных прав.

¹ Назарова И.Б. Адаптация и возможные модели мобильности сирот: Сер: "Научные доклады". № 120. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. 239 с.