

Глава четвертая

Проведение кампаний в защиту общественных интересов

В настоящей главе разъясняется:

- в чем состоят цели и преимущества кампаний в защиту общественных интересов;
- как подготовить проведение кампании;
- какие методики используются при проведении кампаний;
- какую помощь в достижении целей кампании оказывают коалиции;
- в чем специфика международных кампаний;
- пример кампании, направленной на изменение законодательства.

1. Проведение кампаний в целях защиты общественных интересов

В самом широком смысле кампания — это любая систематическая работа, направленная на привлечение общественного внимания к той или иной проблеме или вопросу в целях убедить людей изменить свою точку зрения или побудить их к каким-либо действиям. Цели кампаний столь же разнообразны, сколь разнообразна проблематика, лежащая в их основе. Целью кампании может быть конкретное изменение законодательства, например принятие законодательного акта о защите окружающей среды, или привлечение внимания общества к важной социальной проблеме, например к проблеме дискриминации по признаку пола. НПО и другие организации, работающие в сфере защиты общественных интересов, должны хорошо понимать механизм проведения кампаний, чтобы иметь возможность использовать их потенциал для достижения своих целей.

Значительным элементом кампании в защиту общественных интересов часто является лоббирование. В настоящем издании под лоббированием в защиту общественных интересов подразумевается вступление в непосредственное взаимодействие по конкретному вопросу с лицами, ответственными за принятие решений, в целях оказания воздействия на процесс разработки законодательных актов, находящихся на рассмотрении законодательного органа, или содействия принятию новых законов, поддерживающих общественные интересы. Такими лицами могут быть, например, политики, депутаты парламента, члены правительств, мэры, губернаторы и представители местных администраций. Лоббирование, которое иногда называют работой с законодателем (*legislative advocacy*), может означать обсуждение той или иной проблемы с законодателем до официального голосования, но иногда подразумевает побуждение чиновника к совершению того или иного действия. К лоббированию относится и предоставление лицу, ответственному за принятие решений, информации или экспертных заключений по интересующему его вопросу — без выраженного стремления к принятию определенного решения или законодательного акта — хотя иногда такая деятельность не включается в понятие лоббирования.

Хотя лоббирование часто становится важнейшим элементом кампаний в защиту общественных интересов, они обычно включают в себя и иную деятельность по мобилизации общественности на защиту определенного общественного интереса, такую как проведение пресс-конференций, демонстраций, митингов, направление петиций и вступление в переговоры. В конечном счете кампания часто служит дополнением к другим подходам, используемым организацией для достижения своих целей: мониторинг (см. главу 2 «Мониторинг в общественных интересах: принципы эффективного расследования и документирования» настоящего пособия), стратегическая судебная защита общественных интересов (см. главу 3 «Стратегическая судебная защита общественных интересов» настоящего пособия) и защита общественных интересов на международном уровне (см. главу 5 «Защита общественных интересов в международных межправительственных организациях» настоящего пособия). В большинстве случаев именно сочетание различных подходов является ключом к успеху в защите общественных интересов.

Успешная кампания в защиту общественных интересов может привести к созданию, принятию и исполнению более совершенных законов и подзаконных актов, а также к более справедливому распределению государственных средств и их направлению на удовлетворение

широкого спектра потребностей. Она может способствовать тому, чтобы государственная политика соответствовала нуждам населения. Проведение кампаний в защиту общественных интересов также укрепляет демократический процесс. Оно повышает уровень осознания различных проблем как среди граждан, так и среди их лидеров, утверждает принципы транспарентности и подотчетности власти и дает возможность гражданам высказать свое мнение. Кампании в защиту общественных интересов также способствуют сплочению гражданского общества, укрепляя разного рода коалиции и сети и требуя сотрудничества различных организаций.

Большинство кампаний ведутся в течение определенного периода времени, нередко довольно продолжительного. Стратегии проведения кампаний часто уточняются по мере достижения частичного успеха. Участвующие в кампаниях НПО должны не забывать объявлять о своих небольших победах, одержанных на пути к главной цели. Даже относительно скромные цели, такие как принятие той или иной поправки или отдельного законодательного акта, могут терпеть неудачи или реализовываться не в полном объеме. Именно поэтому важно с самого начала определить промежуточные результаты, достижение которых может считаться успехом. В противном случае кампания рискует потерять движущую силу, что приведет к трудностям в поддержании интереса и мотивации участников кампании.

Работа БХК с парламентом в целях изменения болгарского закона об уголовной ответственности за клевету

Болгарский Уголовный кодекс предусматривает уголовную ответственность за клевету в отношении должностного лица. Более того, за клевету в отношении должностного лица предусмотрено гораздо более строгое наказание, чем в случаях, когда потерпевшим является частное лицо.

Для исправления этой ситуации Болгарский Хельсинкский комитет (БХК) приступил в 1997 г. к осуществлению кампании, направленной на оспаривание процессуально-правовых и материально-правовых норм, касающихся привлечения к ответственности за клевету. Цель БХК состояла в изменении законодательства путем лоббирования в болгарском парламенте, а также путем оспаривания его конституционности в Болгарском конституционном суде. Отправной точкой кампа-

нии стал мониторинг Комитетом дел, связанных с уголовным преследованием за клевету, и привлечение к ним внимания парламента, журналистов и общественности. Представители БХК также встречались с многочисленными депутатами, чтобы добиться их участия в работе по этой проблематике.

Для привлечения дополнительной поддержки БХК провел две конференции по вопросам уголовного преследования за клевету для журналистов, прокуроров, сотрудников следственных органов, депутатов и представителей НПО. Обе конференции привлекли большое внимание. В ответ на обращение, принятое на второй конференции, депутаты внесли на рассмотрение парламента законопроект об установлении моратория на применение лишения свободы в качестве наказания за клевету. Хотя этот законопроект был отклонен, проблема уже привлекла достаточно внимания, чтобы стать предметом жарких дебатов в парламенте.

БХК, в свою очередь, сменил тактику, перенеся основной упор на судебные механизмы, так как поддержка внесения изменений в законодательство все еще была недостаточна. Вместе с другими правозащитными организациями и профессиональным объединением журналистов БХК инициировал кампанию по получению достаточного количества подписей депутатов парламента для направления запроса в Конституционный суд. Наконец, в 1998 г. 55 депутатов направили в Суд запрос о конституционности норм Уголовного кодекса, касающихся уголовной ответственности за клевету, и их соответствии международным соглашениям, ратифицированным Болгарией. Суд принял дело к своему рассмотрению. БХК как правозащитной организации было предложено представить Суду свое заключение в качестве *amicus curiae* («друга суда»); БХК также попросил предоставить свои заключения по данному вопросу несколько международных организаций.

В июле 1998 г. Конституционный суд вынес решение не в пользу БХК по обоим вопросам, ссылаясь на конституционный принцип защиты частной жизни, а также чести, достоинства и деловой репутации. Суд также сослался на решение Конституционного суда Германии по аналогичному вопросу. Однако Болгарский конституционный суд признал необходимость тщательного анализа законодательства об ответственности за клевету в отношении публичных деятелей, а также большое значение пропорциональности наказания преступлению. Эти оговорки стали частичной победой БХК.

Несмотря на отрицательное решение Суда по основным вопросам, БХК продолжил работу по привлечению общественного внимания к недостаткам законодательства об уголовной ответственности за клевету. В результате, скорее всего, возрастающего давления как внутри страны,

так и со стороны международных организаций, в 1999 г. парламент внес изменения в Уголовный кодекс, исключив лишение свободы из числа наказаний за клевету и заменив его наложением штрафа. Таким образом, работа БХК стала основой процесса привлечения к проблеме внимания общества, рассмотрения ее Конституционным судом и направления НПО своих заключений. Двухлетние усилия — лоббирование, проведение конференций и формирование общественного мнения — привели к частичному изменению законодательства в нужном направлении.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Болгарским Хельсинкским комитетом: Bulgarian Helsinki Committee, 7 Varbitsa St., Sofia 1504, Bulgaria; тел./факс: (359 2) 943 4876, (359 2) 465 525, (359 2) 467 501; email: bhc@bghelsinki.org; веб-сайт: <http://www.bghelsinki.org>

2. Подготовка к проведению кампании в защиту общественных интересов

Решиться на проведение кампании в первый раз может быть непросто. Организация кампании справедливо представляется очень сложным делом — от определения цели и смысла кампании до выбора методик и создания коалиций. Однако какой-то опыт проведения кампаний есть у любой НПО, даже если ее деятельность не определялась именно этим термином. Такие виды деятельности, как расследование и документирование тех или иных фактов, переговоры с чиновниками на национальном или международном уровне, контакты со средствами массовой информации, дискуссии о законодательных процедурах и сущности исполнения законов, мониторинг позиций, занимаемых депутатами по различным вопросам, — все это примеры важнейших элементов кампании.

Огромное значение для любой НПО имеет принятие решения о том, нужно ли инициировать ту или иную кампанию. Принятие такого решения требует осознания и понимания сильных и слабых сторон НПО, а также реалистичной оценки доступных ресурсов. НПО, не обладающая достаточной квалификацией, хорошей репутацией и сильными союзниками, имеет мало шансов оказать серьезное политическое влияние. В отсутствие одного или нескольких из этих элементов проведение кампании разумно отложить, сосредоточившись на укреплении самой организации.

2.1. Оценка сильных и слабых сторон организации

Вероятность успеха любой кампании в защиту общественных интересов значительно повышается, если НПО реалистично смотрит на свои возможности и понимает, в каких областях она недостаточно сильна. Говоря более конкретно, организация должна объективно оценить свои сильные и слабые стороны в том, что касается способности оказать воздействие на ту или иную группу населения или на лиц, ответственных за принятие решений.

Важную роль при ответе на вопрос о необходимости и способе проведения той или иной кампании играет география. Организации, находящейся в столице страны, обычно проще следить за работой парламента и деятельностью исполнительной власти, чем организации в отдаленной провинции. НПО, работающие в том или ином регионе страны (например, в области, где особенно остро стоят проблемы меньшинств или проблема охраны окружающей среды), могут иметь преимущество в получении поддержки местного населения и привлечении внимания к важной для региона проблематике. Та же НПО, однако, может сталкиваться с серьезными трудностями при попытках получить такую же поддержку при решении проблемы на общенациональном уровне.

НПО необходимо оценить свой размер, количество человеческих ресурсов и квалификацию в свете целей задуманной кампании. Небольшой организации, специализирующейся в очень узкой области или привлекающей к работе нескольких высокопрофессиональных экспертов, лучше сосредоточиться на каком-то одном, отдельном вопросе или аспекте проблемы. И наоборот, «самодеятельная» организация, которая может привлечь к своей работе большое количество сочувствующих, может взяться за решение проблемы в более широком аспекте или использовать более всеобъемлющий подход, чем небольшая организация. Вне зависимости от масштабов кампании важно обеспечить участие в ней квалифицированных профессионалов. Например, участие опытных юристов обеспечивает точность правовых позиций; врачи могут дать экспертное заключение по последствиям применения пыток и другого насилия полицией, а также домашнего насилия; экономисты — оценить финансовые аспекты законопроектов; экологи — провести анализ состояния окружающей среды.

Кроме того, организация может оценить свой потенциал, проанализировав степень возможного влияния, которое она способна оказать.

НПО, имеющие связи и пользующиеся поддержкой других организаций страны (или региональных и международных организаций), могут использовать эти отношения для усиления эффекта своей работы по проведению кампании. Некоторые НПО возглавляют известные правозащитники и интеллектуалы, авторитетные лидеры или другие влиятельные люди. Участие таких людей как в публичном, так и в частном порядке часто высоко ценится как общественностью в целом, так и представителями властей.

Не меньшую роль для возможностей НПО по проведению кампаний играют имеющиеся у нее финансовые и иные ресурсы. Если НПО считает, что соотношение ее сильных и слабых сторон не исключает достижения цели кампании, в качестве следующего шага ей необходимо оценить объем и качество своих ресурсов.

2.2. Анализ имеющихся ресурсов

Любая кампания в защиту общественных интересов требует человеческих и финансовых ресурсов, а также организационной инфраструктуры — все это должно быть пропорционально масштабам конкретного проекта. Прежде чем начинать использовать эти активы, необходимо проанализировать имеющиеся и потенциальные ресурсы, которые можно будет направить на проведение кампании. НПО должна оценить свои человеческие, информационные и финансовые ресурсы, чтобы определить, способна ли она провести планируемую кампанию.

Человеческие ресурсы состоят из сотрудников, получающих заработную плату, и волонтеров. НПО необходимо провести их оценку не только с точки зрения количества людей, но и с точки зрения количества времени, которое они могут посвятить кампании, с учетом их занятости в настоящее время и в будущем. Наличие достаточных человеческих ресурсов имеет первостепенное значение для любой кампании в защиту общественных интересов, так как вся работа организации по проведению кампании держится в первую очередь на людях. Конечно, вопрос о том, располагает ли НПО достаточным «человеческим капиталом» для проведения кампании — это элемент более общего вопроса об адекватности человеческих ресурсов, имеющихся у неправительственных организаций. Многим НПО хронически не хватает людей, а концепция волонтерства (а также ее практическая осуществимость в свете экономической ситуации) находится во многих странах на начальной стадии развития.

Информационные ресурсы исключительно важны для любой кампании, ставящей перед собой цель повлиять на законодательство. Неоценимую помощь здесь может оказать юридическая библиотека или наличие постоянного доступа к правовой информации, а также доступ в Интернет и контакты со специализированными национальными или международными органами. В распоряжении организации также должны быть телефон, факс, электронная почта, компьютеры, принтеры и фотокопировальная техника. Полезно иметь отдельную комнату или часть офиса со столами и шкафами для документов.

Трудно переоценить значение финансовых ресурсов, часто оказывающих непосредственное влияние на адекватность человеческих и материальных ресурсов организации. НПО в Центральной и Восточной Европе сталкиваются с серьезными проблемами в привлечении финансирования кампаний в защиту общественных интересов, так как финансирование поступает почти исключительно из зарубежных источников. На деятельность некоторых донорских организаций, например американских, распространяются определенные юридические ограничения, не позволяющие использовать средства в целях лоббирования в самом узком его смысле. Однако эти ограничения касаются лишь узкого круга действий. Большая часть деятельности в рамках кампаний является формой охраняемой законом свободой выражения мнений и не подлежит ограничению.

2.3. Предварительные исследования

Перед тем как приступить к проведению кампании, бывает полезно провести предварительные исследования в нескольких областях. Организации необходимо собрать фактические и иные данные, которые позволят ей достоверно оценить общественное мнение по конкретной проблематике, а также составить полное представление о проблеме и ее истории. Когда одна из целей кампании состоит в изменении законодательства, необходимо иметь глубокое понимание законодательной базы в целом, законодательных актов, применяемых в конкретной области, и прецедентов, если таковые имеются.

2.3.1. Общественное мнение. Для оценки общественного восприятия планируемой кампании организация должна прежде всего определить, найдет ли проблема, на решение которой направлена кампания, отклик среди широкого населения, является ли она политически неоднозначной или верно и то, и другое. Исследования по изучению общественного мнения могут проводиться как неформальными способами,

так и путем социологических опросов; они могут помочь установить наличие определенной группы населения, непосредственно заинтересованной в решении проблемы. Если такая группа существует, необходимо выяснить, насколько хорошо она организована и (или) каким влиянием она пользуется. Наконец, следует определить, может ли тематика проекта привлечь внимание СМИ. Стратегия проведения кампании будет напрямую зависеть от существующего общественного мнения, уровня общественной поддержки и общих представлений о проблеме.

Например, по причине неоднозначности общественного мнения кампания, направленная на улучшение условий содержания в пенитенциарных учреждениях, скорее всего будет кардинально отличаться от кампании в защиту свободы слова или окружающей среды. Кампания в защиту прав гомосексуалистов потребует совсем других тактических приемов, чем кампания в защиту прав детей.

2.3.2. История проблемы. Прежде всего необходимо определить, является ли проблема новой или она уже поднималась прессой, органами, ответственными за принятие решений, или другими организациями. Если вопрос уже поднимался, нужно выяснить, в чем состояли основные аргументы за и против и как данную проблематику освещала пресса. Далее нужно выявить влиятельных лиц, которые скорее всего будут готовы поддержать позицию организации, и ее наиболее ярких противников. Кроме того, необходимо изучить результаты всех действий, предпринятых ранее властями или другими НПО в данной области.

2.3.3. Законодательная база. Следует иметь доступ к актуальной информации о содержании законов и подзаконных актов, имеющих отношение к предмету кампании, а также об истории их принятия. Если организация не имеет штатного юриста или если какие-то элементы кампании не находятся в сфере ее компетенции, нужно рассмотреть возможность приглашения внешних экспертов. Такие эксперты могут помочь правозащитникам лучше понять нормы и требования законодательных и подзаконных актов, что позволит членам организации сосредоточить свои усилия на конкретных положениях. Особенно полезными с точки зрения квалифицированного определения целей кампании могут оказаться юристы-практики или ученые, специализирующиеся в области конституционного или международного права.

3. Выработка стратегии кампании

Разработка и четкое описание общей стратегии кампании на основе целей кампании и анализа проводящей ее НПО своих возможностей, как указывалось выше, имеет важнейшее значение. При этом нужно учитывать, что по ходу проведения кампании, при появлении неожиданных проблем и достижении промежуточных успехов может возникнуть необходимость уточнения и изменения стратегии.

Первоначально организации необходимо определить основную цель кампании, будь то изменение законодательства, правовое просвещение или что-либо иное. Если цель состоит в изменении законодательства, на выбор стратегии повлияет ответ на вопрос о том, будет ли НПО добиваться внесения изменений в действующее законодательство или принятия новых законов. Сходным образом работа по просвещению общественности может означать привлечение поддержки со стороны общественности и побуждение последней к тем или иным гражданским действиям, а иногда это информирование граждан об их гарантируемых законом правах. Постановка конкретных целей помогает НПО определить целевую аудиторию кампании, а также сформулировать основную мысль, которую она хочет донести до этой аудитории.

Именно определение целевой аудитории и должно быть следующим важным шагом в разработке стратегии кампании. По возможности необходимо направлять свою работу на тех людей или те институты, воздействие на которые будет максимальным. Как правило, целевой аудиторией кампании за изменение законодательства является парламент и соответствующие органы исполнительной власти, особенно если речь идет о разработке и принятии нового законодательства. Решение о целевой аудитории зависит от целого ряда факторов, например, является ли целью кампании изменение или отмена действующих норм или на рассмотрении какого именно органа и на какой стадии находится тот или иной законопроект. Целевой группой некоторых кампаний являются политические или социальные группы, наиболее заинтересованные в проблематике кампании, а также готовые предпринимать те или иные действия в ее поддержку. Для кампаний, направленных на правовое просвещение, целевой аудиторией могут быть СМИ или — непосредственно или косвенно — общественность в целом.

Еще одним ключевым элементом в разработке стратегии кампании является формулирование основной идеи (*message*) кампании. Эта идея должна быть выражена как можно более ясно и понятно. При ис-

пользовании статистической и другой количественной информации важно приводить наглядные примеры, с тем чтобы целевая аудитория могла лучше осознать серьезность проблемы. Числа, особенно большие числа, часто бывает трудно осознать, и «человеческий» аспект статистических выкладок просто остается за рамками понимания. Один из способов привлечь внимание аудитории к основной идее кампании состоит в использовании ярких образов. Например, когда ЮНИСЕФ хотел показать, что каждый день умирают 35 000 детей, которых можно спасти, он провел аналогию с разбивающимися ежедневно 100 авиалайнерами, на борту каждого из которых находится по 350 детей. Этот пример помог организации проиллюстрировать, а общественности понять как огромное количество, так и бессмысленность детских смертей.

Не менее важна точность и достоверность основной идеи кампании. Это означает предоставление информации, подтверждающей выводы НПО, в вызывающей доверие форме. Именно факты, статистические и другие подтверждающие данные могут убедить целевую аудиторию в истинности основной идеи кампании. Однако избыточное количество деталей может запутать и смутить аудиторию. НПО должна внимательно проанализировать имеющуюся информацию и представить общественности только наиболее важную ее часть.

Формулирование основной идеи кампании

Огромное значение для любой организации имеет принятие решения о том, какую идею (*message*) она хочет донести до своей целевой аудитории — и формулирование этой идеи в соответствии с особенностями своей аудитории. Формулируя ясную и точную идею, необходимо обозначить проблему, решение и действие.

Проблема. Отправной точкой при формулировании идеи кампании может стать описание основной миссии НПО, так как именно миссия помогает организации определить, какого рода проблемы она пытается решить. Например, если миссия НПО заключается в предотвращении применения пыток и недопущении незаконного лишения свободы, в основной идее могут использоваться конкретные факты для демонстрации актуальности проблемы. Формулировка может начинаться, например, с такого утверждения: «Каждый день как минимум два человека в нашей стране незаконно лишаются свободы и подвергаются пыткам».

Решение. Для каждой проблемы существует как минимум одно решение, и одна из задач при выработке основной идеи кампании состоит в указании на такое решение. Решение помогает аудитории увидеть практически применимые способы разрешения сложной проблемы. Если воспользоваться предыдущим примером и предположить, что на рассмотрении парламента страны находится законопроект, усиливающий гражданский контроль за полицией и пенитенциарными учреждениями, одно из решений можно было бы сформулировать так: «Парламент должен проявить решительность и принять закон о гражданском контроле за правоохранительными органами».

Действие. Наконец, в описании основной идеи необходимо показать аудитории, что она может сделать, чтобы приблизить решение проблемы. Это часто означает призыв голосовать, выйти на демонстрацию или обратиться к представителям власти. НПО может обратиться к аудитории со следующими, например, словами: «Свяжитесь со своим депутатом, чтобы выразить поддержку этому законопроекту, который может остановить нарушения прав наших сограждан».

Приводится с сокращениями по изданию: Center for Sustainable Human Rights Action. Making the Most of the Media: Tools for Human Rights Groups Worldwide. New York, 2001.

4. Выбор методик проведения кампании

Для наиболее эффективного проведения кампании руководству организации необходимо сделать выбор из целого ряда методик проведения кампаний, стремясь к их наибольшему соответствию целям и общей стратегии кампании. Как и в случае с самой кампанией, необходимо определить достижимые цели для каждой из отобранных методик. Применение тех или иных методик зависит в первую очередь от целевой аудитории, но существует несколько методов, которые наиболее эффективны в случаях, когда целью кампании является изменение законодательства. Кроме личных встреч с отдельными депутатами и представителями политических партий, организации могут направлять законодателям свои экспертные и иные заключения, заявления, или добиваться разрешения выступить на заседании парламентского комитета. Можно также работать со СМИ или привлекать поддержку общественности в рамках кампаний по направлению писем, массовых

демонстраций и протестов, митингов и других программ с участием широкого круга граждан.

4.1. Предоставление информации органам законодательной и исполнительной власти

4.1.1. Подготовка новых законопроектов. Если цель кампании состоит в принятии или изменении законодательного акта и законопроект на данном этапе еще не подготовлен, есть несколько возможных вариантов действий. Если речь идет о парламенте, необходимо добиваться внесения законопроекта на его рассмотрение группой депутатов или посредством гражданской законодательной инициативы, если это возможно. Правозащитники могут не только провести для депутатов необходимую исследовательскую работу, но даже составить свой модельный законопроект и предоставить его депутатам. Следует также определить, будут ли какие-либо влиятельные политики противиться внесению предлагаемых изменений и насколько сильным может быть это противодействие или же силы оппозиции разрознены. Если присутствуют достаточно серьезные политические силы или отдельные депутаты, готовые поддержать инициативу, их необходимо выявить.

В странах Центральной и Восточной Европы законопроекты чаще всего вносятся на рассмотрение законодательных органов органами исполнительной власти. Поэтому хорошей отправной точкой может стать соответствующее министерство или ведомство, если, конечно, его руководство не настроено изначально против предлагаемых изменений. Другой вариант состоит в обращении к международному сообществу. Такая стратегия часто оказывается эффективной, если руководство страны опасается критики и давления со стороны международного сообщества, особенно когда изменения подкрепляются нормами международного права или международным общественным мнением.

Кампания румынских НПО за открытость парламента

Румынский Хельсинкский комитет начал работу по содействию «транспарентности», или открытости, румынского Парламента в 1993 г. Впоследствии к многосторонней кампании за открытость присоединились другие румынские НПО, такие, как Лига в защиту прав человека (LADO), «За демократию» и бухарестское представительство Между-

народного фонда избирательных систем (*International Foundation for Election Systems, IFES*).

В начале 1990-х гг. эти организации заинтересовались повышением эффективности своей деятельности в сфере защиты прав человека и правового просвещения посредством участия в законодательном процессе. Однако закрытый характер политических институтов в Румынии распространялся и на Парламент. Организации столкнулись с трудностями в получении текстов законопроектов, определении комитетов, работающих по конкретным законопроектам, ознакомлении с календарными планами законодательной работы. Повышение уровня открытости законодательной власти значительно облегчило бы работу НПО по изменению законодательства, которая имела первостепенное значение для достижения их целей. Кроме того, участники кампании рассматривали проблему транспарентности в качестве одного из компонентов их более общей работы по демократизации общества, так как более открытый Парламент стал бы более доступным и подотчетным всем гражданам Румынии, что могло бы стать положительным примером для других государственных органов.

Румынские организации создали коалицию НПО в целях координации кампании, что подразумевало:

- проведение представительной конференции по вопросам открытости государственных институтов, которая позволила привлечь внимание общественности к проблеме и в которой участвовали лидеры парламентских фракций, НПО и другие публичные деятели;
- развитие и расширение коалиции НПО, включая проведение регулярных координационных встреч;
- кампанию направления петиций;
- издание бюллетеня о достижениях кампании за открытость;
- работу с журналистами в целях более полного освещения СМИ проблем транспарентности;
- встречи с отдельными депутатами и сотрудниками парламентского аппарата в целях изменения конкретных парламентских процедур.

В 1994 г. коалиция направила официальное обращение в Парламент с просьбой о создании в рамках его структуры информационного центра по работе с НПО. Хотя Парламент так и не удовлетворил эту просьбу, уровень его открытости в конечном счете повысился — был расширен доступ к текстам законопроектов и допуск представителей НПО на некоторые заседания парламентских комитетов.

Приводится с сокращениями по изданию: Carothers T. Assessing Democracy Assistance: Case of Romania. The Carnegie Endowment for International Peace. Washington, 1996.

4.1.2. Существующие законопроекты или концепции. Если правительство уже подготовило законопроект, но еще не направило его в парламент, НПО обычно стремятся к вступлению в диалог с соответствующим ведомством. Однако если непосредственное сотрудничество по каким-либо причинам невозможно, НПО могут работать с отдельными экспертами из юридического отдела министерства или ведомства, влиятельными представителями других министерств, аппаратом правительства и, если это целесообразно, администрацией президента. Даже если диалог с исполнительной властью представляется очень трудным, стоит попытаться воспользоваться практически любыми возможностями. Вступление НПО в законодательный процесс на более поздней стадии, например во время обсуждения законопроекта парламентским комитетом, может оказаться гораздо менее действенным.

Если законопроект уже внесен на рассмотрение парламента (правительством или депутатами), обычно следует сосредоточиться на работе с депутатами. Однако роль исполнительной власти также не стоит преуменьшать. Представителей правительства, даже если они уже внесли свой законопроект, можно попытаться убедить внести новые положения или исключить существующие либо иным образом изменить текст законопроекта с учетом новых аргументов. То же самое относится и к членам парламентских комитетов.

Общественная кампания за справедливое налогообложение НКО: работа с федеральным законодателем

Общественная кампания против ужесточения налогов для некоммерческих организаций (НКО) началась в сентябре 1998 г., когда Государственная Дума РФ одобрила в первом чтении проект Налогового кодекса РФ (НК РФ), который фактически уравнивал НКО с коммерческими организациями, что в перспективе грозило созданием таких условий, в которых НКО не смогли бы осуществлять свою деятельность. Ее ини-

циатором выступил Центр развития демократии и прав человека, а в ее рамках под лозунгом «Мы не просим льгот, мы требуем справедливых налогов» действовали более 1000 организаций из более чем 50 регионов страны. Хотя официально кампания завершилась в 2002 г., деятельность в том же направлении осуществляется силами многих организаций (в частности, входящих в состав коалиции «Народная ассамблея») до сих пор, в основном путем переговоров с федеральными властями в рамках созданных после Гражданского Форума 2001 г. диалоговых механизмов. Несмотря на то что в ходе кампании ее инициаторам и участникам удалось достичь относительно скромных успехов, а во многом режим налогообложения НКО лишь ужесточился по сравнению с 1998 г., кампания позволила российскому третьему сектору не только привлечь к своим проблемам внимание государства и общества, но и вообще практически впервые заявить о своей роли в социально-экономической жизни страны.

По словам президента Центра Юрия Джигладзе, «в 1998 году... мы не представляли истинный масштаб [этой проблемы], не знали, что властные структуры почти не знакомы с деятельностью НКО-сектора, чужды его ценностей и предпочитают видеть в борьбе НКО за справедливые налоги банальный уход от налогов и механизм отмывания денег». Не секрет, что предоставлявшиеся налоговым законодательством в 1990-е гг. льготы для НКО нередко использовались не по назначению и с нарушением законов, в том числе и частным бизнесом. В условиях финансового кризиса и острого бюджетного дефицита конца 1990-х правительство задалось целью свести к минимуму возможности использования каких-либо льгот и «лазеек» в налоговом законодательстве. При этом о некоммерческом секторе, который к тому времени стал играть значительную роль в жизни общества, представители разрабатывавших проект Налогового кодекса Министерства финансов и Министерства по налогам и сборам, судя по всему, просто забыли (как, по словам Джигладзе, признавались чиновники в переговорах с активистами НКО). Деятельность НКО в этом отношении затрагивало законодательство о четырех налогах: НДС, налоге на прибыль, налоге на имущество предприятий и налоге на доходы физических лиц (впоследствии к этому перечню добавился единый социальный налог).

В то время третий сектор имел мало опыта по работе с государственными структурами вообще и с национальным парламентом в частности, поэтому всем тонкостям такой работы приходилось учиться на собственном опыте. Так, далеко не сразу активистам стало понятно, что «целевой группой» кампании должен быть не весь депутатский корпус, а те из депутатов, которые наиболее восприимчивы к идеям кампании в силу различных причин. Однако в то же время поддержка предлагае-

мых законопроектов должна исходить не только от нескольких депутатов, но, по возможности, и от депутатов разных фракций — это значительно увеличивает шансы на успех (в результате кампании разработанные в ее рамках законопроекты внесли шестеро депутатов нескольких фракций). Лучше, когда законопроекты вносят не наиболее известные (и вызывающие неоднозначную реакцию) депутаты и лидеры фракций, а депутаты с «нейтральной» репутацией и профессионалы в той области, которую регулируют предлагаемые проекты (экономисты, юристы и т.д.). Исключительно важное значение имеет создание широкой коалиции в регионах: это позволяет, во-первых, продемонстрировать, что кампания направлена не на защиту частных интересов небольшой группы лиц и организаций, а на решение важных общенациональных задач, а во-вторых, оказывать воздействие на депутатов на уровне избравших их регионов. При работе в Госдуме большую роль играют как писанные (закрепленные в регламенте и других внутренних документах Думы), так и неписанные правила, традиции и обычаи, без понимания и использования которых кампания обречена на поражение. Очень часто решения принимаются под воздействием политических и других «внешних» по отношению к существу предлагаемых законопроектов факторов. Учитывая достаточно закрытый характер работы законодателей, неоценимую помощь активистам при этом могут оказать помощники депутатов и сотрудники аппарата Госдумы, ориентирующиеся в ее «кухне». Например, в конце 1998 г. срок внесения поправок к инициативам правительства в налоговой сфере был сокращен с месяца до 10 дней. Если бы соответствующая информация об этом своевременно не была получена по такого рода каналам, активисты не смогли бы представить депутатам свои поправки по чисто техническим причинам. Только при помощи думского эксперта активисты кампании получили доступ к практически закрытой информации о графике заседаний профильного комитета по специальной части НК, и после переизбрания Думы экспертам кампании удалось войти в рабочую группу по законопроектам.

Другое важнейшее правило работы с законодателем состоит в том, что депутатам должно быть предельно ясно, что именно предлагается изменить и на чем основаны инициативы активистов. При обсуждении законодательства в экономической сфере особенно важно приводить точные цифры — каковы будут затраты от внесения предлагаемых изменений и каков будет их экономический эффект. Именно поэтому одним из первых шагов, предпринятых в рамках кампании, стало проведение исследований в 50 регионах страны, результаты которых были обобщены в докладе «О вкладе некоммерческих организаций в социально-экономическое развитие России». Эти исследования показали, напри-

мер, что объектами помощи НКО ежегодно являются более 30 миллионов россиян, а 2,5 млн участвуют в их работе. Этот доклад использовался в качестве приложения к законопроектам, разработанным в рамках кампании, а впоследствии был принят в качестве их официального финансово-экономического обоснования. Также бывает полезно составление совсем кратких документов (краткость и содержательность вообще ключевое требование к любым текстам, претендующим на то, чтобы их прочли перегруженные документами депутаты и их помощники), в которых на наглядных примерах иллюстрируются аргументы активистов. Юрист Центра Алла Толмасова составила одностраничный документ «Примеры абсурда», описывающий наиболее вопиющие ситуации, которые могли иметь место (или имели место на самом деле) в соответствии с существовавшими нормами налогообложения НКО. Ряд депутатов удалось убедить с помощью именно этого небольшого текста.

Несмотря на некоторые успехи кампании, в 2002 г. в налоговое законодательство были внесены новые изменения, значительно ухудшившие положение НКО: во-первых, в НК РФ появилось определение гранта, которое резко сузило круг областей деятельности, которой могут заниматься грантополучатели. В перечень таких областей не вошли ни правозащитная деятельность, ни охрана здоровья, ни работа с детьми и подростками (по оценкам экспертов, в этих областях работают около 70% НКО России). Более того, новой норме была придана обратная сила, что поставило множество НКО в крайне сложное положение. Члены «Народной Ассамблеи» подготовили и направили жалобу в Конституционный Суд РФ, считая положение о придании обратной силы неконституционным. Во-вторых, был определен перечень донорских организаций, имеющих право выдавать гранты; этот перечень был утвержден Правительством в рамках непрозрачной и произвольной процедуры.

Еще до принятия этих изменений члены коалиции НКО приняли решение перейти от широкой публичной кампании к более «кулуарному» лоббированию интересов НКО. Это было связано, во-первых, с тем, что в условиях пропрезидентского большинства в Думе третьего созыва законодательная инициатива и контроль за принятием законов практически полностью перешли к администрации Президента РФ и отчасти Правительству РФ, а во-вторых, с тем, что после проведения Гражданского Форума 2001 г. у НКО появились новые возможности для ведения диалога с исполнительной властью (в том числе через президентскую Комиссию по правам человека).

Именно с помощью таких механизмов коалиции НКО удалось добиться новых успехов в 2003 г. Созданная в июле Рабочая группа по

взаимодействию с некоммерческими организациями при Правительстве РФ провела в сентябре 2003 г. совещание по налогообложению НКО, в рамках которого НКО и представителям Правительства РФ удалось достичь договоренности о подготовке поправок к ст. 251 НК РФ, определяющих сферы деятельности, на которые могут выделяться гранты, и о расширении этого перечня. К сожалению, вопреки достигнутым договоренностям поправка не была внесена на рассмотрение Госдумы третьего созыва, и теперь разъяснительную работу среди депутатов нужно будет начинать сначала, и поправки могут быть приняты не раньше середины 2004 г. Эксперты Центра также разрабатывают идею введения в НК РФ новой главы, которая предусматривала бы особый статус «организации, действующей в общественных интересах», присваивающийся в обмен на определенные самоограничения НКО (отказ от хозяйственной деятельности и т.д.).

В результате кампании за справедливое налогообложение удалось добиться внесения в НК двух поправок полностью и четырех частично. Несмотря на разочарования и неудачи, непростой диалог правительства и третьего сектора в этой области продолжается.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Центром развития демократии и прав человека: 119842, Москва, ул. Волхонка, 14, 4-й этаж. Тел./факс: (7 095) 203-91-96; e-mail: center@demokratia.ru; веб-сайт: <http://www.demokratia.ru>. Опыт кампании подробно описан в изданиях: Севортьян А., Джигладзе Ю. и др. 100 уроков общественной кампании за справедливое налогообложение НКО. Практическое руководство активиста. М., 2001; Гамольский П., Толмасова А. Некоммерческие организации: бухгалтерский учет, налогообложение и правовой статус. М., 2004 (настоящая статья основана на этих изданиях).

4.1.3. Парламентский аппарат. Большинство депутатов не располагают собственным штатом помощников. Отсутствие такого аппарата приводит к двум важным последствиям. Во-первых, у депутата, занятого заседаниями комитетов и пленарными сессиями, приемом избирателей, партийно-политической и своей частной жизнью, остается очень мало времени на аналитическую работу и ознакомление с документами. Поэтому большинство депутатов нуждаются в достоверной информации и разумной, логичной аргументации — и с благодарностью принимают такую помощь от НПО. Кроме того, в отсутствие помощников и секретарей получить доступ к законодателю в странах

Центральной и Восточной Европы относительно несложно. Как только представителям НПО удастся проникнуть в само здание парламента — что иногда само по себе требует немалых усилий, — они часто могут связаться с депутатом напрямую и немедленно. Такая ситуация, сложившаяся в результате недостатка ресурсов, парадоксальным образом способствует развитию отношений между НПО и законодателями и их взаимовыгодному сотрудничеству.

Участие литовских НПО в парламентских слушаниях

Сейм, законодательный орган Литвы, провел свое первое открытое слушание в декабре 1998 г. в рамках «Программы открытости законодательного процесса». Шестеро представителей известных НПО выступили перед Комитетом по бюджету и финансам и Комитетом по социальному обеспечению и труду со своими соображениями относительно предлагаемых поправок к закону о благотворительной и спонсорской деятельности. Лидеры НПО выступили с письменными и устными заявлениями и ответили на вопросы депутатов Сейма перед аудиторией из более ста журналистов, представителей различных органов власти и других заинтересованных организаций. До слушания парламентарии и представители правительства провели специальное заседание, чтобы обсудить значение и положительный эффект доступа граждан к законодательному процессу, а также процедуры, используемые в различных демократических странах для повышения уровня законодательной транспарентности и вовлеченности граждан в законодательный процесс.

Участие НПО стало возможным благодаря усилиям организации «Центр информации и поддержки НПО» (ЦИПН) в Вильнюсе. ЦИПН не только направил текст законопроекта 1500 литовских НПО, но и распространил информацию о программе на нескольких мероприятиях, таких как ежегодный Форум НПО, и разместил объявления о ней в ежедневной газете с самым большим тиражом в стране. ЦИПН провел три специальных встречи для представителей НПО с целью информирования их об открытом слушании, а также проведения тренинга по эффективным методикам письменных и устных выступлений. Впоследствии шесть представителей НПО, включая двух экспертов рабочей группы, согласились выступить на слушании.

До появления этой инициативы заседания комитетов Сейма не были полностью закрытыми; иногда депутаты соглашались выслушать мнение экспертов и других информированных лиц. Однако такое уча-

стие каждый раз происходило по особой договоренности, так как механизмов участия в законодательном процессе представителей гражданского общества или бизнеса не существовало. Именно в ходе открытого слушания Сейм впервые подготовил и распространил инструкции по участию в слушаниях, принял письменные заключения всех заинтересованных сторон, публично пригласил выступить представителей НПО, установил ограничения на продолжительность выступлений и ответов на вопросы, предоставил свободный доступ на слушание общественности и журналистам и опубликовал полный протокол слушания, включая письменные заключения.

В результате осуществления программы Сейм принял специальный акт, предусматривающий более активное проведение открытых парламентских слушаний и более высокий уровень участия общественности в законодательной работе. Депутаты, сотрудники аппарата и другие представители Сейма узнали, как проводятся открытые слушания, а лидеры НПО научились выступать перед парламентскими комитетами. Теперь, когда открытые слушания проводятся в Сейме на регулярной основе, сформировалась определенная группа лиц, заинтересованных в законодательной транспарентности, которая получила возможность участвовать в законодательном процессе. Сейм предпринимал и другие меры по повышению уровня открытости, такие как опубликование законопроектов в Интернете и прием замечаний в электронном виде.

Приводится с сокращениями по изданию: Segal M. Lithuanian NGOs Testify to Parliamentary Committee Hearing // Social Economy and Law Bulletin (SEAL). 2/1. Spring 1999.

4.2. Работа со СМИ

Средства массовой информации могут быть важнейшим союзником НПО, способствуя распространению информации среди граждан и лиц, ответственных за принятие решений. Однако для установления взаимовыгодных отношений со СМИ необходимо учитывать потребности и цели журналистов.

У многих НПО часто складываются хорошие отношения с отдельными журналистами, однако другие представители профессии нередко относятся к их деятельности скептически. Более того, некоторые журналисты вообще не доверяют НПО, считая их предвзятыми и излишне эмоциональными. Журналисты могут скептически относиться к «фактам», о которых сообщают им НПО, и даже когда результаты расследо-

вания НПО подтверждаются, журналисты необязательно приходят к тем же выводам, что НПО, относительно возможного решения проблем. НПО могут проводить пресс-конференции, снабжая СМИ полными «пакетами» информации. Однако большинство журналистов не любят использовать написанные кем-то другим истории — им нужны голые факты.

В свете противоречий между целями журналистов и правозащитников далеко не всегда бывает легко установить хорошие отношения между НПО и СМИ. Главная задача здесь заключается в разработке более эффективных способов подачи информации. Необходимо уделять основное внимание рассматриваемой проблеме, а не своей организации или ее отдельным программам. Журналисты хотят описывать ситуации, а не пропагандировать деятельность НПО. Кроме того, журналистика — это бизнес, и СМИ хотят рассказывать такие истории, которые привлекут внимание их аудитории. Таким образом, НПО должны говорить об актуальных проблемах и уметь показать их актуальность и значение именно в данный момент. Необходимо подчеркивать «человеческий» аспект проблемы. Например, журналистам всегда интересно взять интервью у людей, интересы которых затрагивает обсуждаемая проблема. Истории конкретных людей по понятным причинам вызывают больший интерес, чем абстрактные утверждения или статистические выкладки, и представление проблемы через ее воздействие на жизнь людей всегда притягательно для журналистов. Читатели хотят читать о человеческих историях — и именно такие истории хотят публиковать журналисты.

Предоставляя информацию в СМИ, НПО должна стремиться к ее сбалансированности и быть готовой доказывать свою точку зрения вопреки противоречащим ей данным. Поскольку журналисты признают наличие у правозащитников своих целей, следует честно излагать свои взгляды. НПО не стоит отвечать на вопросы, ответов на которые она не знает, так как признание в своей неосведомленности вызывает гораздо большее доверие, чем сообщение журналисту недостоверной информации. Наконец, следует стараться быть краткими, помня о том, что журналисты связаны сроками сдачи материалов, и внимание, которое они могут уделить той или иной проблеме, ограничено.

Анатомия пресс-релиза

Пресс-релиз должен быть написан так, чтобы давать ответы на вопросы: кто, что, когда, где, зачем и как. Наиболее действенными являются пресс-релизы длиной в одну страницу, которые легко читаются и включают:

- **дату**;
- **заголовок**, отражающий основную мысль;
- **подзаголовок**, задающий вторую, динамичную тему;
- **контактную информацию** для получения более подробной информации у организации и лиц, чьи высказывания цитируются;
- **основной абзац**, описывающий проблему и сообщающий наиболее важную информацию;
- **вспомогательный абзац**, в котором проблема помещается в определенный контекст;
- как минимум две **цитаты**, одна из которых, по возможности, принадлежит широко известному человеку;
- **предлагаемое решение** и призыв к действиям;
- **краткое описание** организации (сокращенное изложение миссии) длиной не более 30 слов.

Приводится с сокращениями по изданию: Center for Sustainable Human Rights Action. Making the Most of the Media: Tools for Human Rights Groups Worldwide. New York, 2001 (основано, в свою очередь, на неопубликованной статье: Lansner Thomas R. Press Releases for Advocacy — A Brief Summary).

4.3. Привлечение общественной поддержки

Любая кампания в защиту общественных интересов основывается на просвещении общественности и привлечении общественной поддержки для достижения своей конечной цели (или может быть значительно усилена такого рода деятельностью). Иногда в просвещении общественности состоит сама цель кампании; в других случаях общественная поддержка может оказаться мощным катализатором в изменении законодательства или политики государства. Существует целый ряд методик привлечения внимания и поддержки со стороны значительных сегментов населения страны или региона. Эти методики включают в себя инициативы по направлению петиций — в качестве примера можно

привести кампанию хорватской организации «Б.а.б.э.» по просвещению общественности в области домашнего насилия.

Будь активна, будь эмансипирована: 16 дней борьбы против гендерного насилия

Хорватская женская правозащитная организация «Будь активна, будь эмансипирована» («Б.а.б.э.») организовала акцию под названием «16 дней борьбы против гендерного насилия», чтобы привлечь к проблеме насилия в отношении женщин внимание общественности и лидеров Хорватии и других стран мира. Впервые о программе объявила лидер «Б.а.б.э.» в телевизионной передаче «С добрым утром, Хорватия». Передача помогла проинформировать общественность и СМИ о проблемах, которые надеялась решить организация, и о мероприятиях, которые планировалось провести в течение ближайших 16 дней.

В рамках своей работы по просвещению общественности «Б.а.б.э.» организовала кампанию рассылки открыток. Организация распространяла среди граждан открытки, адресованные хорватским министрам и представителям международной общественности, с перечислением различных проблем и вопросов в области защиты прав женщин. «Б.а.б.э.» обратилась к гражданам с просьбой подписывать открытки и отправлять их адресатам. Кампания быстро приобрела популярность, так как рассылка открыток способствовала обсуждению этих проблем, и граждане с большим энтузиазмом участвовали в их распространении. Кампания также рекламировалась на плакатах, распространявшихся по всей стране.

Еще одним способом привлечения внимания к кампании стала специально заказанная песня в стиле «рэп» и видеоклип по мотивам упомянутых выше плакатов. Средств было недостаточно, поэтому организации удалось выпустить только 50 компакт-дисков и разослать их по радиостанциям. Клип был показан по хорватскому телевидению. Кульминацией «рекламной» кампании стало ночное бдение со свечами под лозунгом «Женщины освещают путь». В бдении, проведенном в день пятидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека, участвовало множество людей, и оно широко освещалось в СМИ.

«Б.а.б.э.» считает эту кампанию своим большим успехом. В сочетании с активным лоббированием «16 дней борьбы против гендерного насилия» в конечном счете внесли свой вклад в серьезное изменение хорватского семейного законодательства. Насилие в отношении членов семьи стало преступлением. Не менее важно и то, что кампания повысила уро-

вень осознания проблемы насилия в отношении женщин как в Хорватии, так и за ее пределами.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Женской правозащитной группой «Б.а.б.э.» («Будь активна, будь эмансипирована»): B.a.b.e. Women's Human Rights Group, Vlaska 79/111, 10000 Zagreb, Croatia; тел./факс: (385 1) 461 1686; e-mail: babe@zamir.net; веб-сайт: <http://www.babe.hr>.

Направление петиций и демонстрации могут быть особенно эффективны для привлечения внимания и поддержки общественности как в случаях, когда проблема затрагивает все население, так и в случаях, когда речь идет об интересах отдельной группы. Даже если проблему, к которой привлекает внимание кампания, невозможно решить полностью за короткий промежуток времени, массовые демонстрации и другие подобные мероприятия забываются нескоро. Часто бывает, что гражданская активность оказывает все большее влияние на общество с течением времени, когда вызывающее повышенный интерес (и желательно хорошо освещаемое прессой) событие выступает в качестве катализатора долговременного участия общественности в работе по достижению целей кампании.

Защита свободы совести в России

В сентябре 1997 г. в России был принят закон, серьезно ограничивший права религиозных меньшинств на свободное отправление культа. Многие считали вызвавший острую критику на Западе закон антиконституционным. Сразу же после его принятия Институт религии и права, Христианский юридический центр (ныне Славянский правовой центр) и Христианское общественное движение объединились, чтобы совместно добиваться изменения законодательства. Было решено, что для того, чтобы какие-либо действия привели к успеху, они должны:

- широко освещаться в прессе — в стране и за рубежом;

- информировать религиозные меньшинства и общественность об имевших место нарушениях и о международных стандартах в области свободы вероисповедания;
- продемонстрировать политическую силу всей группы, интересы которой были нарушены, и сочувствующих ей, а также единство религиозных меньшинств в России;
- побуждать религиозные меньшинства к действиям на «низовом» уровне.

Учитывая эти цели, организаторы кампании решили, что наиболее эффективным средством их достижения станет публичная акция протеста. Эту акцию необходимо было организовать быстро и провести ее в каком-то известном публичном месте, чтобы привлечь как можно больше внимания со стороны прессы. Акция должна была собрать вместе представителей различных деноминаций, чтобы продемонстрировать их единство и силу.

Планирование программы действий прошло успешно в нескольких отношениях. Во-первых, религиозным лидерам была предоставлена возможность участвовать в принятии решения о том, какие представители различных церквей будут выступать и какие вопросы будут затрагиваться. Лидеры согласились с тем, что ораторы должны будут говорить о проблеме свободы вероисповедания, а не агитировать за какую-либо отдельную религию. Участники также еще раз подчеркнули важность единства для достижения успеха; из-за серьезности общих проблем организация демонстрации превратила вчерашних противников в союзников. Кроме того, поскольку идею демонстрации поддержали религиозные лидеры, организаторам удалось воспользоваться знаниями и профессиональной помощью многочисленных прихожан.

Митинг в защиту свободы совести был проведен в Парке культуры им. Горького в Москве 7 октября 1997 г., менее чем через три недели после того, как закон подписал президент Борис Ельцин. В нем приняли участие более 3500 человек. В завершение демонстрации организаторы составили адресованную Ельцину резолюцию, подчеркивающую фундаментальный характер свободы совести и разъясняющую, почему российский закон нарушает российскую Конституцию. Хотя закон не отменен до сих пор, демонстрация внесла огромный вклад в достижение основной цели кампании — обжалование закона в Конституционном Суде.

В мае 1999 г. Олег Миронов, российский Уполномоченный по правам человека, заявил, что закон должен быть «приведен в соответствие с принципами и стандартами международного права». Институт религии и права направил жалобу в Конституционный Суд РФ от имени религи-

озных организаций, чьи права были нарушены принятым законом. В ноябре 1999 г. Конституционный Суд вынес решение в пользу заявителя, запретив применение некоторых положений закона в отношении организаций, созданных до его вступления в силу.

Демонстрация также привлекла значительное международное внимание. Комиссия, созданная по инициативе США, порекомендовала оказать на Президента России Владимира Путина «давление с целью отмены новой поправки к закону о религии, требующей ликвидации церквей, которые не пройдут государственную регистрацию до конца декабря 2000 г.». Наконец, союз между организаторами демонстрации укрепился — они продолжают работу по изменению законодательства.

Для получения более подробной информации свяжитесь со Славянским правовым центром: 117071, Россия, Москва, Ленинский пр-кт., 20, подъезд 5. Тел.: (7 095) 795 3979; факс (7 095) 954 9255; e-mail: irlaw@online.ru; веб-сайт: <http://www.rlinfo.ru>

5. Создание коалиций и другие формы сотрудничества

Правозащитники знают на уровне инстинкта, что для того, чтобы добиться реальных реформ, они должны работать вместе — только вместе они представляют собой реальную силу. Однако многие опасаются неизбежных проблем, которыми чревата работа в составе коалиций и другие формы сотрудничества. Сотрудничество может быть формальным и неформальным, временным или постоянным. Сотрудничество может называться по-разному: коалиция, сеть, альянс, кампания или федерация (это лишь несколько вариантов). Значение и применение каждого из этих терминов может быть разным в разных странах.

Институт правозащиты (*Advocacy Institute*) в Вашингтоне использует выражение «спектр сотрудничества»; на одном краю этого спектра находятся «сети», а на другом — «коалиции». Сети существуют для обмена информацией, идеями и оказания взаимной поддержки. Единственным требованием к члену сети часто бывает наличие общего интереса, а в остальном участников может отличать значительное разнообразие. Структуре сети часто свойствен неформальный характер, а члены сети вносят относительно небольшой вклад в ее существование, имея в то же время возможность помогать другим или выйти из состава сети в любой момент.

Спектр сотрудничества

<i>Сети</i>	<i>Коалиции</i>
Обмен информацией	Совместные действия
Временные	Иногда постоянные
Неформальные	Формальные
Структура условна	Структура необходима
Полная самостоятельность участников	Совместное принятие решений и общие ресурсы
	Координация деятельности

Коалиции представляют собой противоположный край спектра: они создаются для совместных действий. Ставя перед собой определенную цель, члены коалиции вкладывают в нее значительные ресурсы, наделены равными полномочиями при принятии решений и координируют свою стратегию, задачи и план действий. Кроме общего интереса, члены коалиции должны иметь высокую степень доверия друг к другу. Структура коалиции обычно носит более формальный характер, и для обеспечения функционирования коалиции необходимо квалифицированное руководство. После достижения цели коалиции (или невозможности ее достижения) ее члены должны принять решение о роспуске коалиции или продолжении совместной работы для достижения новой цели.

Для оценки возможностей работы в составе коалиции или с использованием иных форм сотрудничества НПО следует рассмотреть возможные преимущества и риски, принимая во внимание собственные сильные и слабые стороны, а также сущность и масштабы планируемой кампании. Если правозащитник или НПО не видят убедительных причин для вступления в коалицию, то это, скорее всего, не стоит времени, сил и других ресурсов, которые необходимо будет затратить. Среди альтернатив вступлению в коалицию можно назвать обмен информацией в рамках неформальной сети или сотрудничество по конкретному проекту или кампании.

Преимущества работы в составе коалиции

Сила в количестве. Совместная работа помогает оказать серьезное давление на лиц, ответственных за принятие решений, и придать вашей позиции легитимность, а также помочь отдельным людям идти на обоснованный риск в составе группы.

Сила в многообразии. Разнообразие точек зрения и интересов создает широкое, более всеобъемлющее видение проблемы, увеличивает возможности ее решения, способствует ее донесению до большего числа людей и усиливает воздействие, а также вызывает больше доверия.

Распределение нагрузки и ресурсов. Разнообразие профессиональных навыков, стилей работы и ресурсов необходимо для осуществления многостороннего плана действий, а также для снижения бремени, возлагаемого на каждую из организаций.

Солидарность и последовательность. Общие ценности, цели и опыт помогают преодолеть изоляцию и поверить, что ситуацию можно переломить.

Создание модели справедливого общества. Коалиции создают возможность испытать на более низком уровне навыки и традиции, необходимые для функционирования сильной демократии, такие как взаимное уважение, открытость, подотчетность, равенство и работа с самыми разными группами людей.

Приводится с сокращениями по изданию: Cohen D., de la Vega R., Watson G. Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflection Guide. Bloomfield, 2001.

Центр АННА: национальная образовательная кампания против домашнего насилия

Первые организации, поставившие своей задачей борьбу против домашнего насилия и других форм насилия в отношении женщин, стали появляться в России в первой половине 1990-х гг., когда для общества в целом проблемы как таковой не существовало. Как и во многих других обществах, насилие в семье традиционно считалось личной, частной проблемой и было окружено множеством мифов (также не уникальных для российского общества): считалось (а во многом считается и до сих пор), что любая «нормальная» женщина всегда может уйти от подвер-

гающего ее насилию мужа, а если она этого не делает, то дело в ней, а не в ее муже. Общество в то время находилось в сложных социально-экономических условиях, и домашнее насилие в общественном сознании никак не могло претендовать на роль одной из серьезнейших проблем национального уровня, хотя тысячи женщин погибали и продолжают погибать ежегодно от рук собственных мужей.

Сотрудники Центра АННА («Ассоциация Нет Насилию»), одного из первых российских кризисных центров для женщин (создан в 1993 г.), а впоследствии — ведущей российской экспертно-ресурсной организации в этой области, вскоре после начала своей деятельности осознали, что для того, чтобы эффективно бороться с домашним насилием, необходимо прежде всего заставить общество заговорить об этой проблеме — ведь даже сам термин «домашнее насилие» воспринимался поначалу с недоумением, причем не только населением, но и профессионалами — врачами, сотрудниками правоохранительных органов, журналистами и чиновниками. Отсутствие языка, на котором можно говорить о проблеме, способствует пребыванию такой проблемы в латентном состоянии и усугубляет ее, не позволяя самим жертвам найти выход из сложной жизненной ситуации.

Вот почему в 1996 г. сотрудники Центра приняли решение инициировать общенациональную образовательную кампанию против насилия в семье, взяв за образец аналогичную кампанию, проводившуюся американским Фондом по предотвращению насилия в семье (*Family Violence Prevention Fund*). Ее опыт показывал, что продуманные образовательные технологии и коммуникационные модели могут существенно повысить уровень осознания проблемы в обществе.

На первом этапе был выработан «лозунг» (основная мысль, *message*) кампании («Домашнему насилию нет оправданий!») и разработаны три вида плакатов, брошюра, наклейка, памятка безопасности для женщин, два радиоролика и два вида телевизионной социальной рекламы. Было также отобрано 12 российских регионов, в которых существовали достаточно сильные или по крайней мере устойчивые профильные организации. Для региональных организаций были проведены тренинги в Москве и Санкт-Петербурге, в ходе которых они обучались проведению кампании на местном уровне. Итоги первого этапа кампании показали, что после проведения региональных образовательных кампаний количество телефонных звонков, поступающих в кризисные центры, возросло в два-три раза (на плакатах и брошюрах было специально выделено место для указания телефонов местных кризисных центров и горячих линий); кроме того, возросло и внимание прессы к проблеме.

В 1997 г. начался второй этап кампании, в ходе которого организационная модель ее проведения подверглась серьезным изменениям. Первые плакаты, брошюры и наклейки были в основном переводами американских оригиналов. На втором этапе стало ясно, что необходима адаптация наглядных материалов к российской действительности и вообще их глубокая тщательно продуманная разработка с использованием современных социологических и даже маркетинговых методик. При помощи специализированных агентств были проведены специальные фокус-группы как на национальном, так и на региональном уровнях, которые позволили с достаточной степенью точности оценить восприятие тех или иных конкретных материалов целевыми группами. При этом был выявлен ряд интересных особенностей: так, изображения молодых женщин — жертв домашнего насилия вызвали гораздо большее сочувствие у аудитории, чем пожилых, а плакаты с изображением физических последствий насилия вызвали у нее резкое отторжение — вероятно, сказалось постоянное зримое присутствие насилия как в российской повседневной жизни, так и в средствах массовой информации. Кроме того, оказалось, что довольно велики региональные различия — в разных регионах оказывались более эффективными разные материалы.

Еще одним отличием второго этапа кампании стало изменение подхода к ее национальной координации. Вместо проведения тренингов в Москве сотрудники Центра стали сами выезжать в регионы, организуя там встречи в формате круглых столов и семинаров. Это позволило достичь сразу нескольких важных целей. Во-первых, принимая непосредственное участие в выработке стратегии кампании в своем регионе, местные организации повышали уровень своего профессионализма и чувствовали себя более ответственными за ее качественное проведение. Во-вторых, обязательным условием проведения круглых столов и семинаров было участие в них представителей местной власти, что повышало авторитет местных организаций и способствовало участию власти в проведении кампании и в борьбе с домашним насилием в целом. В-третьих, к участию в круглых столах и семинарах привлекались представители различных профессиональных групп, которые так или иначе соприкасаются с проблемой в своей деятельности — прежде всего это медицинские работники и сотрудники правоохранительных органов, а также журналисты. Участие в диалоге этих групп позволило не только заручиться их помощью в проведении кампании, но и получить новую информацию о положении дел в том или ином регионе.

Профессиональные группы естественным образом стали целевыми на третьем этапе проведения кампании, когда при помощи семинаров и круглых столов, работы местных организаций во многих регионах удалось установить с ними рабочие связи. Именно от врачей и сотрудников

милиции в первую очередь зависит судьба женщины, ставшей жертвой домашнего насилия. Поэтому они должны уметь не только распознать жертву домашнего насилия, но и подсказать конкретные шаги, которые она может предпринять в сложившейся ситуации. В свою очередь, сотрудничество с различными профессиональными группами позволило Центру завоевать определенный авторитет в их среде, и сейчас государственные структуры выделяют ему гранты на создание пособий для врачей и социальных работников. В работе с врачами также проявлялись любопытные национальные особенности. Например, попытки распространять среди них значки с надписью «Со мной можно говорить о домашнем насилии» (что оказалось эффективной стратегией в США) потерпели фиаско. Зато большим успехом среди как врачей, так и милиционеров пользуются подставки для ручек и карандашей с лозунгом кампании.

Говоря о результатах семилетней кампании, руководители Центра Марина Пискалова и Андрей Синельников отмечают, что она не просто повысила уровень осознания проблемы, а вообще создала возможность о ней говорить. Она также позволила опробовать различные модели диалога между властью и гражданским обществом, научиться совмещать помощь власти с выдвиганием требований к ней. Наконец, она способствовала созданию достаточно сильной сети организаций в регионах.

Андрей Синельников рассказывает о журналистке из одного российского города, осознавшей всю важность проблемы и задумавшей сделать телепередачу. Обнаружив, что кризисного центра в городе нет, она обратилась в государственную структуру, занимающуюся вопросами семьи и получила ответ: «Для нас это не актуальная проблема». Тогда она разместила на местном телеканале просьбу к женщинам, пострадавшим от насилия в семье, связаться с ней. Первые два дня никто не звонил, зато на третий день на журналистку обрушился настоящий шквал звонков (хотя объявление было дано обычной бегущей строкой — никаких наглядных материалов в данном случае не понадобилось). Жертвы домашнего насилия в этом городе впервые увидели, что кто-то готов выслушать их и предложить помощь.

В этом, пожалуй, и состоит главный результат кампании Центра АННА против домашнего насилия.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Центром АННА (Ассоциация Нет Насилию): тел./факс: (7 095) 916-19-55; e-mail: anna-center@mtu-net.ru; веб-сайт: <http://www.owl.ru/anna>. Почтовый адрес: 117246, Москва, а/я 1.

6. Проведение международных кампаний

НПО, действующие в составе альянсов или коалиций, могут оказывать мощное влияние на осуществление реформ. Это особенно касается случаев, когда проблематика, по которой работают коалиции, пересекает национальные границы. Силу такого сотрудничества наглядно демонстрирует Международная кампания за запрет противопехотных мин, коалиция более чем 1300 организаций, успех которой был отмечен Нобелевской премией мира в 1997 г. Работа Коалиции за Международный уголовный суд — еще одно доказательство того, как НПО многих стран мира могут создавать альянсы, имеющие гораздо больший эффект, чем действия отдельных организаций.

6.1. Международная кампания за запрет противопехотных мин

В декабре 1997 г. в Оттаве (Канада) 120 стран подписали международную Конвенцию о запрете на производство и использование противопехотных мин, что стало значительнейшим шагом на пути к разоружению. Список стран, подписавших соглашение, продолжает расширяться: к сентябрю 2001 г. их количество достигло 141, из которых 120 стран ратифицировали конвенцию. Это историческое соглашение стало плодом усилий международной коалиции НПО, которая была создана в 1992 г. и впоследствии стала называться Международной кампанией за запрет противопехотных мин (*International Campaign to Ban Landmines, ICBL*); в 2001 г. она состояла из более чем 1300 организаций самых разных масштабов и с самыми разными интересами. Участники кампании развили активную деятельность на всех уровнях: от проектов по просвещению широких масс до работы с представителями различных правительств по составлению текста конвенции, участия в пленарных сессиях и совещаниях с разработчиками в более узком кругу, а также взаимодействия с правительствами по укреплению поддержки конвенции на государственном уровне.

Коалиция приняла участие в Международной стратегической конференции, созванной в 1996 г. по инициативе Канады, на которой присутствовали представители более чем 70 государств. План действий и процессуальные документы, принятые на этой конференции, признавали важную роль, которую могут сыграть НПО в достижении цели, разделяемой все бóльшим числом государств. План действий активно продвигала инициативная группа государств (Австрия, Канада, Норвегия и ЮАР), а НПО в более чем 100 странах занимались донесением

идеи кампании до своих граждан. Сотрудничество между НПО, особенно в процессе формирования ICBL, внесло весомый вклад в создание широкой базы поддержки кампании. Вместо того чтобы просто критиковать различные государства за их политику в области использования противопехотных мин, что практиковалось НПО в прошлом, они стали играть более активную роль в содействии реформам, в частности путем тесного сотрудничества с властями некоторых государств. Этот новый подход позволил создать партнерские отношения между НПО, правительствами и международными организациями. После этого НПО приняли непосредственное участие в разработке конвенции о запрете противопехотных мин.

Успех кампании стал результатом пяти лет совместной работы НПО во всем мире. Хотя отдельные государства и раньше обсуждали возможность введения запрета на использование противопехотных мин, именно призывы коалиции к другим государствам и привлечение широкой поддержки позволили сделать конвенцию реальностью. Объединив свои ресурсы ради достижения общей цели, НПО получили возможность добиться гораздо большего, чем они могли бы добиться, действуя лишь в пределах своих стран.

ICBL активно продолжает осуществлять мониторинг и иную работу по проблематике кампании. В мае 2000 г. ICBL направило письмо Президенту России В. Путину относительно планов России использовать противопехотные мины на границе с Грузией. В сентябре 2000 г. ICBL опубликовала «Отчет о мониторинге использования противопехотных мин за 2000 г.», в котором содержится информация о производстве, торговле, накоплении мин, гуманитарном разминировании и помощи пострадавшим от мин в каждой стране мира. Этот отчет планируется перевести на несколько языков; с ним можно ознакомиться на веб-сайте ICBL (он может быть также предоставлен по требованию).

Уроки ICBL

Опыт проведения кампании за запрет на использование противопехотных мин стал ценным уроком для любой НПО, проводящей кампанию по любой проблематике, в особенности если в ней присутствует международный аспект.

- Создание представительных и широких коалиций, включающих в себя все или почти все организации, занимающиеся соответст-

вующей проблематикой, усиливает кампанию, позволяя ей оказывать гораздо более серьезное политическое влияние, чем то, которое могла бы оказывать любая из организаций в отдельности.

- Международные коалиции групп с различными целями и видами деятельности могут успешно функционировать для достижения общей для всех этих групп и организаций цели.
- Гибкая структура коалиции позволяет каждой НПО предпринимать те действия, которые она считает наиболее эффективными.
- Простая и доступная основная идея кампании (например, «запретить использование противопехотных мин») может усилить ее воздействие.
- Подчеркивание моральных и эмоциональных аспектов проблемы может быть крайне эффективно.
- Одним из приоритетов в деятельности международных коалиций должны стать коммуникации. Особенно полезна электронная почта; также крайне важно обеспечить регулярный обмен информацией между всеми участниками коалиции.
- Работа на национальном и местном уровне, даже в рамках международных кампаний, имеет огромное значение. НПО лучше всего знают, что наиболее эффективно в их странах. Например, хорошо зарекомендовавшие себя в одной стране методы могут оказаться неэффективными в другой по причине различий в истории, традициях и роли НПО.
- Большую роль играют руководители НПО. Работая в составе коалиции, они должны сосредоточиться на общих целях, а не на интересах своих НПО.
- В качестве предварительной цели бывает полезно наметить обеспечение участия НПО в переговорах с правительствами, так как это позволяет членам коалиции повысить уровень своей вовлеченности в процесс.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Международной кампанией за запрет противопехотных мин: International Campaign to Ban Landmines, 110 Maryland Ave., NE, Box 6, Suite 509, Washington, DC 20002, USA. Тел.: (1 202) 547 2667; факс: (1 202) 547 2687; e-mail: icbl@icbl.org; веб-сайт: <http://www.icbl.org>

6.2. Коалиция за Международный уголовный суд

Коалиция НПО за Международный уголовный суд (Коалиция МУС) — это сеть из более чем 1000 организаций гражданского общества всего мира, включая организации, занимающиеся защитой прав че-

ловека, международным правом, гуманитарной деятельностью, защитой прав женщин и детей, защитой свободы вероисповедания и другими вопросами. Поставив перед собой цель способствовать созданию Международного уголовного суда, коалиция включает в себя ряд национальных и региональных сетей в Африке, Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в Азии, Европе и Северной Америке.

Международный уголовный суд (МУС) должен стать постоянным судебным органом, в задачи которого входит расследование наиболее серьезных нарушений норм международного гуманитарного права, а именно военных преступлений, преступлений против человечности, актов геноцида и агрессии (когда последняя получит юридическое определение), а также привлечение к ответственности виновных в совершении этих преступлений. В отличие от Международного Суда в Гааге, юрисдикция которого ограничена государствами, МУС будет наделен полномочиями по выдвиганию обвинений в отношении частных лиц. Создание МУС предусмотрено Римским статутом (соглашением, принятым в июле 1998 г. в Риме на Конференции полномочных представителей ООН). Присутствие и деятельность Коалиции МУС на римской конференции оказало значительное влияние на принятие соглашения и оказание ему поддержки со стороны стран-участниц.

После того как Римский статут будет подписан и ратифицирован 60 государствами, Международный уголовный суд будет создан. По состоянию на сентябрь 2001 г. статут был подписан 139 странами и ратифицирован 38. Коалиция МУС и разделяющие ее цели государства намерены добиться начала функционирования суда как можно скорее. Для достижения этой цели Коалиция МУС продолжит свою организационную и информационную деятельность, ставя перед собой три основные задачи: (1) реализация всемирной кампании по просвещению общественности, национальных лидеров, СМИ, парламентариев и других лиц в области Римского статута; (2) оказание содействия Подготовительному комитету в исполнении функций последнего, включая составление документов МУС, касающихся процессуальных правил и правил представления доказательств, а также вовлечение в этот процесс гражданского общества; (3) координация программ технического содействия правительствам стран, которые примут решение ратифицировать Римский статут. Также продолжится деятельность Коалиции МУС по обеспечению максимальной децентрализации кампании посредством дальнейшего развития региональных и национальных сетей.

Создание Коалиции МУС

Коалиция за Международный уголовный суд была образована в феврале 1995 г., когда небольшая группа НПО производила мониторинг обсуждения в нью-йоркской штаб-квартире ООН составленного Международной юридической комиссией проекта статута о создании Международного уголовного суда. Из состава этой группы НПО был избран организационный комитет, в который вошли «Международная амнистия», Международная федерация лиг в защиту прав человека, «Хьюман Райтс Уотч», Международная комиссия юристов, Комитет юристов за права человека, «Нет мира без правосудия», «Парламентарии за глобальное действие» и Всемирное федералистское движение.

Коалиция МУС работает посредством своих секторов (*sector caucuses*), региональных и национальных объединений и рабочих групп по отдельным вопросам. Среди секторов и рабочих групп можно назвать Женский сектор за гендерную справедливость, Рабочую группу по правам жертв, Религиозный сектор, Сектор по правам детей и Сектор мира. Региональные и национальные объединения включают в себя Британскую сеть, Брюссельскую сеть, Испанскую платформу за МУС, Канадскую сеть, Польскую сеть и Французскую коалицию. Коалиция также образовала региональные секторы, включая весьма активный трехконтинентальный альянс, состоящий из НПО Азии, Африки и Латинской Америки. Среди других видов деятельности, направленных на организационно-информационное обеспечение работы коалиции, можно назвать:

- поддержание веб-сайта и рассылок по электронной почте для содействия обмену информацией и документацией, касающихся переговоров о создании МУС и специализированных трибуналов, между НПО и экспертами;
- содействие дискуссиям и дебатам между членами коалиции по различным аспектам проблемы посредством электронных средств связи;
- содействие проведению консультаций между коалицией и представителями правительств, функционерами ООН и другими лицами, принимающими участие в переговорах по созданию МУС;
- содействие просвещению и информированию о статусе переговоров о создании МУС на различных мероприятиях общего и профессионального характера, включая конференции, заседания комиссий, комитетов и подготовительные встречи в рамках ООН;
- выпуск бюллетеней, инструкций для СМИ, обзоров и статей по всем аспектам работы, направленной на создание МУС.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Коалицией НПО за Международный уголовный суд: NGO Coalition for an International Criminal Court, с/о WFM/IGP, 777 Un Plaza, New York, NY 10017, USA. Тел.: (1 212) 687 2176; факс: (1 212) 599 1332; e-mail: cicc@iccnw.org; веб-сайт: <http://www.iccnw.org>.

Проведение кампании: работа Фонда «Толерантность» по изменению чешского законодательства о гражданстве

В 1992 г. парламент Чехии принял закон о гражданстве, который ограничил возможности цыганского населения Чехии в получении чешского гражданства и создал условия для полного изгнания их с территории страны в долгосрочной перспективе. Тысячи цыган, которые и без того представляли собой ущемленную в правах и социально уязвимую группу населения, потеряли право на участие в выборах, на работу и на получение социальных пособий. Не имея удостоверяющих личность документов, большинство из них могли быть высланы из страны в любой момент.

Конечной целью Фонда «Толерантность» (ФТ) было изменение законодательства таким образом, чтобы оно гарантировало всем лицам, проживавшим на территории Чехии на момент распада Чехословацкой Федерации, безусловное право на получение чешского гражданства. Такое изменение означало исключение требования об «отсутствии судимостей» и либерализацию стандарта доказывания факта постоянного проживания — именно эти требования ФТ считал дискриминационными по отношению к чешским цыганам.

Выбор целей для лоббирования

ФТ отказался от идеи обращения в Конституционный суд или Европейский суд по правам человека, решив сконцентрировать свои усилия на лоббировании. Далее предстояло определить цель для лоббирования на национальном уровне — парламент или правительство. Решение о выборе в пользу правительства было основано на анализе деятельности чешского парламента в 1993 г.: из 63 законопроектов, направленных в этом году правительством на рассмотрение парламента, были приняты все 63. С другой стороны, из 24 законопроектов, внесенных членами парламента (отдельными депутатами или их объединениями, представителями большинства или оппозиции), были приняты только 67%. Важно было и то, что во всех случаях, когда рассмотрение законопро-

ектов было инициировано депутатами, но правительство было не согласно с законопроектами или не рекомендовало их принимать, законопроекты приняты не были. Именно поэтому ФТ решил, что оптимальным способом обеспечить прохождение законопроекта было его внесение правительством.

Но как можно было убедить Министерство внутренних дел, автора действовавшего закона, изменить его? Как можно было поколебать жесткую позицию министерства и склонить его к вступлению в переговоры? Решение министерства внести на рассмотрение парламента «драконовский» законопроект было решением политическим, основанным на уверенности, что большинство чехов поддержит любые меры, направленные на изгнание цыган из чешских земель. Поэтому любые попытки прямого обращения к исполнительной власти были бы напрасной тратой времени и ресурсов, тем более что министр внутренних дел не был замечен в склонности к вступлению в диалог с правозащитными организациями. По этой причине ФТ решил попытаться убедить международные организации, включая Совет Европы (СЕ), Европейский Союз (ЕС), ООН, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Организацию за безопасность и сотрудничество в Европе (ОБСЕ) и Хельсинкский комитет США, оказать давление на чешское правительство и призвать его изменить закон.

Выработка стратегии расследования

Оптимальная для ФТ стратегия состояла в том, чтобы доказать, что закон имеет явные и систематические дискриминационные последствия для цыган и что он лишает их гражданства де-юре и де-факто. Кроме того, организации было необходимо проанализировать применение закона, выявить имеющиеся проблемы и выработать рекомендации по их решению. Для этого было не достаточно ни одного, ни даже десятка ярких примеров. Предстояло собрать сотни примеров по всей стране; все эти случаи должны были быть явными, хорошо документированными и проанализированными. ФТ не мог ждать, пока люди начнут обращаться к нему сами — нужно было активно их искать.

Сбор и распространение информации

Была создана сеть из защитников прав цыган и других правозащитников и социальных работников. Сотрудники пражского офиса организации совершили более сорока поездок для расследования фактов дискриминации, включая посещение более двадцати детских домов и почти всех пенитенциарных учреждений Чешской Республики. За десять месяцев ФТ удалось зафиксировать и задокументировать около тысячи случаев. Первый доклад, озаглавленный «Последствия применения за-

кона о гражданстве для цыганского населения Чешской Республики», был опубликован в середине 1994 г. До создания окончательной версии доклада и определения даты его выхода в свет ФТ тщательно проанализировал цели нескольких международных организаций, чтобы представить информацию в такой форме, которая привлекла бы внимание международного сообщества.

Отчет был впервые распространен на семинаре по делам цыган «Человеческое измерение» в Варшаве в 1994 г.; сотрудники ФТ также связались с некоторыми важными западными организациями для более подробного разъяснения последствий применения закона о гражданстве и целей своей кампании. Сотрудники Фонда использовали любую возможность для встреч, будь то за завтраком, обедом, ужином или на приеме, чтобы довести идеи Фонда до представителей Хельсинкского комитета США, СЕ и других организаций. Эти организации, в свою очередь, начали обращаться к чешскому правительству с призывами провести анализ негативных последствий закона о гражданстве и внести в него изменения.

Давление на чешские власти

Международная критика смягчила позицию чешского руководства. Представители Министерства внутренних дел впервые согласились встретиться с представителями НПО для обсуждения некоторых их выводов и аргументов. Однако даже те чиновники, которые согласились с тем, что применение закона имело негативные последствия для целой группы населения, и подчеркивали необходимость усовершенствования процедур, отвергали идею изменения законодательства. Тогда ФТ решил отобрать несколько наиболее значительных дел и проанализировать связь между отказами в предоставлении гражданства и содержанием материальных и процессуальных норм. Фонд поставил перед собой цель доказать, что взрослые и дети с очевидными сильными связями с чешскими, а не словацкими землями рассматривались законодательством как словаки и вне зависимости от внутренних инструкций или указаний органов внутренних дел будут лишены доступа к гражданству своей страны до тех пор, пока закон не будет изменен.

Проведение дополнительных исследований

В ноябре 1994 г. был опубликован второй доклад с анализом 99 отказов в предоставлении гражданства, в котором уделялось особое внимание продолжительности постоянного проживания, наличию судимостей и семейному положению. Результаты были весьма убедительны: 50% лиц, которым было отказано в предоставлении чешского гражданства, родились в Чешской Республике, 4% из них проживали на ее территории бо-

лее 34 лет, 11% — более 24 лет, 14% — более 14 лет и т.д. 99 взрослых словацких граждан, проинтервьюированных ФТ, имели в общей сложности 202 ребенка, из которых только половина имела чешское гражданство. Из этого следовал вывод о том, что применение закона ведет к неприемлемой дифференциации между правовым статусом родителей и детей или старших и младших братьев и сестер. Более того, в каждой цыганской семье был как минимум один «иностранец» или, что было еще хуже, не имеющий удостоверения личности апатрид в своей собственной стране.

Кампания набрала силу, и через несколько месяцев Совет Европы назначил группу экспертов из состава своего Комитета по делам национальностей для проведения анализа законодательства о гражданстве Чехии и Словакии. Кроме представителей государственных структур эксперты встречались с представителями НПО и цыганских объединений. ФТ подготовил специальный доклад с документированным изложением 255 дел и тщательным анализом того, как требование об отсутствии судимостей нарушает права цыган. В апреле 1996 г., после многочисленных консультаций с чешским и словацким правительствами, СЕ выпустил собственный доклад, который рекомендовал чешскому правительству среди прочего «рассмотреть возможность отмены или сокращения обязательного срока отсутствия судимостей по отношению к словакам, постоянно проживавшим на территории Чешской Республики 1 января 1993 г.».

УВКБ ООН провело собственные расследования в Чехии и Словакии. В доклад, опубликованный в марте 1995 г., вошли следующие общие выводы: (1) чешский закон о гражданстве не соответствует международным нормам, касающимся вопросов гражданства, особенно в части предоставления гражданства при распаде государств; (2) применение закона создало де-факто и де-юре ситуации безгражданства неопределенной продолжительности; (3) негативные последствия применения закона повысили риск нерегулярных пересечений государственных границ; (4) необходимо принятие срочных практических мер. Затем УВКБ ООН инициировало шестимесячные консультации по вопросам безгражданства в 1995 г. и опубликовало новый доклад в августе 1996 г.

Сотрудничество с международными организациями

ФТ тесно сотрудничал с УВКБ ООН, предоставляя ему информацию на регулярной основе, информируя координатора консультаций и предоставляя документы по отдельным делам сотрудникам Управления. В феврале 1995 г. ФТ выпустил «Комментарии по истории закона о гражданстве», в которых описывались события, политические заявления и обстоятельства, сопровождавшие процесс составления проекта закона. В июле того же года ФТ подготовил меморандум для Министерства

внутренних дел Чехии, в котором предлагались изменения в практике применения закона, срочные меры по исправлению ситуации и возможные формулировки для внесения в закон изменений.

В начале 1996 г. исполнительная власть пошла на уступки. Министерство внутренних дел согласилось поддержать поправку, которая снимала требование об отсутствии судимостей у тех словацких граждан, которые проживали в Чешской Республике до распада Чехословацкой Федерации. Внесенный председателем Комитета по иностранным делам (членом правящей партии) и поддержанный правительством законопроект был принят в апреле 1996 г. большинством в 130 голосов против пяти. Пражское представительство УВКБ ООН и Хельсинкская гражданская ассамблея провели интенсивную работу с парламентом, чтобы обеспечить принятие поправки в оптимальной форме.

Приводится с сокращениями по изданию: Zoon I. Legislative Change through Public Advocacy: Czech Citizenship Law // Background Reading I. Durban Symposium on Public Interest Law in Eastern Europe and Russia. Ford Foundation. New York, 1997.

Кампании Центра содействия реформе уголовного правосудия за гуманизацию уголовной политики

Гуманизация российской уголовной политики на сегодняшний день является областью правовой реформы, которую с известной долей осторожности можно назвать примером успешного сотрудничества государства и неправительственных организаций — за последние пятнадцать лет удалось достигнуть существенного прогресса, прежде всего в области уголовной и пенитенциарной политики государства. Результаты реформ в этой сфере, вызывавшей до недавнего времени самую жесткую критику со стороны неправительственных организаций и межгосударственных институтов, сейчас признаются одним из немногих очевидных достижений России в деле соблюдения прав человека, по крайней мере на законодательном уровне.

Одной из НГО, активно работавшей и продолжающей работать в этой сфере, является Центр содействия реформе уголовного правосудия.

Созданный в 1988 г. (при поддержке академика Андрея Сахарова) Валерием Абрамкиным — правозащитником, исследователем и бывшим политическим заключенным — Центр первоначально занимался исследованием ситуации в российской пенитенциарной системе. Первую кампанию (хотя тогда этот термин не использовался) Центр провел еще в 1989—1992 гг., протестуя против пыток, практиковавшихся в не-

которых российских исправительных учреждениях. Абрамкин провел в одной из таких колоний две недели, снял на видео показания бывших заключенных, подвергавшихся пыткам; эти видеоматериалы легли в основу фильма, который был продемонстрирован по центральному телевидению. Хотя пытки в этой тюрьме в 1993 г. прекратились, нельзя сказать, что уровень насилия в отношении задержанных и заключенных в России существенно снизился. Общеизвестно, что пытки в местах задержания и заключения и сейчас являются национальной проблемой. Но кампания против пыток впервые позволила привлечь к этой проблеме внимание общества, выработать технологии аналогичных кампаний НПО против пыток в отдельных учреждениях и отдельных ведомствах.

К 1991 г. Центр разработал концепцию тюремной реформы и подготовил по поручению Комиссии по правам человека Верховного Совета РФСФР (председатель Сергей Ковалев) законопроект, направленный на радикальное изменение Исправительно-трудового кодекса, приближение условий содержания в пенитенциарных учреждениях к международным стандартам. Но прохождение законопроекта встретило большое сопротивление со стороны ряда силовых ведомств, таких как МВД и прокуратура. Для продвижения проекта Центр перешел к активным действиям в общенациональном масштабе осенью 1991 г., в определенном смысле воспользовавшись ситуацией в стране. После неудавшегося путча в августе 1991 г. в российских пенитенциарных учреждениях начались забастовки и бунты — заключенные, выступившие в поддержку Ельцина, ожидали улучшений зачастую бесчеловечных условий содержания, которых, однако не последовало. Ситуация накалялась; проблеме условий содержания заключенных стала уделять все больше внимания пресса. Кроме того, после путча возникла благоприятная атмосфера для либеральных реформ, так как чиновники в центре и на местах стремились зарекомендовать себя как «демократы».

Центр вместе с Московской Хельсинкской группой выступил с обращением к заключенным, призвав их приостановить стихийные акции, которые могли затруднить проведение реформ, и провести общероссийскую забастовку заключенных 13 ноября 1991 г. в поддержку реформ. Были созданы мобильные группы правозащитников и бывших политзаключенных, которые накануне и во время забастовки посетили около сотни учреждений в различных регионах страны, собрали предложения заключенных и сотрудников, которые потом были учтены в окончательном тексте закона. В результате этих акций в декабре 1991 г. Указом Президента были удовлетворены некоторые главные требования заключенных, а парламент принял законопроект к рассмотрению. Это позволило снизить напряженность в тюрьмах и колониях и предотвратить резкое обострение ситуации. Закон был принят в июне 1992 г. Были закреплены такие права заключенных, как право на свободу вероиспове-

дания, право на личную безопасность (гарантия которого редко встречается даже в развитых правовых системах), отменены наказания в виде лишения свиданий, получения передач, ограничения в переписке, разрешены отпуска и телефонные переговоры.

В 1994 г. Абрамкин вошел в состав Совета по судебной реформе при Президенте РФ, который тесно сотрудничал с отделом по судебной реформе Главного правового управления Администрации Президента, разработавшим целый ряд прогрессивных законов и программ, которые были направлены на проведение судебной реформы и гуманизацию российской уголовной политики.

Центром созданы уникальные ресурсы, позволяющие организовать эффективную общественно-политическую и информационную поддержку реформам, заниматься правовым просвещением. Достаточно назвать еженедельную программу «Облака», уже 12 лет выходящую на государственной станции «Радио Россия» (по опросам, «Облака» слушает каждый четвертый взрослый житель России), и передвижную выставку «Человек и тюрьма», экспонировавшуюся в том числе в Государственной Думе РФ (с 1998 г. выставку посетили более 200 тыс. человек). Привлекая к проблеме внимание общественности (и в конечном счете тех, кто призван выражать ее интересы на государственном уровне), эта работа также позволяет сотрудникам Центра получать объективную картину происходящего в местах лишения свободы — в адрес Центра постоянно идет огромный поток писем (до 20 тыс. в год).

Одно из главных направлений деятельности Центра — сокращение численности тюремного населения. До недавнего времени Россия занимала первое место в мире по относительному (на 100 тыс. населения) количеству заключенных. Акции, проведенные Центром в последние годы (одна из наиболее известных — «Остановить тюремный Чернобыль»), способствовали принятию законов и программ, которые позволили с 2000 г. начать сокращение количества заключенных.

Центр принял активное участие в недавней успешной кампании ряда российских НПО за внесение изменений в УК РФ и другие законодательные акты, направленных на улучшение условий содержания заключенных, судебной защиты их прав, гуманизацию уголовного законодательства, окончившейся принятием Федерального закона, подписанного Президентом РФ 8 декабря 2003 г. В частности, в УК РФ внесены поправки, которые существенно снижают уголовную ответственность за преступления небольшой и средней тяжести, в частности, отменяя для них нижний предел наказаний. Для преступлений имущественного характера, в первую очередь краж, закон значительно повысил размер крупного и особо крупного ущерба, что автоматически относит огромное большинство краж к преступлениям средней и небольшой тяжести (известно, что около 31% заключенных в России от-

бывают наказание за кражи, а еще 22% — за другие преступления против собственности). Важные изменения также касаются несовершеннолетних правонарушителей.

В настоящее время Центр вместе с другими НПО (при поддержке Комиссии по правам человека и Общественного совета при министре юстиции) инициировал кампанию по информационной, правовой и социальной помощи заключенным, связанной с принятием описанных выше новых законов, которая должна помочь реализации новых норм, которые, улучшая положение осужденных, имеют обратную силу.

Важную роль в выработке предложений Центра, успешных реформах и законодательных изменениях играют проводимые Центром социокультурные и иные исследования, мониторинг законодательных инноваций и т.п. Опыт Центра демонстрирует очевидную истину: сотрудничество с властью невозможно без хорошего знания предмета и авторитета в своей области, без умения говорить с чиновниками и депутатами на одном языке, а также без общественной поддержки, заручиться которой можно лишь с помощью долгой и кропотливой работы с общественным мнением.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Центром содействия реформе уголовного правосудия: 101000, Москва, Лучников пер., д. 4, комн. 7; тел.: (7 095) 206-8684, 206-86-58, 208-88-88; факс: (7 095) 206-89-74; e-mail: valeryabr@mtu-net.ru; веб-сайт: <http://www.prison.org>.

Ресурсы

Материалы для чтения

Кампании (раздел веб-сайта Центра развития демократии и прав человека с примерами общественных кампаний в разных областях) <http://www.demokratia.ru/campaigns> (по состоянию на декабрь 2003 г.).

Методические материалы по акциям и кампаниям (раздел веб-сайта «Права человека в России» с подборкой указаний по проведению различных общественных акций и кампаний). <http://www.hro.org/actions/meth.php> (по состоянию на декабрь 2003 г.).

Севортян А., Джигладзе Ю. и др. 100 уроков общественной кампании за справедливое налогообложение НКО. Практическое руководство активиста. М., 2001.

Синельников А. Насилие в семье и образование населения: от осознания – к действию // *Насилие и социальные изменения. Часть II–III.* М.: Центр АННА («Ассоциация Нет Насилию»), 2000. С. 198.

American Civil Liberties Union, *Tips for Writing to Your Elected Officials.* <http://www.aclu.org/action/tips.html> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Краткие рекомендации по лоббированию избираемых должностных лиц на примере США.

Center for Sustainable Human Rights Action. *Making the Most of the Media: Tools for Human Rights Groups Worldwide.* New York, 2001.

Руководство, основанное на опыте правозащитников и журналистов во всем мире, описывает стратегии создания и поддержания долговременных продуктивных отношений со СМИ.

Cohen D., de la Vega R., Watson G. *Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflection Guide.* Bloomfield, 2001.

В книге рассматриваются различные элементы и практические методики правозащитной деятельности, разнообразные примеры и ряд ресурсов. Книга состоит из трех частей – понимание правозащитной деятельности с точки зрения конкретной ситуации читателя, правозащитные навыки и примеры правозащитной деятельности; также имеется указатель ресурсов.

Fund for Peace. *Human Rights Capacity-Building and Advocacy Work.* Center for Sustainable Human Rights Action. New York, 1997. http://www.sit.edu/global_capacity/gpdocs/methodology/human_rights.html (по состоянию на апрель 2003 г.).

Отчет об осуществлении проекта организационного развития в области прав человека в Эфиопии, Эритрее, Джибути и Сомали, в котором обсуждается, каким образом правозащитные НПО, женские и другие организации могут вырабатывать эффективные правозащитные стратегии с использованием национальных и международных стандартов в сфере прав человека.

Independent Sector. *Ten Reasons to Lobby for Your Cause.* Washington. http://www.independentsector.org/Nonprofit_Information_Center/TenReasonstoLobby.pdf (по состоянию на апрель 2003 г.).

Учебный материал, разъясняющий цели лоббирования.

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. *Manual on Public Participation in Environmental Decisionmaking.* Budapest, 1994.

Обзор различных методов самоорганизации граждан и получения информации от государственных структур. Книга также рассматривает возможности участия граждан в управлении в историческом, политическом и правовом контексте и описывает формы такого участия, существующие на момент написания книги в десяти странах Центральной и Восточной Европы.

Rekosh E., ed. *In the Public Eye: Parliamentary Transparency in Europe and North America.* Washington, 1995.

Учебное пособие для НПО местного уровня по участию в осуществлении правовой реформы в своих странах.

Seimas of the Republic of Lithuania, the United States Agency for International Development, World Learning, Inc., Lithuania. Program on Open Legislative Process. Vilnius, 1998.

Сборник отчетов, статей, законодательных актов и других сравнительных материалов, касающихся транспарентности органов законодательной власти и участия граждан в парламентских слушаниях.

Sharma R. An Introduction to Advocacy: Training Guide. Academy for International Development, School for International Training. Washington. http://www.sit.edu/global_capacity/gpdocs/training/advocacy_sara.html (по состоянию на апрель 2003 г.).

Учебное пособие по основным навыкам правозащитной деятельности.

Smucker B. The Nonprofit Lobbying Guide. 2nd edition. Charity Lobbying in Public Interest. Washington, 1999. <http://www.clpi.org/toc.html> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Руководство по использованию некоммерческими организациями методов лоббирования для защиты своих интересов в законодательных органах (на примере США).

Организации

Коалиция «За демократическую альтернативную службу»

117331, Москва, а/я 41

Тел.: (7 095) 771-02-03; (7 095) 203-91-96

E-mail: skrivenko@mtu-net.ru; andrey@demokratia.ru

Веб-сайт: <http://ags.demokratia.ru>

Коалиция «За демократическую альтернативную гражданскую службу» была создана в январе 2002 г. В нее входит более 90 общественных организаций из 30 регионов России. Коалиция продвигает демократическую концепцию альтернативной гражданской службы в России, работая с представителями законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональных уровнях.

Коалиция общественных организаций «Мы, граждане!»

119331, Москва, ул. Крупской, 19/17-126,

Тел.: (7 095) 133-66-08

E-mail: info@citizens.ru

Веб-сайт: <http://www.citizens.ru>

Целями коалиции являются правовое и политическое образование граждан; взаимная поддержка гражданских инициатив; организация диалога между структурами гражданского общества и властью.

Коалиция гражданских организаций «Народная ассамблея»

E-mail: admin@civitas.ru

Веб-сайт: <http://www.civitas.ru>

Проект CIVITAS.RU «Народной ассамблеи» ставит перед собой цель стать единым источником информации для публикаций СМИ по всему многообразию направлений общественной жизни

Независимый экспертно-правовой совет

103045, Москва, Б. Головин пер., д. 22, комн. 19

Тел./факс: (+095) 207 87 88

E-mail: cile@rc.msu.ru

Веб-сайт: <http://www.hro.org/ngo/expert>

Независимый экспертно-правовой совет — общественная, неполитическая, некоммерческая организация, деятельность которой направлена на содействие демократическим преобразованиям в России в области прав и свобод человека. Во взаимодействии с правозащитными организациями Совет осуществляет гражданский контроль за законодательной политикой и правоприменительной практикой государства.

Институт правозащиты

Advocacy Institute

1629 K Street, NW

Suite 200

Washington, DC 20006-1629, USA

Тел.: (1 202) 777 7575

Факс: (1 202) 777 7577

E-mail: info@advocacy.org

Веб-сайт: <http://www.advocacy.org>

Американская организация, оказывающая поддержку институциональному развитию групп, цель которых состоит в содействии политической, социальной и экономической справедливости, с тем чтобы они могли с большей эффективностью оказывать влияние на государственную политику.

Альянс за справедливость

Alliance for Justice

11 Dupont Circle, NW

2nd Floor

Washington, DC 20036, USA

Тел.: (1 202) 822 6070

Факс: (1 202) 822 6068

E-mail: alliance@afj.org

Веб-сайт: <http://www.afj.org>

Американская ассоциация организаций по защите окружающей среды, гражданских прав, прав лиц с нарушениями психики, женщин, детей и потребителей; основной задачей ассоциации является расширение возможностей сообщества в сфере права общественных интересов оказывать воздействие на государственную политику, а также воспитание нового поколения правозащитников.

Центр укрепления правозащитной деятельности

Center for Sustainable Human Rights Action (CeSHRA)

122 West 27th Street
10th floor
New York, NY 10001, USA
Тел.: (1 212) 691 8020
Факс: (1 253) 390 0781
E-mail: ceshra@ceshra.org
Веб-сайт: <http://www.ceshra.org>

Международная кампания за запрет противопехотных мин

International Campaign to Ban Landmines (ICBL)

110 Maryland Avenue, NE
Box 6, Suite 509
Washington, DC 20002, USA
Тел.: (1 202) 547 2667
Факс: (1 202) 547 2687
E-mail: icbl@icbl.org
Веб-сайт: <http://www.icbl.org>

Коалиция из более чем 1300 правозащитных, гуманитарных, медицинских и других организаций, выступающих за полный запрет противопехотных мин.

Коалиция НПО за Международный уголовный суд

NGO Coalition for an International Criminal Court

c/o WFM/IGP
777 UN Plaza
New York, NY 10017, USA
Тел.: (1 212) 687 2176
Факс: (1 212) 599 1332
E-mail: cicc@iccnow.org
Веб-сайт: <http://www.iccnw.org>

Коалиция из более чем 1000 НПО, выступающих за создание эффективного, справедливого и независимого Международного уголовного суда.

Региональный экологический центр стран Центральной и Восточной Европы

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe

Ady Endre ut 9–11
2000 Szentendre
Hungary
Тел.: (36 26) 504 000
Факс: (36 26) 311 294
E-mail: info@rec.org
Веб-сайт: <http://www.rec.or>

Обеспечивает доступ к ресурсам об участии граждан в процессах принятия решений по вопросам охраны окружающей среды.