

УДК 342.7+341.231.14
ББК 67.400+67.412
В11

Перевод с английского
Д.Б. Шабельников

Научный редактор перевода
канд. юрид. наук, доцент, член Адвокатской палаты г. Москвы,
член МГКА *Н.М. Китнис*

При поддержке Института
«Открытое общество» (Фонд Сороса)

В защиту общественных интересов / Пер. с англ. — М.:
В11 Юристь, 2004. — 506 с.
ISBN 5-7975-0704-8 (в пер.)
Агентство СІР РГБ

В настоящем издании освещается опыт правовой защиты общественных интересов, в частности, стран Центральной и Восточной Европы, а также некоторых российских неправительственных организаций, успешно работающих в различных сферах права общественных интересов.

Для студентов и преподавателей юридических вузов, юристов, государственных служащих, а также всех интересующихся данной проблематикой.

УДК 342.7+341.231.14
ББК 67.400+67.412

ISBN 5-7975-0704-8

© Public Interest Law Initiative/
Columbia University School of Law, 2001
© АНО «Юрикс» (перевод); Public Interest Law Initiative/
Columbia University School of Law, 2004
© «Юристь». Оформление, 2004

Предисловие к русскому изданию

Термин «право общественных интересов» впервые стал предметом подробного обсуждения в России в ноябре 2001 г., когда московское представительство Фонда Форда организовало «круглый стол» на эту тему в связи с выходом русского издания книги «Правовая защита общественных интересов: Работа общественных организаций при поддержке Фонда Форда. Международный опыт». Тогда этот термин вызывал у некоторых участников, российских правозащитников, недоумение, граничащее с отторжением. Вероятно, такую реакцию можно было объяснить тем значением, которое придавалось «общественным интересам» в советскую эпоху, когда их было принято отождествлять прежде всего с интересами государства, берущего под свою отеческую защиту всех и каждого и заботящегося о благе граждан, исходя из собственного его понимания.

За прошедшие годы многое изменилось. Сегодня государство начинает прислушиваться к голосу окрепшего третьего сектора (хотя и далеко не всегда), в частности, в области защиты прав и свобод граждан и других общественных интересов. Общественные организации, юристы и правозащитники участвуют в обсуждении важнейших законодательных актов, выработке государственной политики в различных областях, затрагивающих общественные интересы, проводят мониторинг и другие исследования, необходимые для осуществления оптимальных реформ, сами добиваются изменения законодательства посредством обращения в Конституционный Суд и международные органы по защите прав человека. Многие правозащитные и другие негосударственные организации накопили огромный и уникальный опыт, без учета которого невозможно составить представление о реальном положении дел в стране.

Пожалуй, можно утверждать, что концепция права общественных интересов воплощает высокий уровень развития правового государст-

ва и гражданского общества, когда в решении системных проблем в жизни государства и общества участвуют обе эти силы. Право общественных интересов имеет все возможности стать тем общим языком, на котором смогут разговаривать различные общественные силы, хотя и преследующие разные цели, но равно заинтересованные в построении истинно правового государства и повышении уровня защиты граждан.

В этой связи нам представляется, что описываемый в настоящем издании зарубежный опыт правовой защиты общественных интересов, в частности, стран Центральной и Восточной Европы, также идущих по этому нелегкому пути, будет полезен российским юристам, правозащитникам, исследователям, студентам и преподавателям юридических вузов, государственным служащим и многим другим. Кроме того, мы решили дополнить русское издание описанием опыта некоторых российских неправительственных организаций, успешно работающих в различных сферах права общественных интересов (хотя многие из них и не используют этот термин для описания своей деятельности). Эти дополнительные материалы были написаны Дмитрием Шабельниковым.

Вся фактическая информация (включая ссылки на интернет-ресурсы) была уточнена по состоянию на ноябрь — декабрь 2003 г.; библиография была дополнена важнейшими изданиями на русском языке.

Мы хотели бы поблагодарить всех тех, кто любезно согласился поделиться с нами опытом своей работы и предоставить справочную информацию для написания дополнительных материалов: Веронику Марченко (Фонд «Право матери»), Елену Жемкову («Мемориал»), Сергея Лукашевского и Ольгу Шепелеву (Московская Хельсинкская группа), Юрия Шмидта, Бориса Грузда, Леонида Сайкина, Ольгу Цейтлину (Комитет адвокатов в защиту прав человека), Екатерину Хмелеву («Родник»), Юрия Джибладзе и Дарью Цыбульскую (Центр развития демократии и прав человека), Валерия Абрамкина и Наталью Дзядко (Центр содействия реформе уголовного правосудия), Андрея Синельникова и Марину Писклакову-Паркер (Центр АННА), Карину Москаленко и Елену Липцер (Центр содействия международной защите), Людмилу Михайлову и Галину Воронину (Юридическая клиника Тверского государственного университета), Аркадия Гутникова (Санкт-Петербургский институт права им. принца П.Г. Ольденбургского), Валентина Гефтера (Институт прав человека).

Кроме того, неоценимую помощь в подготовке русского издания оказал научный редактор перевода и дополнительных материалов Николай Кипнис.

Наконец, это издание не появилось бы на свет без финансовой поддержки Института «Открытое общество» и личного участия сотрудников его программы «Право» Аниты Соболевой и Веры Мишиной.

*Эдвин Рекош,
Исполнительный директор
Инициатива «Право общественных интересов»*

*Дмитрий Шабельников,
Руководитель российской программы
Инициатива «Право общественных интересов»*

Содержание

<i>Как создавалась эта книга.</i>	9
<i>Предисловие.</i>	13
<i>Введение.</i>	17
<i>Глава первая.</i> Создание организации, осуществляющей правовую защиту общественных интересов.	25
<i>Глава вторая.</i> Мониторинг в общественных интересах: принципы эффективного расследования и документирования . . .	73
<i>Глава третья.</i> Стратегическая судебная защита общественных интересов	121
<i>Глава четвертая.</i> Проведение кампаний в защиту общественных интересов	171
<i>Глава пятая.</i> Защита общественных интересов в международных межправительственных организациях	220
<i>Глава шестая.</i> Доступ к правосудию: предоставление правовой помощи малоимущим	314
<i>Глава седьмая.</i> Клиническое юридическое образование: формирование нового поколения юристов	378
<i>Глава восьмая.</i> Просвещение в области прав человека, права и демократии: модель живого права	445

Как создавалась эта книга

Настоящее руководство стало результатом продолжительного сотрудничества множества людей. Идея его создания родилась на Симпозиуме по праву общественных интересов в Восточной Европе и России, который состоялся в 1997 г. в Дурбане (ЮАР) при поддержке Фонда Форда и Института конституционной и правовой политики. Структура и общая направленность руководства были разработаны организационным комитетом, заседание которого состоялось в Варшаве в 1998 г. Членами комитета, многие из которых также участвовали в написании определенных частей книги, были: Арий Блюд, Элеонора Зелинска, Дэвид Маккуойд-Мэйсон, Заза Наморадзе, Урсула Новаковска, Марек Новицки, Виктор Осятински, Димитрина Петрова, Виктор Пронькин, Юдит Фридли, Шандор Фюлоп, Ян Хрубала, Мария Шевчик, Джозеф Шулл и Ирина Юрна. Инициатива «Право общественных интересов» (PIL) признательна этим людям за создание основы руководства, определение его основного содержания и ценные советы, которые они давали по мере его написания.

В создании книги приняла участие целая армия сотрудников и консультантов PIL; однако львиная доля работы по сбору воедино всех ее частей принадлежит консультанту Кире Бучко. Без проделанного ею огромного труда и ее выдающихся способностей эта книга могла бы никогда не увидеть свет. Среди других сотрудников и консультантов PIL, потративших огромное количество времени на непростой процесс издания настоящего руководства, необходимо назвать исполнительного директора Эдвина Рекоша, консультанта Карин Кунстлер Голдман, младшего юриста Веселу Терзиеву, координаторов программ Джулию Хинер Плавсиц и Эрику Шолем, административного менеджера Карин Гилберт-Николау, административных ассистентов Эрин Деорнеллас и Дину Павлудакис, а также стажера Марину Козлик. Кроме того, PIL посчастливилось восполь-

зоваться услугами преданного своему делу и безусловно тщательного редактора Ричарда Словака.

Каждая глава руководства была написана в ходе уникального коллективного процесса. Поэтому авторы каждой главы будут указаны отдельно.

Глава первая. Создание организации, осуществляющей правовую защиту общественных интересов

Эта глава основана на материале, первоначально написанном Шандором Фюлепом и Марией Макэлрой из Ассоциации природопользования и экологического права (*Environmental Management and Law Association*). Дополнительные материалы были предоставлены Здравкой Калайджиевой из организации «Болгарские юристы за права человека». Значительный вклад в написание главы внесла Кира Бучко.

Глава вторая. Мониторинг в общественных интересах: принципы эффективного расследования и документирования

Основными авторами этой главы являются Марек Новицки, Зузана Фиалова, Жаклин Кацпржак и Анна Рутковска (сотрудники Хельсинкского фонда за права человека в Польше). Значительный вклад в ее написание внесла Кира Бучко; в нее также вошли дополнения и комментарии Ивана Физера («Международная амнистия») и Димитрины Петровой (Европейский центр защиты прав цыган). Кроме того, значительная часть главы заимствована (с разрешения правообладателя) из книги *Women's Human Rights Step by Step*, изданной Международной организацией «Женщины, право и развитие».

Глава третья. Стратегическая судебная защита общественных интересов

Эта глава содержит материалы, первоначально написанные Здравкой Калайджиевой («Болгарские юристы за права человека») и консультантом PILI Карин Кунстлер Голдман с участием Шандора Фюлепа и Марии Макэлрой (EMLA).

Глава четвертая. Проведение кампаний в защиту общественных интересов

Основной автор этой главы — консультант Ина Зун, которая, в частности, использовала материал, предоставленный Розой де ла Вега из Института правозащиты. Значительный вклад в написание главы был внесен Кириой Бучко.

Глава пятая. Защита общественных интересов в международных межправительственных организациях

Первый раздел этой главы основан на материале, предоставленном Мэгги Николсон (Совет Европы). Авторство второго раздела принадлежит младшему юристу PILI Веселе Терзиевой. В главу также вошли дополнения и комментарии профессора Юридического факультета Колумбийского университета Хосе Альвареса, профессора факультета здравоохранения Колумбийского университета Эллис Миллер и Борислава Петранова из «Интерайтс».

Глава шестая. Доступ к правосудию: предоставление правовой помощи малоимущим

Автором этой главы является Весела Терзиева. Значительные дополнения также предоставил Дэниэл Мэннинг (Бостонское бюро правовой помощи).

Глава седьмая. Клиническое юридическое образование: формирование нового поколения юристов

Основными авторами этой главы являются заместитель директора PILI Марша Ливи, профессор Юридического факультета Ягеллонского университета Мария Шевчик и юрист PILI Валери Уоттенберг. Значительный вклад внесли также участник программы стажировки PILI Романиа Йордаче и менеджер по развитию юридической клиники Ягеллонского университета Гаррет Ротман.

Глава восьмая. Просвещение в области прав человека, права и демократии: модель живого права

В написании этой главы участвовали преподаватель Университета Наталь Дэвид Маккуойд-Мэйсон (ЮАР), Эдвард О'Брайен (Street Law, Inc., США) и преподаватель Юридического факультета Варшавского университета Моника Платек (Польша). Значительный вклад внес ректор Санкт-Петербургского института права им. Принца П.Г. Ольденбургского Виктор Пронькин (Россия), который также предложил свои ценные замечания.

Кроме того, нам хочется назвать имена многих своих коллег из разных стран мира, которые щедро поделились с нами своими знаниями и опытом. Это Морин Берк, Джордж Берман, Лукаш Боярски, Рид Броди, Барбора Буковска, Джеймс Голдстон, Хана Горска, Джек Гринберг, Дэниэл Гринберг, Йонко Грозев, Николай Гугинский, Савелина Дано-

ва, Павол Жилинчик, Цветана Каменова, Лидия Колуцка, Адриан Коман, Питер Комивес, Гражина Копинска, Анти Коркеакиви, Дэвид Коэн, Мария Лукич, Дана Марекова, Николас Мэнсфилд, Адам Пырек, Доналд Рейсиг, Ричард Роу, Вероника Сенте, Линас Сесицкас, Таня Смит, Роберт Спангенберг, Мануэла Стефанеску, Фелиса Тиббитс, Нэнси Уорд, Бэбс Чорак, Дмитрий Шабельников и Ольга Шепелева. Особенно подробными были замечания Дэвида Маккуойд-Мэйсона, Борислава Петранова и Яна Хрубалы.

Мы хотели бы также поблагодарить всех участников программ стажировок RLL; вклад некоторых из них был отмечен особо, но все они генерировали ценные идеи как во время прохождения стажировки в Нью-Йорке, так и впоследствии. Мы испытываем огромную благодарность по отношению к студентам юридического факультета Колумбийского университета, которые провели огромную научную работу. Это Моника Брукман, Мемду Каракуллукчу, Саманта Клейн, Хизер Колон, Эссенс Макгилл, Катерине Негрин, Джонатан Сакс и Уэнди Уолдрон. Научные ассистенты Пенелопа Фидас, Элла Краински и Лизетт Альварес с большим умением и энтузиазмом оказывали помощь в исследовательской деятельности, подготовке материалов и редакции в Вашингтоне. Наконец, мы благодарим Дженнифер Энн Даддио за оформление обложки книги.

В создании этой книги принимало участие так много людей в течение такого продолжительного периода времени, что мы с большой долей вероятности могли о ком-то забыть. Если это действительно так, мы приносим свои глубочайшие извинения. Кроме того, несмотря на то, что эта книга отражает исключительно плодотворное сотрудничество между многочисленными и столь разными людьми, в конечном счете только небольшая группа могла собрать все разрозненные элементы в единое целое. Поэтому ответственность за любые фактические или иные ошибки несет исключительно Инициатива «Право общественных интересов».

Наконец, Инициатива «Право общественных интересов» благодарна Фонду Форда и Институту конституционной и правовой политики за финансовую поддержку, благодаря которой написание данной книги стало возможным.

Предисловие

Правовая защита общественных интересов в Центральной и Восточной Европе обусловлена коммунистическим прошлым региона и ограничена его посткоммунистическим настоящим. Для того чтобы правовая защита общественных интересов в этом регионе была эффективной, она должна отражать его уникальные политические и правовые условия. В связи с этим возникает вопрос: каким же образом руководство, подобное тому, которое держит в руках читатель, описывающее опыт США и других дальних стран, может быть полезным для жителей Центральной и Восточной Европы? Некоторые критики утверждают, что в Соединенных Штатах эпоха борьбы за гражданские права закончилась и что пора распрощаться со старомодными организациями, защищающими общественные интересы. Так зачем же тратить ресурсы на пересадку их основных достижений на столь отличную почву Центральной и Восточной Европы? Кроме того, в пределах самого посткоммунистического региона проекты по защите общественных интересов существуют уже некоторое время, и их количество продолжает расти. Кто-то может сказать, что данное руководство запоздало.

Было бы совершенно излишним обосновывать необходимость издания книги пространными рассуждениями об историческом прогрессе — будь то развитие либеральной демократии или института гражданских прав. Можно говорить о простом эмпирическом открытии многих правозащитников и юристов в странах Центральной и Восточной Европы, стоявших у истоков проектов по защите общественных интересов (которые, конечно, тогда так не назывались) в начале 1990-х гг., которые обнаружили множество аналогий, выводов, уроков и предостережений. Эти люди наталкивались на те же самые препятствия в своем поиске ответов на многие из тех вечных вопросов, которые волновали и

американских защитников гражданских прав предыдущего поколения — вопросов о смысле и значении права и о роли правовых механизмов в развитии общества. Как минимум данное издание будет полезным благодаря перенесению дискурсивного знания и стратегических соображений через географические и культурные пространства — перенесению, которое потенциально может принести пользу значительным группам людей.

Хотя может показаться, что к настоящему времени в Центральной и Восточной Европе, а также на экс-советском пространстве сформировалось обширное сообщество юристов, занимающихся защитой общественных интересов, я считаю, что «отрасль» правовой защиты общественных интересов составляет лишь малую часть того, чем она должна быть, если, конечно, к правам человека здесь относиться хоть сколько-нибудь серьезно. Продолжают возникать новые организации и проекты, связанные с защитой общественных интересов — и многие другие понадобятся в ближайшем будущем. Молодые юристы, для которых коммунизм — лишь детское воспоминание, уже сталкиваются с проблемами, аналогичными тем, разрешение которых самонадеянно приписывают себе их старшие коллеги. Например, если сотрудники российских правоохранительных органов нарушают права иммигрантов кавказского происхождения, а жертвы нарушений не доверяют юристам и не обращаются в суд — они даже не сообщают о таких фактах правозащитникам — разве не существует опыта, которым с ними можно было бы поделиться? Недавно защитник прав цыган из России рассказывал мне о порочном круге насилия со стороны правоохранительных органов, разорвать который на первый взгляд невозможно — презумпция виновности, основанное на ней применение насилия, вымогательство взяток и заговор молчания для избежания дальнейших «проблем». Он был уверен, что сделать ничего нельзя — и так же твердо убежден, что необходимо что-то срочно предпринять. Меня всегда восхищает эта амбивалентность: она служит сигналом того, что прорыв не за горами. Будет ли наивным надеяться, что по крайней мере какие-то элементы успешных правовых стратегий, разработанных для борьбы с полицейским насилием в таких странах, как Болгария и Венгрия, на протяжении семи-восьми последних лет, можно будет успешно применять в каких-то из регионов России? Расширение сферы права общественных интересов внутри региона можно только приветствовать, и данное руководство также служит цели перенесения знания и стратегий внутри региона, к новому поколению — в то же время пол-

ностью учитывая внутренние региональные и национальные особенности.

Речь идет не только о том, что сеть существующих инициатив в сфере права общественных интересов в регионе будет расширяться, но и о том, что — по крайней мере потенциально — возникнут новые области права общественных интересов. Например, на повестке дня появляется стратегическая судебная защита социальных прав. В Европе, в частности, в странах, входящих в Европейский Союз, наблюдается значительная тенденция к выработке «социальной политики», к обеспечению «социальной защиты», к преодолению «социальной эксклюзии» — но очень редко в судебном порядке защищаются «социальные права». Еще одна интереснейшая перспектива стратегической судебной защиты общественных интересов — это борьба с системной и косвенной дискриминацией в судах, которая потребует творческого использования новых возможностей, предоставляемых недавними изменениями в европейском антидискриминационном законодательстве. Так или иначе, «отрасль» права общественных интересов ждет богатое событиями будущее.

Между тем реальный доступ к правосудию до сих пор остается «журавлем в небе» для большинства представителей социально незащищенных групп населения в странах Центральной и Восточной Европы. Невежественность, неподъемные издержки, низкое качество правовой помощи, недостаточная процессуальная правосубъектность и слабые средства судебной защиты — все это превращает судебную защиту прав в утопию. Право, будучи одной из форм установления и воспроизведения доминирования в обществе, в то же время устанавливает и воспроизводит пределы доминирования. Хотя правовая система представляет собой нормативную легитимацию власти, а правовое представительство — это услуга, которая в большей степени доступна обеспеченным слоям общества, право тем не менее может защищать слабых и безвластных. В отличие от работы ориентированных на извлечение прибыли юридических фирм, правовая защита общественных интересов стремится к защите тех, кто слабее, поэтому ключевое понятие здесь — справедливость.

В посткоммунистических обществах юристы, защищающие общественные интересы, самим фактом своего существования продолжают осуществление фундаментальных реформ в направлении к культуре демократии. Их работа продолжает противостоять стремлению приравнивать общественные интересы к интересам государственным. Их символическое присутствие среди нас открывает новые горизонты для

самоорганизации гражданского общества. Хотелось бы надеяться, что настоящий сборник окажется полезен тем, кто уже переосмыслил для себя право общественных интересов, а еще больше — тем, кто будет продолжать его переосмысление в будущем.

*Димитрина Петрова,
Исполнительный директор
Центра защиты прав цыган
Будапешт, сентябрь 2001 г.*

Термин «право общественных интересов» получил широкое распространение в США во время и после общественных потрясений 1960-х гг. Он стал продолжением традиции, примером которой может служить деятельность Луиса Брандеиса, который, прежде чем стать членом Верховного Суда США, занимался защитой интересов общественности в рамках адвокатской практики. В своей знаменитой речи, произнесенной в 1905 г., Брандеис подверг критике юридическую профессию, заявив, что «компетентные юристы в немалой степени поставили себя в положение «придатков» крупных корпораций и пренебрегают обязанностью использовать свои возможности для защиты простых граждан».

В конце 1960-х — начале 1970-х гг. многие выпускники американских юридических вузов начали стремиться к «актуальности» своей работы — они хотели оказывать влияние на решение социальных проблем, которые так явно и горячо обсуждались американским обществом в то время. Они стали называть себя юристами, защищающими общественные интересы, противопоставляя себя «придаткам корпораций», о которых говорил Брандеис.

Право общественных интересов не является определением совокупности каких-то правовых актов или области права; этот термин был принят для описания того, *кого* представляют *юристы*, работающие в сфере права общественных интересов, а не *в какой области* они работают. Вместо того чтобы представлять интересы крупнейших корпораций, они выступают от лица тех, чьи интересы плохо представлены в обществе. Поэтому значительной частью правовой защиты общественных интересов всегда было оказание правовой помощи людям, живущим в бедности. Однако вскоре этот термин стал относиться к более широкому кругу деятельности юристов, ставящих перед собой самые разные задачи, включая защиту гражданских прав и свобод, прав жен-

щин, прав потребителей, окружающей среды и т.д. Тем не менее общим знаменателем всех юристов, осуществляющих защиту общественных интересов в США, остается этика «борьбы за права маленького человека», т.е. представление интересов социально уязвимых и ущемленных в своих правах групп населения.

Сегодня понятие «право общественных интересов» в США можно считать институционализированным. Неправительственные организации (далее — НПО), защищающие права человека в рамках американской правовой системы, выступающие в защиту окружающей среды или представляющие интересы потребителей, называют себя организациями, осуществляющими защиту общественных интересов. Значительное сообщество юристов занимается защитой общественных интересов, оказывая бесплатную правовую помощь тем, кто не может за нее заплатить. Клиническое юридическое образование, получившее в США широкое распространение, создает возможность для студентов юридических вузов заниматься практической юридической деятельностью как по простым, так и по достаточно сложным юридическим вопросам, таким как, среди прочего, права женщин, применение антидискриминационного законодательства, конституционные права и защита окружающей среды. В некоторых юридических вузах созданы центры права общественных интересов, которые консультируют студентов, желающих избрать защиту общественных интересов в качестве своей профессиональной карьеры. Программы оказания бесплатных юридических услуг (*pro bono*) в ассоциациях юристов и юридических фирмах предоставляют частнопрактикующим юристам возможность пожертвовать частью своего времени для защиты общественных интересов.

В 1980-е и 1990-е гг. термин «право общественных интересов» стал использоваться и во многих других странах. Например, в Южной Африке существует очень сильное сообщество юристов, осуществляющих защиту общественных интересов, которое было составной частью движения по борьбе с апартеидом. Центры, сообщества, сети и движения в защиту общественных интересов есть и во многих других странах — например, в Великобритании, Индии, Бангладеш, на Филиппинах, в Австралии, Чили и Аргентине. Вне зависимости от различных коннотаций и широкого спектра видов деятельности, связанных с концепцией права общественных интересов, этот термин обычно подразумевает определенную совокупность принципов, ценностей и задач, сходных с теми, о которых говорил Луис Брандеис. Он связан с концепциями социальной справедливости и желанием увидеть в праве инструмент социальных преобразований.

В постсоциалистических странах мы видим еще один аспект права общественных интересов, который имеет огромное значение для понимания того, как этот термин стал использоваться в Центральной и Восточной Европе. Понятие права общественных интересов предполагает существование «публичной сферы» в понимании таких мыслителей, как Юрген Хабермас, или, если воспользоваться ставшим популярным благодаря Вацлаву Гавелу выражением, «гражданского общества». Суть этой идеи состоит в том, что общество включает в себя целый ряд формальных и неформальных, взаимосвязанных и самоорганизующихся объединений, которые каким-то образом связывают между собой частную и публичную сферы. Идея о том, что частные организации должны быть активным элементом публичного дискурса и публичных процессов, звучит для западного читателя вполне банально, но она резко противоречит социалистическому правовому порядку, в котором публичная сфера ограничивалась государством.

И тем не менее концепция «общественных интересов» отнюдь не была незнакома социалистической юридической науке. С теоретической точки зрения основная функция прокуратуры состояла в защите общественных интересов — с применением находящихся на ее вооружении гражданско-правовых и уголовно-правовых санкций. Различие между общественными интересами в понимании социалистической законности и либеральным толкованием термина, однако, связано именно с концепцией публичной сферы. В социалистической теории права не было места альтернативным голосам, соревнующимся за право быть услышанными в дискурсивном процессе, описанном Хабермасом. Даже если общественные интересы и должны были учитываться, они определялись на вершине политической иерархии в рамках недемократического процесса, находящегося под строгим контролем исполнительной власти и реализуемого в судах всевластной прокуратурой.

Последствия применения такого подхода продолжают напоминать о себе даже в *самом языке* бывших социалистических стран. Во многих странах региона понятие «публичные интересы» — синоним «интересов государства», и терминология, позволяющая провести различие между этими двумя понятиями, только начинает развиваться¹.

Но это различие имеет огромное значение для тех, кто работает в быстро развивающейся сфере права общественных интересов в постсоциалистических странах. Они могут называть себя правозащитниками, за-

¹ Именно поэтому мы переводим английский термин *public interest* как «общественные», а не «публичные» интересы. — *Примеч. перев.*

щитниками прав женщин или окружающей среды — но всех их объединяет общая особенность. Не придавая большого значения неким неизменным и строго определенным государством задачам, они активно создают разнообразные, основанные на правовых механизмах и предполагающие участие граждан, средства *защиты общественных интересов*.

Настоящее руководство представляет собой попытку привести к общему знаменателю огромный массив знаний и опыта, касающихся различных видов деятельности, которую осуществляют защитники общественных интересов в постсоциалистических странах (как и в других регионах). Наша цель состояла в предоставлении базовой информации о практических аспектах такой деятельности для людей, мало с ними знакомыми, а также в осмыслении уроков, полученных в результате первоначальных разрозненных усилий все большего числа активистов и организаций. Инициатива «Право общественных интересов» (*Public Interest Law Initiative, PILI*) приняла решение издать книгу «В защиту общественных интересов» в рамках своей основной миссии — содействия соблюдению принципов прав человека путем оказания поддержки в создании инфраструктуры права общественных интересов в странах Центральной и Восточной Европы, России и Средней Азии.

Руководство, как и сама PILI, стало плодом консультационного процесса, инициатором которого был Фонд Форда, организовавший два симпозиума по праву общественных интересов в Восточной Европе и России совместно с Институтом конституционной и правовой политики Института «Открытое общество» (*Constitutional and Legal Policy Institute, COLPI*). Первый симпозиум прошел в 1996 г. в Оксфорде (Великобритания), а второй — в 1997 г. в Дурбане (ЮАР). На симпозиумы были приглашены руководители НПО и профессионалы в различных областях для рассмотрения двух основных тем:

- 1) отношения между правом и обществом с практической точки зрения активистов и правозащитников региона;
- 2) применимость видов деятельности и стратегий, использовавшихся для защиты общественных интересов в других странах мира, и их потенциал для повышения эффективности работы участников.

В ходе этих встреч участники обнаружили множество общих проблем и инновационных идей, а также предложили множество новых инициатив. Среди других нужд они назвали издание руководства, которое бы позволило широко распространить приобретенные ими зна-

ния и вдохновить других достигнутыми ими успехами. Вопросы, обсуждавшиеся на симпозиумах, помогли нам определить содержание руководства «В защиту общественных интересов».

На симпозиуме 1997 г. в Дурбане участники пришли, среди прочих, к следующим заключениям.

Доступ к правосудию — важная проблема, интересующая всех юристов, осуществляющих защиту правовых интересов. Доступность правовых услуг тем, кто не имеет возможности их оплатить, совершенно недостаточна во всем регионе, и до сих пор этому вопросу уделялось крайне мало внимания.

Клиническое юридическое образование — область, вызывающая огромный интерес как у юридических вузов, так и у НПО региона. Клиническое юридическое образование удовлетворяет потребность в обучении будущих юристов практическим навыкам, спрос на которые постоянно растет, и в то же время культивирует их ориентацию на защиту общественных интересов. Оно также помогает расширить доступ к правосудию социально уязвимых граждан и групп населения и предоставляет возможность НПО обучать и привлекать к своей работе новых юристов.

Программы живого права, которые также начали развиваться в регионе, обещают способствовать лишению права ореола сакрального знания, повышению уровня осознания обществом проблем в сфере права общественных интересов и использованию образовательных методик, которые развивают навыки критического мышления. Программы с участием преподавателей, не являющихся профессиональными юристами, аналогичные используемым в ЮАР, также могут помочь в повышении уровня правовой культуры, особенно для таких ущемленных в правах групп населения, как цыгане.

Юристы, осуществляющие судебную защиту общественных интересов в регионе, нуждаются в повышении эффективности своей работы в целом ряде аспектов, включая стратегическое планирование и определение приоритетов, отбор дел, руководство работой по делу, сбор доказательств и использование новаторской правовой аргументации по вопросам правосубъектности и другим процессуальным моментам. Хотя некоторые препятствия в судебной защите общественных интересов в регионе связаны с особенностями правовых систем, растет число свидетельств тому, что творческий подход и использование различных ресурсов может преодолевать эти препятствия.

Проведение кампаний — это важнейшая часть любой стратегии по защите общественных интересов. Правозащитники региона должны использовать более систематический подход к проведению кампаний, технологиям связей с общественностью и работе с законодательными органами. В особенности большое значение имеет приобретение навыков стратегического планирования кампаний и укрепление отношений с журналистами для лучшего привлечения общественного мнения к проблемам в сфере права общественных интересов.

Проблемы прав женщин, такие как домашнее насилие, требуют скоординированных действий в составе широких коалиций. НПО, занимающиеся защитой прав человека в целом, могут внести важный вклад в эту работу, включив защиту прав женщин в сферу своей деятельности. Организации, специально занимающиеся защитой прав женщин, могут повысить эффективность этой деятельности путем просветительской деятельности, работая с чиновниками, журналистами и другими.

Стратегии международной защиты общественных интересов требуют дальнейшего развития в регионе. Например, мало используемые механизмы ООН в некоторых случаях могут быть весьма результативными. Кроме того, существует потребность в укреплении координации и расширении обмена информацией о жалобах, направляемых НПО в Европейский суд по правам человека.

Многие из тем, нашедших свое отражение в настоящем руководстве, также были представлены на ставшем значительным событием Международном симпозиуме по праву общественных интересов, который был организован крупнейшей американской правозащитной организацией, Фондом правовой защиты Национальной ассоциации защиты интересов цветного населения (*NAACP-Legal Defense Fund*), в Колумбийском университете в 1991 г. В отчете этого симпозиума — в котором приняли участие организации, осуществляющие правовую защиту общественных интересов во всем мире, особенно в Азии, Африке, Латинской Америке и США — деятельность в сфере защиты общественных интересов подразделяется на три основных стратегии, осуществляемых участниками симпозиума:

- **Право общественных интересов как доступ к правосудию**, когда организации своей работой содействуют расширению доступа к системе юстиции для всего населения или для отдельной группы населения.

- ❑ **Право общественных интересов как правовая реформа**, когда юристы своей работой содействуют изменению правовых норм или институтов правовой системы с помощью прецедентной судебной защиты.
- ❑ **Право общественных интересов как наделение политическим влиянием**, когда речь идет не столько о расширении доступа к правовой системе или ее изменении посредством правовой реформы, сколько о наделении непосредственным влиянием групп в их взаимоотношениях с государством.

Постсоциалистические страны — жители которых, как мы надеемся, станут читателями этой книги — были мало представлены на этом симпозиуме. Тем не менее, несмотря на уникальные особенности этого региона, описанные выше стратегии сформулированы достаточно широко, чтобы не утратить своей актуальности и в этих странах. Содержание настоящего руководства в целом следует логике трех указанных стратегий.

Цель настоящего руководства заключается в том, чтобы помочь и стать источником вдохновения для людей и организаций, разделяющих принципы и ценности, которым Луис Брандеис — и многие другие во всем мире — посвятили свою жизнь. Еще один член Верховного суда США, Торогуд Маршалл, так сказал о юристах, работающих в области защиты общественных интересов, в своем выступлении перед Американской ассоциацией юристов в 1975 г.:

«Они заставили наш судебный процесс работать лучше. Они расширили поток информации, поступающей к тем, кто принимает решения. Они дали возможность администрации, законодателям и судьям оценить влияние выносимых ими решений на все затронутые интересы и меньшинства. И, помогая открыть двери нашей правовой системы, они немного приблизили нас к идеалу равного правосудия для всех».

То, что судья Маршалл сказал совсем по другому поводу и в совсем другое время, несомненно, относится и к поколению юристов — и не только юристов, — защищавших общественные интересы в постсоциалистических странах на протяжении 1990-х гг., которые продолжают свою деятельность и в двадцать первом столетии.

Ресурсы

Материалы для чтения

Brandeis L. The Opportunity in the Law // 39 American Law Review, 55–63 (1905).

Halpern C. Public Interest Law: Its Past and Future // 58 Judicature, 118–126 (October 1974).

Langer V. Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: The Role of the Public Prosecutor // 36 American Journal of Comparative Law, 279–305 (1988).

Marshall T. Financing the Public Interest Law Practice: The Role of the Organized Bar // 61 American Bar Association Journal, 1487–91 (1975).

NAACP–Legal Defense Fund, *Public Interest Law around the World: Report of a Symposium*

Held at Columbia University in May 1991 with Descriptions of Participating Legal Organizations from Twenty Countries. Columbia Human Rights Law Review. New York. 1992.

New Public Interest Lawyers, The // 79 Yale Law Journal, 1069–1152 (May 1970).

Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, Columbia Law School, Durban

Symposium on Public Interest Law in Eastern Europe and Russia. New York, 1997.

Rogovin M. Public Interest Law: A Response to Societal Problems// Robert L.

Ellis, ed. *Taking Ideas Seriously: The Case of a Lawyers' Public Interest Movement.* Equal Justice Foundation. Washington, 1981. P. 99–106.