

НА ЗАЩИТЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

■ ■ ■ ПРОЕКТ

ВТОРОЕ ИЗДАНИЕ • ИЮНЬ 2012 Г.

Соавторы

Международный центр некоммерческого права (ICNL)
и Секретариат Всемирного движения за демократию
при Национальном фонде поддержки демократии (NED)



WORLD MOVEMENT *for* DEMOCRACY
Confronting the Challenges to Democracy in the 21st Century



Всемирное движение за демократию – мировая сеть демократов,

Всемирное движение за демократию – мировая сеть демократов, включая активистов, практикантов, академиков, политиков, и финансистов, которые соединились, чтобы сотрудничать и способствовать демократии. Национальный фонд в поддержку демократии (NED) ввело неправительственное усилие в мировой ассамблее в Нью Дели, Индии, в феврале 1999-го года, чтобы укрепить демократию где она слабая, реформировать и оживлять демократию даже где она давно уже существует, и поддерживать продемократические группы в странах, которые ещё не начинали процесс демократизации. В заключении вступительной ассамблеи, участники приняли Основывающее Заявление, чтобы создать Всемирное движение, которое является “активной сетью демократов.” Подчёркивая, что Всемирное движение не новая централизованная организация, заявление декларирует, что образующаяся сеть “будет встречаться периодически, чтобы разделить идеи и опыты, а также способствовать сотрудничеству среди демократических сил в мире.”

Всемирное движение предлагает инструменты и ресурсы в поддержку сторонников демократии, которые стремятся открыть доступ закрытым обществам, противостоять диктатуре, создать демократию там, где существуют полу-авторитарные режимы, поддержать новые и укрепить существующие демократические системы. Всемирное движение стремится к выполнению следующих функций и выступает в качестве:

- **союзника** сторонников демократии, которые находятся в опасных ситуациях и нуждаются в политической солидарности и моральной поддержке;
- **голоса** по вопросам демократии в международных организациях и в странах, где демократия находится под угрозой;
- **помощника**, который помогает сторонникам демократии в разных странах и регионах иметь связь друг с другом, в целях эффективного обмена информацией и совместной работы;
- **новатора**, который может способствовать развитию новых идей и новых эффективных подходов к преодолению трудностей развития демократии;
- **прикрытие**, которое может дать место для собрания демократов, активно работающих в разных профессиональных областях в качестве правоохранения, СМИ, закона, развития политических партий, прав работников, экономических реформ, исследований, и образования;
- **ресурсного центра**, который может дать основные материалы группам;
- **посредник**, который может передавать мнения демократических активистов об эффективности поддержки демократии;
- **катализатор**, который поощряет новые инициативы и помогает развивать приоритеты более широкого общества организаций, связанных с поощрением демократии.

СОДЕРЖАНИЕ

Краткий обзор	3
Введение	10
Юридические препятствия на пути организаций гражданского общества	18
Доводы правительств в защиту юридических препятствий	39
Международные принципы, защищающие гражданское общество	46
Пути дальнейшего развития	72
ПРИЛОЖЕНИЕ: Перечень основных международных документов	76

Сети

Веб-сайт Всемирного движения (www.wmd.org) даёт ссылки к разным региональным и функциональным сетям, которые занимаются укреплением демократии.

Новости Демократии

Как электронная рассылка Всемирного движения, Новости Демократии позволяет участникам разделять информацию с коллегами, и запрашивать помощь или сотрудничество в их работе. Вы можете подписаться на информационный бюллетень «Новости демократии» здесь: <http://www.wmd.org/news>.

Ассамблеи Всемирного Движения

Глобальные ассамблеи предлагают участникам Всемирного движения возможность узнать достижения, которые они достигли и препятствия, которым они противостоят, и создать сети взаимной солидарности и поддержки.

Руководительный Комитет

Мариклейр Акоста—Мексика
Антони Бернард—Франция
Игорь Блажевич—Босния
Франческа Бомбоко—Демократическая Республика Конго
Ладан Боруманд—Иран
Ким Кэмпбелл—Канада (Председатель)
Кави Чонгкиттавори—Таиланд
Майкл Данби—Австралия
Мелинда Кинтос де Гесус—Филиппины
Алисия Дерковска, Польша
Ган Донгфанг—Китай (Вице-Председатель)
Эстер Дайсон—Соединённые Штаты
Ханна Фостер—Гамбия
Давид Френч—Великобритания
Карл Гершман—Соединённые Штаты (в силу занимаемой должности*)
Ана Гомес, Португалия
Паул Грам—Южно-Африканская Республика
Банбанг Харимути—Индонезия
Хишам Касем—Египет
Майна Киани—Кения
Ашма Хадер—Иордания
Радван Масмуди—Тунис
Региналд Матчабе-Гове—Зимбабве
Джордж Матю—Индия
Инна Пидлуска—Украина
Джаквелин Питангей—Бразилия
Карлос Понцей—Венесуэла
Владимир Рыжков—Россия
Ханс Типпенхауер—Гаити
Рол вон Мейнфелдт—Нидерланды
Джоу Карлос Эспада—Португалия

Секретариат: Национальном фонде поддержки демократии
Арт Кауфман—старший директор

Всемирное движение за демократию и ICNL призывают группы гражданского общества по всему миру копировать и распространять текст данного отчета и способствовать его обсуждению и/или включению результатов такого обсуждения в свою деятельность. Для получения дополнительных печатных или электронных копий следует обратиться в Секретариат Всемирного движения за демократию по адресу world@ned.org.

КРАТКИЙ ОБЗОР

В своем сообщении в поддержку отчета «На защите гражданского общества» Архиепископ Десмонд Туту заявил: «Лично я считаю, что гражданское общество является основой человеческой природы. Мы, люди, хотим быть вместе... и все вместе стараемся сделать свою жизнь лучше. Когда мы сталкиваемся со злом и несправедливостью, мы объединяем свои силы в борьбе за мир и равенство. Воплощением этих совместных действий и является гражданское общество. Именно посредством создания сильных гражданских обществ, использования прав на свободу собраний и ассоциаций мы вдохновляем друг друга и наделяем друг друга силой для формирования своих обществ и решения, актуальных для всех нас проблем».

Сегодня гражданское общество сталкивается с серьезными угрозами во всем мире. Активисты, выступающие в защиту демократии, по-прежнему имеют дело с привычными формами подавления их прав, такими как тюремные заключения, преследования, исчезновения и экзекуции. При этом правительства многих стран становятся все более изощренными в своих попытках ограничить деятельность организаций гражданского общества, особенно групп содействия демократии и защиты прав человека.

В настоящее время в некоторых государствах (главным образом в странах с авторитарными или гибридными режимами, однако не только в них) эти привычные методы преследования часто дополняются или заменяются более тонкими мерами, включая возведение

юридических и псевдоюридических барьеров, таких как препятствия к образованию организаций, ведению активной деятельности, проведению правозащитных действий, вовлечению в курс государственной политики, осуществлению коммуникаций и сотрудничества с другими, к свободным собраниям, а также к привлечению ресурсов.

Государственными органами совершались попытки оправдать и узаконить такие препятствия в качестве мер, необходимых для повышения ответственности и прозрачности деятельности организаций гражданского общества; упорядочения или координации деятельности организаций гражданского общества; обеспечения интересов национальной безопасности путем противодействия терроризму или экстремизму; и/или защиты национального суверенитета от зарубежного вмешательства во внутренние дела страны. Настоящий отчет разоблачает подобные обоснования как попытку оправдания репрессий и, более того, как нарушение международных договоренностей и конвенций, подписанных соответствующими государствами.

В последние несколько лет предпринимаются значительные усилия по противодействию тревожной тенденции к образованию условий, все более ограничивающих деятельность гражданского общества, а также по проведению просветительской деятельности в пользу формирования среды, более лояльной к гражданскому обществу. Несколько правительств, озабоченных сложившейся ситуацией, создали Рабочую группу по

«Правам и защите гражданского общества» под эгидой «Сообщества демократий» с целью осуществления мониторинга и реагирования на изменения в части законодательства о гражданских обществах по всему миру. Кроме того, правительства 14 стран взяли на себя совместное обязательство по предоставлению финансовой поддержки фонду «Линия жизни: поддержка НПО, находящимся под угрозой» с целью оказания помощи активистам гражданских обществ, подвергающимся преследованию. В сентябре 2010 года Советом по правам человека ООН была принята историческая резолюция по «правам на свободу мирных собраний и ассоциаций», в рамках которой по данному вопросу впервые был выдвинут Специальный докладчик. Организация американских государств (ОАГ) также приняла резолюцию по документу «Продвижение прав на свободу собраний и объединений в странах американского континента» в июне 2011 года.

Для того чтобы добиться международного резонанса и помочь гражданскому обществу в достижении его устремлений, так убедительно описанных выше Архиепископом, в 2007 году Руководящий комитет Всемирного движения за демократию запустил проект «На защите гражданского общества», который осуществляется совместно с Международным центром некоммерческого права (ICNL).

Как и первая версия отчета «На защите гражданского общества», опубликованная в 2008 году, настоящая, вторая версия содержит наглядные примеры законодательных барьеров, ограничивающих пространство для деятельности гражданских обществ. Помимо того, что теперь в отчет включены новые наглядные примеры, в нем также более подробно описаны наиболее значимые из имеющихся проблем, такие как

ограничения, налагаемые на использование новых технологий, меры, принимаемые для противодействия народным движениям и проведению мирных собраний, а также непредвиденные последствия усилий, призванных повысить эффективность зарубежной помощи.

В настоящем отчете излагаются четко сформулированные международные принципы, защищающие гражданское общество и подчеркивающие важность гармоничных взаимоотношений между правительством и гражданским обществом (см. стр. 5–8), уже включенные в международное законодательство. Среди этих принципов — право организаций гражданского общества на начало своей деятельности (т.е. право частных лиц образовывать организации гражданского общества и присоединяться к ним); право ведения деятельности для осуществления своих законных целей без вмешательства со стороны государства; свобода выражения и обмена информацией с местными и зарубежными партнерами; право на свободу мирных собраний; право изыскивать и обеспечивать получение ресурсов, включая переводы денежных средств из-за границы; позитивное обязательство государства защищать права организаций гражданского общества.

Отчет призывает:

- правительства демократических стран и международные организации — к признанию, защите и продвижению фундаментальных прав, таких как право на свободу собраний и ассоциаций и использование новых информационных технологий;
- правительства демократических стран

и международные организации — к повышению уровня своей вовлеченности с использованием механизмов, которые уже существуют, но еще не выработали свой максимальный потенциал, таких как Рабочая группа «Сообщества демократий» с целью продвижения прав и защиты гражданского общества, и мандат Специального докладчика ООН;

- организации гражданского общества — к углублению понимания юридической базы, регулирующей их деятельность, и созданию потенциала участия в реформировании регрессивной законодательной базы; и
- организации, способствующие развитию демократии, — к стимулированию обсуждений национальных, региональных и международных уровней среди партнеров гражданского общества и правительств с целью разработки планов реформирования законодательных баз таким образом, чтобы обеспечить защиту работы гражданского общества в каждой стране.

Международные принципы, защищающие гражданское общество

Для защиты организаций гражданского общества от применения в отношении их описанных в настоящем отчете юридических препятствий, в настоящем разделе излагаются принципы, определяющие работу организаций гражданского общества и защищающие их от репрессивного вмешательства правительства.

Принцип 1: Право на начало деятельности (свобода ассоциаций)

(1) Международное право защищает право частных лиц на образование организаций гражданского общества, присоединение к ним и участие в их работе.

(a) Широта области действия права.
Свобода ассоциаций защищает право частных лиц на учреждение профсоюзов, ассоциаций и других типов организаций гражданского общества.

(b) Широта допустимых целей.
Международное право признает за частными лицами право, действуя через организации гражданского общества, преследовать широкий круг целей. Допустимые цели обычно включают все «юридически допустимые» или «законные» цели и конкретно включают пропаганду и защиту прав человека и фундаментальных свобод.

(c) Учредители, отвечающие требованиям

в широком объеме. Структура международных прав человека основывается на положении о том, что все лица, в том числе не имеющие гражданства соответствующей страны, пользуются определенными правами, включая свободу ассоциаций.

(2) Частные лица не обязаны образовывать юридическое лицо для того, чтобы пользоваться свободой ассоциаций.

(3) Международное право защищает право частных лиц на образование организации гражданского общества в форме юридического лица.

(a) Система признания статуса юридического лица, как с использованием «заявительной», так и «регистрационной/учредительной» системы, должна на деле обеспечивать доступность этого процесса и использование четких, быстрых, не связанных с политикой и недорогих процедур.

(b) В случае регистрационной/учредительной системы назначенный для принятия решений орган должен руководствоваться объективными стандартами и ему должно быть запрещено принимать произвольные решения.

Принцип 2: Право на работу, свободную от необоснованного вмешательства со стороны государственных органов

(1) После своего учреждения организации гражданского общества имеют право на работу, свободную от необоснованного вмешательства и помех со стороны государственных органов. Международное право исходит из положения о недопустимости любого регулирования или ограничения, направленного на вмешательство в признанные права.

(a) Вмешательство может быть оправданным только в тех случаях, когда оно предписывается законом и когда оно необходимо в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, охраны правопорядка, защиты здоровья и морального духа граждан либо защиты прав и свобод других лиц.

(b) Реализация и исполнение применимых законов и нормативных документов в отношении организаций гражданского общества должны осуществляться справедливым, аполитичным, прозрачным и единообразным образом.

(c) Принудительное прекращение деятельности или роспуск организации гражданского общества должны отвечать стандартам международного права; соответствующие правительственные органы должны руководствоваться объективными стандартами без права на принятие произвольных решений.

(2) Организации гражданского общества защищены от необоснованного вмешательства со стороны государственных органов в вопросы их внутреннего управления и текущие дела. Свобода ассоциаций включает свободу учредителей и/или членов определять правила внутреннего управления организации.

(3) Представители гражданского общества, как индивидуально, так и в составе своих организаций, защищены от необоснованного вмешательства в их личную жизнь.

Принцип 3: Право на свободу выражения

(1) Представители гражданского общества, как индивидуально, так и в составе своих организаций, имеют право на свободу выражения.

(2) Свобода выражения защищает не только идеи, которые считаются безобидными или не имеющими значения, но и те идеи, которые задевают, шокируют или вызывают беспокойство, поскольку плюрализм и свобода слова являются жизненно важной составляющей демократического общества. Таким образом, под защитой находится возможность организаций гражданского общества высказывать критические замечания относительно законодательства или политики государственных органов, а также выступать в поддержку прав человека и фундаментальных свобод.

(3) Вмешательство в свободу самовыражения может быть оправданным только в тех случаях, когда оно предусмотрено законом и необходимо для обеспечения защиты прав или репутации других лиц, национальной

безопасности, правопорядка, здоровья и морального духа общества.

Принцип 4: Право на обмен информацией и сотрудничество

(1) Представители гражданского общества, как индивидуально, так и в составе своих организаций, имеют право на обмен информацией и вступление в сотрудничество с другими представителями гражданского общества, делового сообщества, а также международных организаций и правительств — как в своих странах, так и за их пределами.

(2) Право на получение и передачу информации вне зависимости от границ, с использованием любых носителей, включая Интернет, а также информационных и коммуникационных технологий (ИКТ).

(3) Частные лица и организации гражданского общества имеют право образовывать ассоциации и коалиции и участвовать в их работе с целью расширения обмена информацией и сотрудничества, а также для достижения своих законных целей.

Принцип 5: Право на свободу проведения собраний мирного характера

(1) Представители гражданского общества, как на индивидуальной основе, так и в рамках своих организаций, имеют право свободно проводить собрания мирного характера.

(2) Законодательство должно предусматривать возможность проведения собраний. От

желающих организовать собрание нельзя требовать получения соответствующего разрешения.

(a) В тех случаях, когда необходимо заблаговременное уведомление о таких собраниях, правила таких уведомлений не должны иметь характер разрешений или приводить к необоснованному отказу на проведение собраний.

(b) Закон должен предусматривать возможность спонтанных собраний, в отношении которых выполнение требования о предварительном уведомлении неосуществимо.

(3) Закон должен допускать возможность одновременных собраний или контр-демонстраций, признавая обязанность государства защищать мирные собрания и их участников.

(4) Вмешательство в право на свободу собраний может быть оправдано только при наличии противоречий с существующим законодательством, в интересах национальной или общественной безопасности и правопорядка, защиты здоровья или моральных устоев граждан либо защиты прав и свобод других людей согласно принципам демократического государства.

Принцип 6: Право на изыскание и получение ресурсов

Организации гражданского общества имеют право изыскивать и получать финансирование из законных источников в самом широком смысле этого понятия, включая частные лица,

коммерческие организации, организации гражданского общества, международные и межправительственные организации, а также местные, национальные и зарубежные правительства.

Принцип 7: Обязанность государства оказывать защиту

(1) В обязанности государства входит принятие мер для соблюдения прав человека и фундаментальных свобод, а также обязанность защищать права гражданского общества. Обязанности государства являются как негативными (т.е. воздерживаться от вмешательства в права человека и фундаментальные свободы), так и позитивными (т.е. обеспечить соблюдение прав человека и фундаментальных свобод).

(2) В круг обязанностей государства также входит сопутствующая обязанность обеспечивать надлежащий разрешительный характер законодательной базы, имеющей отношение к фундаментальным свободам и гражданскому обществу, а также гарантировать наличие необходимых официально установленных механизмов, обеспечивающих признанные права всем частным лицам.

Введение

В последние годы отмечается расширение усилий правительств разных стран по сужению пространства, в котором действуют организации гражданского общества в целом, и группы в поддержку демократии в частности. В ответ на это Всемирное движение за демократию, действуя под руководством своего Международного руководящего комитета и в сотрудничестве с Международным центром некоммерческого права (ICNL), в 2007 году запустило проект «На защите гражданского общества» с целью поддержки активистов гражданского общества в их усилиях по защите и расширению пространства для деятельности гражданского общества.

В качестве первого этапа осуществления проекта Всемирное движение и ICNL опубликовали в 2008 году первое издание отчета «На защите гражданского общества», для того чтобы сформулировать и распространить ряд международных принципов, которые уже заложены в международном законодательстве и провозглашают надлежащие взаимоотношения между правительством и гражданским обществом. Соблюдение этих принципов, в частности — прав людей на объединение в организации гражданского общества^[1], а

[1] - Сектор «гражданского общества» также называется «третьим», «волонтаристским», «некоммерческим» и «независимым» сектором. Гражданское общество представляет собой совокупность самых разнообразных организаций, таких как ассоциации, фонды, некоммерческие корпорации, социальные организации, организации по развитию, общественные организации, религиозные организации, группы взаимопомощи, спортивные клубы, правозащитные группы, организации в сфере искусства и культуры,

также прав этих организаций на выступление в защиту своей деятельности и получение помощи как в пределах, так и за пределами своей страны, — является неременным условием для развития, усиления и укрепления демократии. Тем не менее, в ходе непрерывного противодействия развитию демократии именно эти принципы нарушаются все большим количеством правительств, в том числе — правительствами стран, подписавших соответствующие международные соглашения и конвенции, в которых закрепляются эти принципы.

Публикацией настоящего отчета Всемирное движение за демократию и ICNL начали международную кампанию по пропаганде принципов, изложенных в отчете. В ходе этой кампании Всемирное движение (глобальное объединение активистов борьбы за демократию и права человека, практикующих профессионалов, ученых, лиц, оказывающих

благотворительные объединения, профсоюзы и профессиональные ассоциации, организации по предоставлению благотворительной помощи, поставщики услуг некоммерческого характера, благотворительные фонды и политические партии. Эти организации часто называют неправительственными (НПО), некоммерческими (НКО) или организациями гражданского общества (ОГО). Поскольку авторы данного Отчета отдают должное разнообразию их организационных форм, в данном Отчете используется термин «гражданское общество» (ОГО), однако в цитатах из других источников оставлены термины НПО и НКО. Кроме того, в то время как фундаментальные свободы проведения собраний и формирования ассоциаций касаются профсоюзов и политических партий, в настоящем Отчете основное внимание уделяется ассоциациям, фондам, общественным организациям, правозащитным группам и организациям других типов — за исключением профсоюзов и политических партий.

финансовую поддержку и прочих сторонников укрепления демократии) также стремится к упрочнению международной солидарности среди организаций, выступающих в поддержку демократии, групп по правам человека и соответствующими организациями гражданского общества в этот нелегкий период своей деятельности.

Для оказания помощи в пропаганде и принятии этих всемирно признанных принципов защиты гражданского общества (далее — «международные принципы»: см. стр. 6–9), Всемирным движением была организована Группа выдающихся деятелей, в которую входили: бывший премьер-министр Канады, в настоящее время занимающий пост председателя Руководящего комитета Всемирного движения distinguished Ким Кэмпбелл, бывший Президент Бразилии Фернандо Энрике Кардозо, Его Святейшество Далай-лама, бывший Президент Чехии ныне покойный Вацлав Гавел, бывший заместитель Премьер-министра Малайзии Анвар Ибрагим, египетский ученый и активист Саад Эддин Ибрагим и Архиепископ Десмонд Туту. В 2009 году Группа выдающихся деятелей поддержала выход первого издания настоящего Отчета и его данных.

В ходе составления первого варианта настоящего отчета секретариатом Всемирного движения в период с мая по август 2007 г. было организовано пять региональных консультаций. Эти консультации, проводившиеся в Касабланке (Марокко), Лиме (Перу), Киеве (Украина), Бангкоке (Таиланд) и Йоганнесбурге (Южная Африка), позволили активистам, независимым журналистам, выступающим в защиту демократии практикующим профессионалам, ученым и другим лицам проанализировать промежуточные версии

этого отчета, представить свои замечания и рекомендации к включению в окончательный вариант и предложить собственные стратегии претворения в жизнь международных принципов.

В рамках подготовки к обновленному изданию Отчета Всемирное движение и ICNL вновь провели серию консультаций на различных международных форумах, включая Глобальный форум ICNL по законодательству о гражданском обществе, проведенный в августе 2011 года. Кроме того, участниками Всемирного движения были собраны отзывы по проекту второго издания. Непосредственный вклад активистов гражданского общества, сталкивающихся с проблемами на местах, помог убедиться в правильности описания воздействия, которое оказывают препятствия, представленные в настоящем Отчете.

Обоснование необходимости проекта «На защите гражданского общества». В последние несколько лет предпринимаются значительные усилия по противодействию тревожной тенденции к образованию условий, все более ограничивающих деятельность гражданского общества, а также по проведению просветительской деятельности в пользу формирования среды, более лояльной к гражданскому обществу. В 2009 году Сообщество демократий под руководством Канады была сформирована «Рабочая группа по правам и защите гражданского общества», призванная осуществлять мониторинг изменений в законодательстве о гражданском обществе по всему миру и реагировать на такие изменения. В сентябре 2010 года Советом по правам человека ООН была принята историческая резолюция по «правам на свободу мирных собраний и ассоциаций», в рамках которой по данному

вопросу впервые был выдвинут Специальный докладчик. Организация американских государств (ОАГ) также приняла резолюцию по «продвижению прав на свободу собраний и ассоциаций в странах американского континента» в июне 2011 года. После этого в 2011 году правительства 14 государств, включая Австралию, Бенин, Канаду, Чили, Чешскую Республику, Данию, Эстонию, Литву, Нидерланды, Норвегию, Польшу, Швецию, Великобританию и США, взяли на себя совместное обязательство по предоставлению финансовой поддержки фонду «Линия жизни: поддержка НПО, находящимся под угрозой» с целью оказания помощи чрезвычайного и правозащитного характера активистам, подвергающимся преследованиям, с тем чтобы они смогли продолжать свою работу в трудных условиях.

Несмотря на эти международные усилия, гражданское общество многих стран по-прежнему сталкивается с ограничениями пространства своей деятельности. Активисты, выступающие в защиту демократии, продолжают иметь дело с привычными формами подавления их прав, такими как тюремные заключения, преследования, исчезновения и экзекуции. В сентябре 2009 года казахстанский правозащитник и член Руководящего комитета «Всемирного движения» Евгений Жовтис в ходе политически мотивированного судебного процесса, связанного с дорожно-транспортным происшествием, был приговорен к четырем годам лишения свободы^[2]. В декабре 2009 года нобелевский лауреат и основной автор «Хартии-08» китайский диссидент Лиу Ксиаобо был обвинен «в подстрекательстве к политическому перевороту» и приговорен к 11 годам тюремного заключения. В июне

[2] - В феврале 2012 года Евгений Жовтис был амнистирован и освобожден.

2010 года ведущий деятель африканского правозащитного движения Флориберт Чебея Баизир был убит вместе со своим водителем Фиделе Базана в Киншасе (Демократическая Республика Конго), после того как ему позвонили, чтобы договориться о встрече с генеральным инспектором полиции. Активист правозащитного движения в Бахрейне Абдулхади Аль-Хавайя был арестован в декабре 2011 года и приговорен к пожизненному заключению за участие в акции «Оккупируй Будайя-стрит», организованной оппозицией Бахрейна с помощью сетей Facebook и Twitter. Жертвами подобных репрессий ежедневно становится множество активистов гражданского общества по всему миру.

В первом издании Отчета говорилось о том, что традиционные угрозы в адрес гражданского общества все чаще дополняются более изощренными мерами, такими как образование юридических и псевдоюридических препятствий на пути демократической и правозащитной деятельности. Полуавторитарные государства разрабатывают средства, призванные подавить и заставить замолчать независимые группы, применяя как открыто запретительные законы и нормативные документы, так и скрытые действия в виде чрезмерного усложнения порядка регистрации и предъявления налоговых претензий. Предметом их преследований прежде всего становятся организации гражданского общества, выступающие в защиту прав человека и демократии, в том числе многие работающие в зоне конфликтов. Режимы оправдывают свои действия, обвиняя независимые организации гражданского общества в предательстве, шпионаже, подрывной деятельности, зарубежном вмешательстве или терроризме. Однако все это относится к разряду

объяснений; реальные мотивы практически всегда являются политическими. Законы и практики ограничительного характера часто вводятся в преддверии президентских и/или парламентских выборов. Эти действия не имеют ничего общего с защитой граждан от нанесения им вреда – на деле они призваны оградить находящихся у власти от общественного контроля и требований подотчетности.

С момента публикации первого издания отчета в 2008 году очевидными стали три значительные проблемы. Данная обновленная версия Отчета рассматривает, во-первых, те проблемы, с которыми все чаще сталкиваются группы гражданского общества при использовании в своей правозащитной и мобилизационной деятельности новых технологий, таких как Интернет и мобильные телефоны. Недавние события на Ближнем Востоке и в Северной Африке лишь подчеркивают то, насколько эффективными могут оказаться такие новые технологии в работе активистов гражданского общества. Многие правительства стран с авторитарными режимами отреагировали на эту ситуацию введением новых ограничивающих законов и постановлений и участием в разнообразных мероприятиях по блокированию доступа в Интернет и ограничению использования мобильной связи без одобрения суда.

Во-вторых, в настоящем издании более подробно освещен вопрос свободы собраний. События «арабской весны» живо напомнили нам о той силе, которую могут иметь протестные действия. Многие группы гражданского общества выражают свои политические позиции, информируют общественность о важных вопросах, мобилизуют поддержку в своей правозащитной деятельности и требуют ответа

от правительства с помощью общественных собраний и демонстраций. Подобно тенденции, начатой «цветными революциями» в некоторых странах бывшего СССР, «арабская весна», начавшаяся в конце 2010 года, послужила в ряде стран различных регионов толчком к принятию мер по противодействию народным восстаниям и движениям.

В-третьих, теперь в отчете указывается на одно непреднамеренное последствие деятельности по повышению эффективности зарубежной помощи. Некоторые правительства-реципиенты вводят законы или политические нормативы, требующие от организаций гражданского общества «согласовать» или «синхронизировать» свои действия с приоритетами правительства. Одновременно с этим правительства незаметно превратили получателя помощи из «принимающего государства» в «принимающее правительство». В Пусанском партнерском документе на Четвертом форуме на высшем уровне по повышению эффективности внешней помощи (HLF-4) и Стамбульских принципах говорится о том, что важнейшим элементом обеспечения эффективного развития является осуществление национальных планов развития согласно демократическим принципам. Наличие инклюзивных партнерств среди международных организаций, правительств и гражданского общества гарантирует самостоятельность всех заинтересованных лиц касательно принятия решений о способах использования помощи. В п. 22 Пусанского партнерского документа государства обязались «полноценно выполнять [свои] соответствующие обязательства по наделению организаций гражданского общества полномочиями выполнения роли независимых участников процесса развития, с особым вниманием к формированию социально благоприятной среды, которая

бы соответствовала утвержденным международным правам и создавала условия для максимального вклада организаций гражданского общества в развитие»^[3].

Многие из примеров, приведенные в настоящем отчете в контексте недавних репрессий, относятся к мерам, используемым отдельными государствами в течение десятилетий. Так, в частности, продолжающиеся преследования активистов в Судане, Сирии, Белоруссии, Таджикистане, Вьетнаме и на Кубе показывают, что эти страны способны применять в высшей степени жесткие ограничительные меры, а их населению отказано в большинстве из основных прав человека. Другие государства, в которых экономический прогресс был достигнут, хотя бы и временно, в контексте строгого политического контроля, стали примером для тех руководителей, которые стремятся одновременно и к преимуществам экономической открытости, и к монополии в политической власти. Вопрос об устойчивости такого сочетания остается открытым, однако в наш век глобальных коммуникаций и прозрачности такой подход порождает как возможности, так и трудности в том, что касается потенциальных реформ политического устройства.

Как стало понятно непосредственно после «цветных революций» в странах бывшего СССР, а также событий «арабской весны» 2010–2011 гг., такие события становятся источниками как возможностей, так и трудностей. «Арабская весна», продемонстрировавшая большие возможности протестных движений и роль активистов

гражданского общества, к сожалению, повлекла за собой все более агрессивные вспышки ответной реакции правительств стран данного региона, а также стран многих других регионов по всему миру, что препятствует группам гражданского общества и отдельным гражданам пользоваться своими правами на свободу собраний и ассоциаций. В то же время политические перевороты в этих странах Арабского мира, особенно совершенные с использованием новых технологий, предоставили возможности для реформирования законодательных систем в отношении организаций гражданского общества, которые раньше носили ограничительный характер, а также для стимулирования открытых обсуждений возможности создания благоприятной среды для деятельности групп гражданского общества в этих странах.

В создании благоприятной среды для функционирования гражданского общества может помочь наличие надлежащей законодательной структуры, которая учитывает фундаментальные свободы. В таких условиях граждане смогут принимать активное участие в политическом и социальном развитии. Согласно тексту письма Группы выдающихся деятелей в поддержку первого издания отчета «На защите гражданского общества», «[д]емократии не суждено процветать без свободного участия граждан в политических и социальных переменах, и на протяжении многих лет возможности такого мирного участия предоставляются гражданам группами гражданского общества». Для углубления культуры демократии и построения здорового демократического общества граждане должны активно участвовать в процессах принятия политических решений, а также в социальных и экономических переменах на уровне их сообществ и стран. В настоящем

[3] - Пусанское партнерство во имя эффективного сотрудничества в целях развития, <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/component/content/article/698.html>.

отчете делается попытка сформулировать и популяризировать фундаментальные международные принципы для такой законодательной системы и социально благоприятной среды.

План отчета. Отчет состоит из четырех разделов: «Юридические препятствия на пути организаций гражданского общества», «Доводы правительств в защиту юридических препятствий», «Международные принципы, защищающие гражданское общество» и «Пути дальнейшего развития». В первом разделе обсуждаются юридические препятствия, подразделенные на несколько категорий:

- **препятствия началу деятельности**, в частности — применение законов для противодействия, чрезмерного усложнения или недопущения образования организаций;
- **препятствия деятельности**, или применение законов, препятствующих законной деятельности организаций;
- **препятствия свободе слова и отстаиванию позиций**, или применение законов, ущемляющих права организаций гражданского общества в неограниченной свободе выражения и участия в публичном отстаивании позиций;
- **препятствия к осуществлению коммуникации и сотрудничества**, или к предотвращению либо подавлению процессов коммуникации и свободного обмена контактными данными между организациями гражданского общества и другими лицами с помощью законодательных средств;
- **препятствия к проведению собраний**, или наложение законодательных запретов или вмешательства в проведение мирных собраний с помощью средств законодательства; и

- **препятствия при доступе к ресурсам**, или использование законов для ограничения возможностей организаций по обеспечению финансовых ресурсов, необходимых для выполнения ими своей работы.

Приведенные в настоящем отчете примеры призваны детально пояснить каждую из категорий. Мы не пытались составить полный перечень режимов, принимающих меры для практической реализации подобных ограничений. Эти примеры приводятся в качестве иллюстраций тех сложностей, с которыми сталкиваются организации гражданского общества во многих странах, круг которых постоянно расширяется. Кроме того, авторы отчета, разумеется, принимают во внимание тот факт, что трудности, с которыми сталкивается гражданское общество в различных регионах и от одного региона к другому, существенно отличаются.

Во втором разделе отчета содержится краткий обзор обоснований, используемых правительством при создании юридических препятствий. Цель этого раздела, подобно первому разделу, заключается не в составлении исчерпывающего перечня примеров, а в том, чтобы проиллюстрировать способы применения таких обоснований, призванных подавить критику путем сокрытия истинных намерений государства. В этом разделе отчета описываются способы, позволяющие провести анализ и, в большинстве случаев, выявить несостоятельность подобных обоснований.

В третьей и основополагающей части отчета более подробно описываются международные принципы защиты гражданского общества и перечислены систематически нарушаемые права организаций гражданского общества. Эти принципы и права соответствуют

тем юридическим препятствиям, которые обсуждаются в первой части этого отчета. К ним относятся:

- право на начало деятельности (или свобода ассоциаций);
- право на деятельность, свободную от посягательств со стороны государственных органов;
- право на свободу выражения;
- право на обмен информацией и сотрудничество;
- право на свободное проведение собраний мирного характера;
- право на изыскание и получение ресурсов; и
- обязанность государства защищать и пропагандировать соблюдение прав человека и фундаментальных свобод, а также защищать права организаций гражданского общества.

В целях обеспечения полного понимания этих принципов и прав, а также для пропаганды их соблюдения, в настоящем разделе содержатся конкретные выдержки из документов и другие ссылки — материалы, содержащие в себе коренную связь с международным правом и заслужившие давнее признание в международном масштабе. Изложение этих принципов и прав призвано способствовать концентрации усилий по дальнейшему утверждению таких принципов.

В частности, Международная организация труда (МОТ) уже давно выпустила собственную Декларацию об основополагающих принципах и правах в сфере труда^[4]. Комитет по зарубежным делам Европейского Парламента выразил свою

[4] - Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>.

озабоченность по поводу наступлений на защитников прав человека и настоял на том, чтобы вопросы о ситуации с защитниками прав человека систематически поднимались Советом Европы и Европейской Комиссией на всех политических форумах. Тем временем Государственным Департаментом США были сформулированы 10 принципов оценки отношения государства к организациям гражданского общества, включая защиту их права на деятельность в обстановке, свободной от притеснений, запугивания и дискриминации; право на получение финансовой помощи от местных, зарубежных и международных юридических лиц; а также положение об аполитичном и справедливом применении законодательства, регулирующего деятельность организаций гражданского общества^[5].

В заключительном разделе отчета рассматриваются различные способы его использования для практического утверждения изложенных в нем принципов и содержится краткий перечень рекомендуемых действий, которые могут быть предприняты организациями гражданского общества и другими сторонами, включая действия по привлечению помощи международного сообщества, совместные действия, которые могут предприниматься организациями гражданского общества, а также действия, конкретно предназначенные для организаций, способствующих развитию демократии. Всемирное движение воспользуется целым рядом возможностей для более подробного обсуждения этих и других предлагаемых действий.

[5] - Руководящие принципы Государственного Департамента США о неправительственных организациях <http://www.state.gov/j/drl/rls/shrd/200682643/.htm>.

Об авторах. Международный центр некоммерческого права (ICNL) — основной источник информации о юридической среде, в которой функционирует гражданское общество, включая свободу ассоциаций и собраний. Начиная с 1992 г., ICNL служит в качестве источника информации для лидеров гражданского общества, государственных служащих и для сторон, осуществляющих финансирование, в более чем 100 странах мира. Более подробную информацию о ICNL см. на веб-сайте www.icnl.org.

Всемирное движение за демократию, основанное Национальным фондом поддержки демократии (NED) в 1999 г., является глобальной сетью борцов за демократию, включая активистов, практикующих специалистов, ученых, политиков и финансистов, объединившихся для пропаганды демократических идей. NED выступает в качестве секретариата Всемирного движения. Информацию о Всемирном движении см. на веб-сайте www.wmd.org. Всемирное движение за демократию выражает свою глубокую признательность ICNL за любезное и квалифицированное содействие в подготовке первого и второго издания настоящего отчета.

Благодарности за оказанную поддержку. Проект «На защите гражданского общества», включая консультации в регионах, подготовку отчета «На защите гражданского общества» и деятельность по пропаганде его выводов, стал возможным благодаря великодушной поддержке со стороны следующих организаций: Министерство иностранных дел и внешней торговли Канады (DFAIT), Шведское агентство по сотрудничеству в целях международного развития (Sida), Агентство международного развития США (USAID), Харфордский фонд и Тайваньский фонд в защиту демократии. Всемирное

движение за демократию и его Руководящий комитет также выражают свою глубокую признательность Секретариату Всемирного движения за демократию при Национальном фонде поддержки демократии (NED) и Международному центру некоммерческого права (ICNL) за сотрудничество и оказанную поддержку проекту «На защите гражданского общества», а также за помощь при подготовке обновленной версии данного отчета. И, наконец, мы хотим отдельно поблагодарить сотни организаций гражданского общества из различных регионов, принявших участие в работе по проекту «На защите гражданского общества». Ценный вклад, внесенный ими в процессе консультаций, позволил улучшить отчет, а их участие в разнообразных обсуждениях, имевших место с момента его первой публикации, помогло сделать настоящую обновленную версию еще более полезной для их работы.

Юридические препятствия на пути организаций гражданского общества

Вызывает тревогу рост числа правительств — главным образом, в странах с авторитарными и гибридными режимами, — использующих юридические и нормативно-правовые меры для подрыва или ограничения деятельности гражданского общества. Юридические ограничения можно в целом подразделить на следующие шесть категорий:

- препятствия началу деятельности;
- препятствия деятельности;
- препятствия свободе слова и отстаиванию позиций;
- препятствия контактам и обмену информацией;
- препятствия к проведению собраний; и
- препятствия при доступе к ресурсам;

Юридические препятствия сказываются на самом широком круге организаций гражданского общества вне зависимости от их задач, однако во многих странах организации, ставящие своей целью защиту прав человека и демократии, подвергаются особенно сильным притеснениям, нередко оказываясь при этом прямой целью таких препятствий.

Юридические препятствия происходят из многих источников, включая конституции стран, законодательство, нормативные документы, постановления, судебные решения и другие меры, носящие обязательный юридический характер. Более того, законодательство, оказывающее давление на деятельность организаций гражданского общества, простирается за рамки законов, специально разработанных для контроля над

деятельностью организаций гражданского общества. Такие меры включают, например, законы о собраниях и мирных демонстрациях протеста; законодательство по борьбе с терроризмом и экстремизмом, законы о государственной безопасности и государственной тайне; законы о доступе к информации; а также меры, касающиеся использования Интернета и свободы самовыражения.

Примеры по конкретным странам используют свидетельства активистов гражданского общества, полученные в ходе ряда консультаций и обсуждений, а также общедоступные источники массовой информации. В 2007 году к консультациям привлекались организации гражданского общества и активисты из самых разных регионов, сообщившие о препятствиях, с которыми сталкиваются организации гражданского общества на Ближнем Востоке и в Северной Африке (консультации проводились в Касабланке), Латинской Америке (Лима), Азии (Бангкок), странах бывшего Советского Союза (Киев) и в странах Африки, расположенных к югу от Сахары (Йоганнесбург). Позже, в 2011 году, консультации по настоящему обновленному изданию проводились в рамках Глобального форума ICNL по законодательству о гражданском обществе. Дальнейшие оценки проекта обновленной версии были получены от многих активистов гражданского общества из разных стран мира. Незначительное количество ссылок объясняется необходимостью в предохранении источников

информации — прежде всего информации, носители которой работают в политически неблагоприятных условиях.

В настоящем отчете рассматриваются законы не только в их письменном изложении, но и их применение на практике. Разумеется, мы отдаем себе отчет в том, что обобщенному описанию юридических препятствий недостает анализа предпосылок и контекста, необходимых для понимания мельчайших подробностей каждой отдельной ситуации. Тем не менее, наши примеры, связанные с той или иной страной, служат не столько для детального понимания тех или иных препятствий или условий в конкретной стране, сколько для иллюстрации широкого диапазона препятствий в странах всего мира и демонстрации в сжатой форме того, как юридические препятствия стесняют жизненное функционирование гражданского общества.

I. Препятствия началу деятельности

Все шире применяются ограничительные юридические положения, призванные оказать противодействие, усложнить и порой непосредственно препятствовать созданию организаций гражданского общества. Препятствия началу деятельности включают:

(1) Ограниченное право на объединение. В своем непосредственном действии закон может вовсе не допускать как объединение в неформальные группы, так и объединение зарегистрированных юридических лиц.

- В **Северной Корее**, несмотря на то, что конституция этой страны предусматривает свободу ассоциаций, на практике

это положение правительством не соблюдается. Насколько известно, в стране не существует каких бы то ни было организаций, за исключением созданных правительством.

(2) Запрет деятельности незарегистрированных групп. Допуская явное нарушение свободы ассоциаций, некоторые правительства требуют регистрации групп частных лиц и запрещают деятельность неформальных, или незарегистрированных, организаций. Лица, принимающие участие в деятельности незарегистрированных организаций, нередко подвергаются наказаниям.

- В **Узбекистане**, в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, участие в деятельности незарегистрированной организации является незаконным.
- На **Кубе** лица, вовлеченные в деятельность неразрешенных ассоциаций, могут быть подвергнуты тюремному заключению и/или значительным штрафам.
- Закон 2009 года об НПО, действующий в **Замбии**, запрещает работу незарегистрированных организаций. НПО должна подать заявление о регистрации в соответствующий орган в течение 30 дней с момента своего образования или принятия устава. Лица, осуществляющие руководство незарегистрированной организацией, совершают таким образом уголовное преступление, что влечет за собой уголовные наказания, включая штрафы и тюремное заключение на срок до трех лет.

(3) Ограничения, накладываемые на учредителей. В некоторых странах законодательство ограничивает свободу объединения путем ограничения круга

допустимых учредителей или выдвигая трудновыполнимые требования в отношении минимального количества учредителей.

- В **Туркменистане** ассоциации могут создаваться на государственном уровне при минимальном количестве членов, равном 500.
- Во многих странах, включая **Малайзию** и **Таиланд**, выступать в качестве учредителей ассоциаций разрешено только гражданам страны — закон, таким образом, отказывает в свободе ассоциаций беженцам, рабочим-мигрантам и лицам без гражданства.
- Кроме того, в **Катаре** учредителями ассоциаций могут быть не просто граждане Катара, но лица «с хорошим поведением и репутацией».

(4) Усложненные процедуры регистрации/объединения. Многие государства требуют, чтобы организации гражданского общества проходили через официальную регистрацию — процесс «объединения» или другие сходные процедуры (далее именуемые «регистрация») — с целью получения статуса юридического лица. В некоторых государствах этот процесс настолько усложнен, что регистрация организаций гражданского общества на деле становится невозможной. К таким препятствиям могут относиться отсутствие ясности в процедурах регистрации, чрезмерно детализированные, усложненные требования к документации, непосильно высокие регистрационные сборы и, наконец, намеренные задержки в процессе регистрации.

- Лица, желающие зарегистрировать организацию гражданского общества в **Панаме**, оказываются в условиях практически ничем не ограниченного

произвола со стороны правительства.

По данным отчета за 2011 год, государственный чиновник, ответственный за регистрацию организаций гражданского общества, заявил, что он еще на первом этапе отклоняет 99% заявлений о регистрации — которые должны подаваться адвокатами — якобы по причине наличия юридических пробелов в уставах организаций. В результате некоторым организациям гражданского общества приходится годами дожидаться официальной регистрации, при этом без всякого объяснения причин. Так, одна из таких организаций — организация лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров — ожидала регистрации в течение шести лет.

- Постановление № 45 (2010 г.) во **Вьетнаме** предусматривает систему «двойного управления», согласно которой ассоциации являются подотчетными как Министерству внутренних дел (или региональным правительствам — в случае ассоциаций регионального уровня), так и министерству, работающему в профильной для данной ассоциации области (или государственному органу местного самоуправления, ответственному за данный сектор). Таким образом, правительство официально располагает как минимум двумя возможностями для отклонения заявки на регистрацию ассоциации (и двумя каналами в отношении управления ассоциациями).
- Прокламация № 1452005/ **Эритреи** звучит следующим образом: «Местные НПО могут получить полномочия на участие в спасательных или реабилитационных работах при условии... предоставления ими доказательств наличия в их распоряжении в Эритрее суммы в один миллион долларов США или

эквивалентной суммы в конвертируемой валюте...» (Статья 8(1)).

(5) Расплывчатые обоснования отказа.

Чрезмерно расширенные, расплывчатые обоснования при отказе в регистрации — один из распространенных юридических приемов. Проблема усугубляется тем, что закон может вообще не предусматривать возможности для обжалования решения.

- В **Бахрейне**, в соответствии с законом об ассоциациях, правительство может отказать в регистрации организации, если «обществу не требуются ее услуги или если существуют другие организации, удовлетворяющие потребности общества в [той же] сфере деятельности».
- В **России** организации по защите прав геев было отказано в регистрации на том основании, что ее работа «подорывает суверенитет и территориальную целостность Российской Федерации ввиду сокращения ее населения»^[6].
- В **Малайзии** Закон об обществах предусматривает, что регистратор может отклонить регистрацию любого местного общества, «деятельность которого, по мнению Министра, может сказаться на интересах безопасности Федерации или любой ее части, на общественном порядке или морали», и «когда ему представляется, что такое местное общество является незаконным в соответствии с настоящим Законом или любым другим изложенным в письменной форме законом, или если существует вероятность его использования в незаконных целях или для любой цели, могущей причинить вред или

[6] - Schofield, Matthew, Putin Cracks Down on NGOs (Шофилд Мэтью, «Путин применяет суровые меры к НПО»), McClatchy Washington Bureau, 21 февраля 2007 г. (<http://www.realcities.com/mld/krwashington/16742653.htm>).

несовместимой с миром, благополучием, надлежащим порядком или моральными устоями федерации»^[7]. (курсив наш)

(6) Требования о перерегистрации. На практике требования о перерегистрации дополнительно усложняют работу гражданского общества и дают государству возможность многократно отказывать в праве деятельности организациям, не одобряемым в политическом плане.

- В **Узбекистане** в 2004 г. президент Ислам Каримов выпустил указ, в соответствии с которым местные НПО, работающие по «вопросам женского населения» (а они составляли 7080- процентов от всех НПО в стране), подлежали перерегистрации в Министерстве юстиции. Организации, отказавшиеся от этого, были вынуждены прекратить свою деятельность. Кроме того, правительство Каримова потребовало прохождения перерегистрации от ранее получивших аккредитацию международных организаций.
- В соответствии с **Законом** 2009 года об НПО в Замбии, срок действия свидетельства о регистрации ограничен всего тремя годами, а для его продления НПО должны обращаться в Совет по НПО. Если свидетельство не будет продлено, его срок действия истечет, а организация, вероятно, потеряет статус субъекта права.

(7) Препятствия в деятельности международных организаций. В некоторых странах юридические препятствия используются именно против международных организаций в попытке не допустить или осложнить их работу внутри страны.

[7] - The Advocacy Project («Правозащитный проект»), OTR Volume 3, Issue 1, 7 декабря 1998, стр. 2.

- В **Азербайджане**, в соответствии с введенными в 2009 году законоположениями, иностранная организация, желающая зарегистрироваться на территории этой страны, должна провести переговоры и заключить соглашение с Министерством юстиции. Однако решение о заключении такого соглашения может принимать исключительно Министерство юстиции, так как данные законоположения не предусматривают ни четко определенных оснований для отказа в заключении соглашения, ни каких-либо сроков вынесения решения.
- В некоторых странах, таких как **Туркменистан**, ситуация еще более жесткая — регистрация зарубежных организаций является там практически невозможной.
- В **Уганде** для регистрации зарубежной организации требуется предоставление рекомендации от дипломатического представительства в Уганде или от наделенного соответствующими полномочиями государственного органа в стране самой организации. Перед регистрацией Совет по НПО (правительственное ведомство в рамках Министерства внутренних дел) должен утвердить ее структуру, кандидатуры иностранных работников и план по замене ее иностранных работников.

II. Препятствия деятельности

Даже в случаях, когда организациям гражданского общества удастся успешно преодолеть описанные выше препятствия для начала своей деятельности, законы могут налагать широкий круг ограничений на

ведение ими законной деятельности. Такие препятствия могут проявляться в самых различных формах.

(1) Прямые запреты конкретных видов деятельности. В отдельных случаях закон может непосредственно запрещать НПО участвовать в определенных сферах деятельности.

- Закон в **Экваториальной Гвинее** запрещает НПО заниматься пропагандой, мониторингом или какой-либо другой деятельностью в области прав человека.
- В **Афганистане** закон об НПО от 2005 года запрещает участие НПО в строительных проектах и контрактах (Статья 8).
- Запреты часто излагаются в виде широких, неточных и расплывчатых формулировок, позволяющих правительственным должностным лицам решать значительный круг вопросов по своему усмотрению. Например, в **Танзании** международные НПО должны «воздерживаться от любых действий, способных вызвать непонимание» среди отечественных или местных НПО (Закон об НГО от 2002 г., Статья 31).
- Законы во многих странах, включая **Египет** и **Россию**, запрещают участие в «политической», «экстремистской» или «террористической» деятельности, не давая четкого определения этим понятиям. Такие расплывчатые формулировки позволяют государству блокировать деятельность организаций гражданского общества в законных сферах их работы (и называть организации гражданского общества или их активистов «экстремистами» или «террористами»).

(2) Обязательно соответствие с национальными планами по развитию. В

других случаях законы и нормативы требуют от организаций гражданского общества согласовать или синхронизировать свои действия с приоритетами правительства, указанными в национальных планах по развитию. Такие требования, которые обычно оправданы с точки зрения эффективности получаемой помощи, ограничивают способность организаций гражданского общества осуществлять деятельность, не предусмотренную правительственными планами развития, и могут также ограничить способность этих организаций выполнять важнейшую роль по контролю за действиями правительства.

- Согласно пересмотренным положениям о политике **Сьерра-Леоне** в отношении НПО («Политика в области НПО»), «организации, желающие действовать в качестве НПО на территории Сьерра-Леоне», должны отвечать определенным критериям, «включая четкое изложение концепции деятельности с описанием цели [их] деятельности, задач, бенефициаров и подтверждением соответствия с политикой развития, установленной правительством Сьерра-Леоне». Политика в области НПО, п. 2.2.1 (i). В противном случае заявка НПО на ведение деятельности в Сьерра-Леоне будет отклонена. Там же, п. 2.2.6. Более того, текст данной политики гласит, что «на территории Сьерра-Леоне запрещается осуществлять какие-либо проекты, если они не согласованы с соответствующим профильным министерством и MoFED»^[8]. Там же, п. 2.5.2.1^[9].

[8] - MoFED — Министерство финансов и экономического развития в Сьерра-Леоне.

[9] - Стоит упомянуть, что в тексте Политики в области НПО данный запрет выделен с помощью заглавных букв, полужирного шрифта и подчеркивания следующим образом: «НА ТЕРРИТОРИИ СЬЕРРА-ЛЕОНЕ ЗАПРЕЩАЕТСЯ ОСУЩЕСТВЛЯТЬ КАКИЕ-

- В соответствии с Законом об НПО от 2010 года, действующим в **Сомали**, каждая НПО, зарегистрированная согласно данному Закону, должна «обеспечить согласованность своих программ развития с национальным планом развития Сомали» (Статья 10 (3)). Консультационный (правительственный) комитет должен «сформулировать руководящие указания, регулирующие деятельность НПО, и согласовать эту деятельность с общими целями/планами национального развития» (Статья 7 (1) (e)). Кроме того, «программы зарубежных НПО должны быть согласованы с Национальным планом развития страны» (Статья 35 (2)).

(3) Вмешательство надзорных органов.

Законы иногда допускают произвольное вмешательство в деятельность организаций гражданского общества, предоставляя государственным органам полномочия по осуществлению строгого руководящего надзора за деятельностью организаций гражданского общества. Вмешательство надзорных органов может принимать формы выдвижения обременительных требований по составлению отчетности, вмешательства в дела внутреннего управления и требований заблаговременного получения разрешения.

- В **Сирии** закон разрешает вмешательство государства в деятельность ассоциаций, позволяя представителям правительственных органов присутствовать на собраниях ассоциаций и требуя от ассоциаций получать разрешения на ведение большинства видов деятельности.
- Аналогичным образом в **России** законодательство об НПО разрешает

ЛИБО ПРОЕКТЫ, ЕСЛИ ОНИ НЕ СОГЛАСОВАНЫ С СООТВЕТСТВУЮЩИМ ПРОФИЛЬНЫМ МИНИСТЕРСТВОМ И MOFED».

правительственным органам требовать предоставления всей финансовой, рабочей и внутренней документации, в любое время и безо всяких ограничений, а также направлять государственных представителей на мероприятия и собрания организации (включая собрания, посвященные внутренним делам или определению стратегии работы).

- Раздел 2 (2) Закона об НПО в Уганде наделяет Совет по НПО полномочиями выдачи свидетельства о регистрации «при условии соблюдения тех предпосылок или распоряжений, которые он сочтет нужным указать в свидетельстве; в частности, касательно: (а) характера деятельности организации; (б) места предполагаемого ведения организацией своей деятельности; и (с) сотрудников организации». Кроме того, положения об НПО требуют от НПО предоставления «письменного уведомления за семь дней» о ее намерении «напрямую взаимодействовать с населением любых сельских районов Уганды».

(4) Притеснения со стороны государства.

Неудовлетворительно составленные законы побуждают государственные органы к использованию притеснений, которые принимают формы частых проверок и запросов на предоставление документации, а также вынесения предупреждений в отношении организаций гражданского общества. На практике правительства предпринимают и «внезаконные» действия для притеснения независимых групп.

- В Азербайджане в августе 2011 года помещения Института мира и демократии, а также Кризисного центра для женщин были разрушены бульдозерами, что якобы делалось в рамках правительственного проекта городской реконструкции, который

включал в себя строительство парка в честь бывшего президента страны Гейдара Алиева. Заблаговременного уведомления о сносе здания Институт мира и демократии не получал.

- Лидеры гражданского общества, критикующие официальную политику **Панама**, постоянно становятся объектами преследований и унижений. Этих людей либо их организации обвиняют в попытках подрыва национальной стабильности. Жертвами преследований становятся группы по защите окружающей среды, организации по борьбе за права меньшинств, женские организации гражданского общества и другие.
- В Белоруссии 78 организаций гражданского общества были принуждены к прекращению деятельности в 2003 г. вследствие притеснений со стороны белорусских правительственных должностных лиц. В 2004 г. правительство провело инспекции и направило предупреждения 800 другим организациям. Эти инспекции стали действенным средством создания помех деятельности организаций гражданского общества и не дают им возможности сконцентрировать усилия на своей основной деятельности.
- На Кубе официальные лица воспользовались положением Закона о защите национальной независимости и экономики Кубы, которое ставит вне закона «контрреволюционную» и «подрывную» деятельность, для того, чтобы осуществлять притеснения диссидентов и активистов правозащитной деятельности.

(5) Уголовное преследование частных лиц.

Применение уголовных наказаний против частных лиц, связанных с организациями гражданского общества, может быть мощным средством противодействия деятельности

организаций гражданского общества и ограничения права на объединения.

- Принятый в **Танзании** Закон об НПО (2002 г.) предусматривает наказания даже за малейшие нарушения Закона. При этом особенно беспокоит тот факт, что Закон возлагает бремя доказательства в уголовных разбирательствах против должностных лиц НПО не на сторону обвинения, а на обвиняемую сторону.
- В **Йемене** Закон об ассоциациях и фондах предусматривает драконовские меры личной ответственности вплоть до шести месяцев тюремного заключения для лиц, не являющихся членами организаций гражданского общества, но принимающих участие в управлении или дискуссиях на Общем собрании организации гражданского общества, не имея на то специального разрешения Совета директоров этой организации, и до трех месяцев тюремного заключения за любое другое, даже самое незначительное нарушение Закона.
- Правительство **Ирана** применяет судебные приговоры «с отсроченным исполнением» против активистов гражданского общества, с тем чтобы избежать международного осуждения за заключение в тюрьмы активистов, одновременно с этим отбивая у них желание дальнейшей деятельности.
- В феврале 2011 года полиция **Зимбабве** организовала облаву на участников встречи ученых в Хараре, просматривавших видеоматериалы о событиях в Тунисе и Египте. Полиция конфисковала компьютеры и другое оборудование и арестовала всех присутствовавших на встрече, в том числе активистов гражданского общества. Сорока пяти активистам из сорока шести были предъявлены официальные обвинения

в государственной измене или попытке государственного переворота с использованием неконституционных средств — преступления, которые караются пожизненным заключением или смертной казнью и 20 годами лишения свободы, соответственно^[10].

(6) Необеспечение защиты частных лиц и организаций от насилия. Намеренное непринятие государствами мер по защите частных лиц-активистов и представителей гражданского общества в случае угроз, устрашения, нападений с применением насилия и даже убийств создает атмосферу страха, выступающую действенным средством для подрыва прочности гражданского общества.

- В июне 2010 года лидер правозащитной организации **Демократической Республики Конго** и его водитель были убиты после вызова в генеральную инспекцию полиции. Несмотря на то что в результате расследования, проведенного на высшем государственном уровне, работа генеральной инспекции полиции была приостановлена, а трое полицейских арестованы, угрозы в адрес правозащитников продолжают.
- В **Колумбии** в июле 2007 г. члены полувоенной банды, действуя открыто и при нескрываемом взаимодействии с полицией, публично угрожали членам Комитета мира из города Сан-Хосе де Апартадо. Полиция никак не прореагировала на сообщения об этой угрозе, и на следующий день члены той же полувоенной банды убили одного из

[10] - В отношении большинства активистов обвинения были сняты, однако шестерым активистам в 2012 году были предъявлены обвинения за сговор в целях совершения преступления против общества.

руководителей группы, совершив убийство четвертого руководителя Комитета мира за последние 20 месяцев.

- На **Филиппинах** с 2001 года растет число случаев нераскрытых внесудебных убийств и похищений правозащитников и политических активистов. По оценкам правительственной Комиссии по правам человека, в период с 2001 года по май 2007 года жертвами стало 403 человека, т.е. более одной жертвы в неделю.

(7) Прекращение деятельности и роспуск организации. Несмотря на то что крайними мерами для правительств должны оставаться лишь приостановление и прекращение деятельности организаций гражданского общества, такие меры зачастую основаны на расплывчатых или произвольно выбранных юридических основаниях.

- В **Аргентине** законом разрешается прекратить деятельность организаций гражданского общества тогда, когда это является «необходимым» или «отвечает интересам общественности».
- Министерство внутренних дел **Мьянмы** выпустило распоряжение, которым закрыло 24 гражданские организации, включая Общество бесплатных похоронных услуг и основанное в 1909 г. Ассоциация китайских торговцев; постановление о прекращении деятельности не содержало ясного изложения причин закрытия, в нем было только указано, что «в регистрации следующих 24 ассоциаций Рангунским управлением было отказано» и что «ответственные лица должны принять соответствующие меры в соответствии с законом о порядке регистрации и образования ассоциаций».

(8) Учреждение УПНПО. На основании закона или соответствующего постановления правительствами учреждаются организации, известные под названием «учрежденных правительством НПО», или УПНПО. УПНПО представляют опасность для гражданского общества, если они используются для монополизации функции диалога между гражданским обществом и государством, для нападков на настоящие НПО, для защиты политики государства под ширмой «независимости» или для иных ненадлежащих действий по сокращению сферы действия для истинно независимой гражданской деятельности.

- Так, например, 21 декабря 2010 года Национальная ассамблея **Венесуэлы** приняла множество законов, включая «Органический закон о народных полномочиях», призванных консолидировать контролируемую государством систему «народных полномочий», т.е. участия граждан в принятии политических решений и осуществлении надзора с помощью региональных и общественных органов. Кроме того, в этот же день был принят «Органический закон о социальном контроле», согласно которому ответственность за контроль осуществления государственных и общественных функций делится между организациями народных полномочий, гражданами и правительством. Целью данного Закона является «предотвращение и корректирование поведения, отношений и действий, которые могут противоречить социальным интересам и нормам этики...» и, в частности, «недопущение воздействия деятельности частного сектора на интересы коллектива или общества». Народные полномочия несут не только символическое

значение: один из известных наблюдателей за деятельностью правящего аппарата Венесуэлы подчеркнул, что согласно последним данным статистики, объем государственного финансирования институтов народных полномочий превысил объем финансирования органов муниципальной власти Венесуэлы.

III. Препятствия свободе слова и отстаиванию позиций

Для многих организаций гражданского общества, особенно тех, которые заняты в области прав человека и пропаганды демократии, возможность свободы высказываний, повышения информированности и правозащитной деятельности являются фундаментальными требованиями для достижения их целей. Иногда применяются юридические положения, ограничивающие способность организаций гражданского общества пользоваться всеми видами прав на свободу выражения, включая правозащитную деятельность и участие в публичной политике.

(1) Прошлые ограничения и цензура. В некоторых странах ограничения могут устанавливаться путем прямых ограничений права на выступления и публикации.

- Статья 5 Закона о гражданских ассоциациях **Омана** (принятого Указом Султана № 14 от 2000 года) гласит, что организация гражданского общества не вправе проводить публичные лекции без предварительного разрешения Министерства социальных дел.
- В **Алжире** в январе 2012 года был принят

новый Закон об информации. Среди прочих ограничений Закон требует, чтобы перед публикацией любого материала он проходил предварительное утверждение в контрольном органе по делам СМИ. Более того, сфера действия Закона, как представляется, довольно широка и охватывает «публикацию или распространение сведений о фактах, новостях, сообщениях, мнениях или идеях...» (Статья 3).

(2) Законы о клевете. Законы о клевете служат для ограничения свободы слова и защиты наделенных властью лиц от контроля.

- В **Камбодже** клевета и распространение ложной информации остаются уголовными преступлениями, за которые подозреваемый может быть арестован и подвергнут штрафу в размере до 10 миллионов риелей (2500 долларов США) — сумма, которую большинство жителей Камбоджи практически не имеют возможности выплатить, тем самым подвергая себя опасности оказаться в долговой тюрьме. В июле 2011 года Апелляционный суд Камбоджи оставил в силе приговор к двум годам лишения свободы для сотрудника Камбоджийской лиги по продвижению и защите прав человека (LICADHO), который в августе 2010 года был обвинен за распространение ложной информации, а именно — за раздачу листовок с критикой в адрес правительства, которое поддерживало связи с Вьетнамом.
- Согласно уголовному кодексу **Таиланда**, клевета является уголовным преступлением, максимальное наказание за которое — два года лишения свободы и штраф в размере 200 тыс. бат (около 5700 долл. США). Кроме того, раздел

112 Уголовного кодекса гласит: «Любое лицо, порочащее, оскорбляющее или угрожающее королю, королеве, престолонаследнику или регенту, должно понести наказание в форме лишения свободы на срок от трех до пятнадцати лет».

(3) Широкие и расплывчатые ограничения, накладываемые на правозащитную деятельность.

Широкие и расплывчатые термины зачастую применяются с целью ограничения «политической» или «экстремистской» деятельности, что дает правительствам значительную свободу действий в плане наказания тех, чьи заявления считаются несоответствующими, и это, в свою очередь, позволяет «охладить» желающих свободно высказывать свои суждения.

- **Российский** Закон об экстремистской деятельности (2003 г.) запрещает пропаганду экстремальных политических позиций и опирается на расплывчатое определение «экстремистской деятельности», позволяя правительству наклеивать ярлыки экстремистов на те организации гражданского общества, которые защищают точки зрения, противоположные государственным.
- Антитеррористическая прокламация от 2009 года, действующая в **Эфиопии**, содержит обобщенное и расплывчатое определение террористических актов, а также термин «подстрекательство к терроризму», в результате чего публикация заявлений, «которые могут быть интерпретированы как подстрекательство к совершению террористических актов», влечет за собой наказание в виде лишения свободы на срок от 10 до 20 лет. Прокламация используется как средство воздействия на активистов и журналистов.

С момента ее вступления в силу в тюрьме оказалось более 29 человек.

(4) Объявление инакомыслия преступлением.

В некоторых странах законы могут быть сформулированы таким образом, чтобы обеспечить возможность объявления преступлением фактическое выражение критики, направленной против правящего режима.

- В **Белоруссии** в 2005 г. были внесены изменения в Уголовный кодекс, запрещающие распространение «порочащей» информации о политической, экономической или социальной ситуации в стране, предусматривающие наказание в размере до шести месяцев тюремного заключения.
- Аналогичным образом, в **Малайзии** принят Закон о запрете антиправительственной деятельности, полностью запрещающий обсуждение отдельных вопросов и предусматривающий возможность тюремного заключения за распространение ложной информации.
- Во **Вьетнаме** тысячи людей в настоящее время находятся в заключении по всеобъемлющим положениям о «национальной безопасности» Уголовного кодекса Вьетнама, таким как «шпионаж» (статья 80, которая включает отправку за границу документов, не являющихся государственной тайной, «для их использования правительствами других государств против Социалистической Республики Вьетнам»), и по статье 88, которая запрещает «ведение пропаганды»). Кроме того, Закон о публикациях строго запрещает распространение книг и статей, которые «распространяют реакционные идеи и культуру ...; подрывают хорошие обычаи и привычки;

раскрывают секреты партии, государства и безопасности ...; искажают историю, отрицают революционные достижения, наносят ущерб нашим великим людям и национальным героям, содержат клевету или наносят ущерб престижу организаций, чести и достоинству граждан».

IV. Препятствия в контактах и обмене информацией

Свобода выражения тесно связана с возможностью организаций гражданского общества получать и предоставлять информацию, встречаться и обмениваться идеями с партнерами по гражданскому обществу как внутри своих стран, так и за их пределами. И в этом случае используется закон для пресечения или усложнения такого свободного обмена контактами и информацией.

(1) Препятствия на пути установления отношений сотрудничества. Существующие формы юридических лиц — ассоциации, фонды, профсоюзы и другие правовые формы — могут быть ограничены в своих свободах создавать группы или устанавливать отношения сотрудничества, коалиции и федерации, и им это может быть даже вообще запрещено.

- Закон об НПО 2002 г., принятый в **Танзании**, учреждает Национальный совет по НПО в качестве коллективного форума, созданного в целях координации деятельности всех НПО, действующих на территории материковой части Танзании, запрещая любым частным лицам или организациям, в соответствии с этим Законом, совершать «любые действия, входящие в сферу компетенции Совета или

в круг его обязательств».

- В **Боснии и Герцеговине** правительство последние несколько лет вообще отказывалось регистрировать ассоциации юридических лиц, т.е. ассоциации групп, вне зависимости от того, кем они организовывались — профсоюзами, фондами или другими ассоциациями.

(2) Препятствия в международных контактах. Правительства препятствуют установлению международных контактов и налагают на них запреты, отказывая представителям зарубежных организаций во въезде в страну или препятствуя выезду своих граждан за пределы страны. Кроме того, налагаются ограничения на встречи и мероприятия с совместным участием граждан страны и представителей зарубежных организаций.

- Принятый в **Объединенных Арабских Эмиратах** Закон о гражданских ассоциациях и общественных фондах (Федеральный закон № 2 от 2008 г.) ограничивает права членов НПО на участие в мероприятиях, проводимых за пределами страны, без предварительного разрешения со стороны Министерства социальных дел (Статьи 16, 17).
- Алжирская лига по правам человека в **Алжире** организовала конференцию по «исчезнувшим и приглашенным адвокатам и активистам из Латинской Америки и других стран». Участникам из других стран было отказано во въездных визах, а представителям Алжира помешали посетить конференцию.
- Закон **Египта** об ассоциациях и фондах ограничивает права организаций гражданского общества на объединение с неегипетскими организациями гражданского общества и «связи с неправительственными или

межправительственными организациями» без предварительного разрешения правительства. Более того, закон угрожает роспуском тем организациям, которые без предварительного уведомления взаимодействуют с иностранными организациями.

- В **Узбекистане** нескольким международным организациям гражданского общества было предписано прекратить свою деятельность ввиду «тесного сотрудничества и оказания помощи активистам незарегистрированных организаций». Кроме того, организации гражданского общества, желающие провести конференцию и пригласить на нее зарубежных участников, предварительно должны заручиться согласием Министерства юстиции.
- В **Кении** положения Координационного закона об НПО запрещают НПО становиться подразделением или филиалом какой-либо политической организации или группы, учрежденной за пределами Кении, а также иметь какие бы то ни было связи с ними. Исключения составляют случаи наличия предварительного письменного согласия Координационного совета по НПО, полученного по письменной заявке, поданной на имя Директора и подписанной тремя сотрудниками данной НПО.

(3) Препятствия в технологиях передачи информации и коммуникации. Юридические препятствия, влияющие на использование Интернета и обмен информацией при помощи веб-сайтов, становятся все более распространенными. Ограничения в отношении права на общение в Интернете принимают множество форм, включая и такие технические меры, как блокирование и установка фильтров, применение уголовного законодательства в отношении выражения

своего мнения в Интернете, а также принятие законов, налагающих на посредников ответственность за отказ фильтрации или блокирования контента, определенного как незаконный^[11]. Влияние этих ограничений, разумеется, распространяется далеко за пределы гражданского общества, однако лидеры гражданского общества и их организации подвергаются особым притеснениям.

- Закон **Зимбабве** о перехвате коммуникаций (ICA), введенный в действие в августе 2007 года, уполномочивает правительство на «перехват почтовых сообщений, телефонных звонков и электронных писем без необходимости получения на то судебного разрешения». Данный Закон был применен в ходе расследования дела об аресте человека, который выразил свое восхищение действиями египетской оппозиции на странице премьер-министра страны Моргане Цвангираи в сети Facebook. Этот человек был обвинен за «пропаганду или попытку совершения государственного переворота с использованием неконституционных средств». Закон ICA разрешает властям собирать у Интернет-провайдеров информацию личного характера в целях расследования случаев, якобы представляющих угрозу национальной безопасности или безопасности населения.
- Во **Вьетнаме** Постановление № 71 (2004 г.) строго запрещает «пользоваться средствами веб-сайтов с целью нарушения общественного порядка и безопасности» и обязывает пользователей Интернет-кафе представлять удостоверение личности с фотографией, копия которого должна

[11] - Для получения информации об ограничениях в Интернете см. веб-сайт инициативы OpenNet <http://opennet.net/>.

храниться в документации в течение 30 дней. Декрет № 562006/ устанавливает чрезмерные штрафы в размере до 30 миллионов вьетнамских донгов (2000 долларов США) за распространение «вредной» информации при помощи любых средств.

- 31 марта 2011 года парламент **Анголы** принял проект закона о преступлениях в сфере информационных технологий. Любое лицо, распространяющее изображения, видеоматериалы или записи публичного выступления какого-либо лица без согласия выступающего может быть оштрафовано и лишено свободы за совершение преступления, связанного с «записями, изображениями или видеоматериалами противозаконного характера» (Статья 17), даже если данные материалы были произведены законным образом и без злого умысла. Это может помешать журналистам публиковать видеозаписи демонстраций или случаев применения силы со стороны полиции, даже если эти записи были сделаны в общественном месте.

(4) Уголовное преследование отдельных лиц. Как было указано выше, возможно применение уголовного законодательства в целях подрыва деятельности НПО, когда государства применяют уголовные санкции для предупреждения и пресечения свободных контактов и обмена информацией.

- В **Анголе** в феврале 2007 г. активист по защите прав человека и участник антикоррупционной кампании был арестован вооруженной полицией Анголы при попытке посещения богатого запасами нефти региона с целью встречи с представителями местного гражданского общества. По имеющимся сведениям,

ему были предъявлены обвинения в шпионаже^[12].

- В Новороссийске, **Россия**, в феврале 2007 девять членов «Фроды» (НПО, выступающая в защиту прав этнических меньшинств) были признаны виновными в проведении несанкционированного «чаепития» с двумя студентами из Германии^[13].

V. Препятствия к проведению собраний

События «арабской весны» живо напомнили нам о той силе, которую могут иметь протестные действия. В то же время они также напоминают нам о том, как с помощью законодательных мер можно препятствовать свободе проведения собраний.

(1) Запрет на проведение публичных собраний. Самым серьезным препятствием к свободному проведению собраний является запрет на публичные собрания.

- В начале марта 2011 года правительство **Саудовской Аравии** предупредило о своем намерении ввести закон, запрещающий проведение публичных демонстраций. По данным Министерства внутренних дел, запрет на демонстрации необходим, «так как их проведение противоречит принципам исламизма, а

[12] - CIVICUS: Организация Civil Society Watch, Angola: Civil society campaigner arrested («Ангола: Арест активиста гражданского общества»), февраль 2007 г., со ссылкой на http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/506/en/angola_immediate_release_of_anti_corruption_campaigner_required.

[13] - Blomfield, Adrian, Echoes of Stalin in tea party arrests (Блумфильд, Адриан, «Тень Сталина в арестах за чаепитием»), Telegraph Media Group, 2 февраля 2007 г., <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/02/07/wrussia07.xml>

также ценностям и нормам, которыми руководствуется население Саудовской Аравии; в дальнейшем они способны привести к общественным беспорядкам, нанести вред населению и частным интересам, нарушению прав других людей и образованию хаоса, который в конечном счете вызовет кровопролитие».

- В **Мьянме** проведение публичных собраний запрещено на разных законодательных уровнях. Статья 144 Уголовного кодекса запрещает собрания групп людей численностью более пяти. Приказ № 2 (1988 г.) Совета по восстановлению государственного закона и порядка (SLORC) запрещает «собрания, прохождения, процессии, скандирование лозунгов, произнесение речей, агитацию и нарушения общественного порядка на улицах со стороны пяти или более лиц... вне зависимости от того, действительно ли данные действия совершаются с намерением нарушить общественный порядок или преступить закон». Недавняя Директива 22010/, выпущенная 23 июня 2010 года, запрещает прохождение к пункту сбора лиц, «держущих в руках флаги или марширующих в процессии и выкрикивающих лозунги».
- После выпуска в **Таиланде** в апреле 2010 года Указа о чрезвычайных ситуациях полиция получила полномочия на разгон мирных демонстраций, а публичные собрания более пяти лиц были запрещены; теперь подозреваемых могут удерживать в течение 30 дней без вынесения обвинения.

(2) Требование о предварительном уведомлении. Необходимость предварительного уведомления о публичных собраниях является распространенной законодательной практикой и поддерживается как Комитетом по правам человека ООН, так

и региональными механизмами по защите прав человека. Однако выполнение требования о предварительном уведомлении может оказаться проблематичным — в тех случаях, когда оно равноценно подаче запроса на разрешение и приводит к отказу по причинам произвольного или субъективного характера.

- Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетах», принятый в **России** в 2004 году, требует уведомления правительства о любом публичном мероприятии, за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником (Статья 7). Уведомление о проведении публичного мероприятия должно подаваться его организатором в письменной форме в срок не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия (Статья 7). Судя по умозаключениям правительства^[14] и разгонам несанкционированных протестных митингов, требование о направлении уведомления часто бывает равноценно требованию получения предварительного разрешения.
- Статья 3 Закона о публичных собраниях и мероприятиях в **Камеруне** требует от организаторов публичного собрания ставить в известность официальные органы как минимум за три дня до проведения собрания. Однако на практике правительство часто отказывает в выдаче разрешений тем лицам или группам, которые занимают критическую позицию по отношению к правительству. 3 мая 2010 года силовые структуры помешали

[14] - Премьер-министр Владимир Путин прокомментировал это следующим образом: «Получили (разрешение)? Идите и демонстрируйте. Если нет — не имеете права. Вышли, не имея права,— получите по башке дубиной. Ну вот и все» См. <http://www.weeklystandard.com/blogs/russian-democracy-needs-reset>.

членам Союза журналистов Камеруна (UCJ) провести демонстрацию в Яунде, так как органы власти обвинили UCJ в недостаточном информировании соответствующего органа о мероприятии.

(3) Ограничения, основанные на тематике.

Содержание законов (и налагаемые ими ограничения) может быть посвящено конкретно публичным собраниям и митингам, посвященным «политической» или другой значимой тематике.

- В **Эквадоре** в отношении граждан, публично выражающих свой протест в адрес социальных рабочих проектов, касающихся защиты окружающей среды и коренного населения, применяются наказания согласно уголовному законодательству. Согласно Статьям 246–248 Уголовного кодекса лица, «препятствующие» осуществлению социальных рабочих проектов, приговариваются к штрафу и/или тюремному заключению на срок до трех месяцев.
- В **Сингапуре** любое собрание с численностью участников от пяти и более человек, не имеющее социального содержания, считается незаконным.
- Закон **Малайзии** о мирных собраниях от 2011 года запрещает любые собрания в форме уличных протестов. Статья 3 определяет «уличный протест» как «собрание на открытом воздухе, которое начинается с митинга в каком-либо конкретном месте и представляет собой проход в форме массового шествия или демонстрации в целях выражения протеста либо выдвижения какой-либо идеи или идей».

(4) Ограничения в отношении отдельных категорий лиц. Законы могут содержать ограничение или запрет на участие определенных лиц или категорий лиц в публичных собраниях и демонстрациях.

- Во многих странах «колыбелью» политических мероприятий и революционных студенческих движений являются университеты. Однако в **Малайзии** членство студентов в политических партиях или их участие в политических кампаниях или протестах считается незаконным. Студентам, нарушающим это правило, грозят исключение или штрафы. В соответствии с Законом об университетах 1971 года, студенты не имеют права выражать «поддержку, симпатию или выразить оппозиционную точку зрения» в отношении любой политической партии или профсоюза — как национальных, так и зарубежных. Недавно принятый в Малайзии Закон о мирных собраниях от 2011 года запрещает любым лицам младше 21 года организовывать собрания, а всем детям (младше пятнадцати лет) — участвовать в них (Статья 4(2) (d, e)).
- В Законе о демонстрациях, принятом в 2009 году в **Камбодже**, свободное проведение собраний упоминается только в отношении кхмеров и, по всей видимости, исключает участие иностранцев в свободно проводимом собрании (Статья 2). Закон Малайзии о мирных собраниях от 2011 года сформулирован более точно и запрещает негражданам организовывать собрания и участвовать в них (Статья 4(2) (a)).
- В том, что касается свободы собраний, мишенью запретов часто является сообщество лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров (LGBT). Так, в **России**

регулярно запрещали проведение парадов LGBT в Москве в 2006, 2007 и 2008 годах.

(5) Ответственность организаторов. В то время как законодательство нередко налагает на организаторов публичных собраний и демонстраций определенные обязательства, ответственность по их выполнению не должна носить настолько обременительный характер, чтобы поставить под угрозу проведение мероприятия.

- Статья 5 Закона **Камеруна** о публичных митингах и мероприятиях требует от организаторов любого публичного мероприятия назначения «Исполнительного совета» в составе трех человек, которые будут нести ответственность за сохранение мирного характера публичного мероприятия. Такой совет должен «предотвращать любые нарушения законодательства и предотвращать произнесение таких речей, которые идут вразрез с официальной политикой или могут спровоцировать людей на совершение уголовных преступлений или судебно наказуемых поступков».
- Статья 6 **малазийского** Закона о мирных собраниях от 2011 года обязывает организатора «обеспечить, чтобы он и любой другой участник собрания не предпринимал никаких действий и не делал никаких заявлений, способных создать ощущения недоброжелательности или враждебности общества в целом, и не делал ничего, что может нарушить общественный порядок», а также «обеспечить уборку участка проведения собрания либо взять на себя расходы за такую уборку».
- В **ЮАР** Раздел 11 (1) Закона о регулировании собраний, принятого в

1993 году, предусматривает, что «если в результате (а) собрания; (б) демонстрации» произойдет какое-либо повреждение, то организатор или лицо, созвавшие собрание, или «любое лицо, принимающее участие в такой демонстрации», должны нести «совместную и в высшей степени серьезную ответственность за беспорядки в ходе мероприятия». . . В сентябре 2011 года Верховный суд ЮАР в ходе интерпретации текста Раздела 11 (1) заключил, что «если какое-либо лицо настаивает на организации мероприятия, в отношении которого можно с достаточной степенью вероятности предположить, что никакими мерами и средствами невозможно предотвратить его переход в массовые беспорядки, то при наступлении таких беспорядков это лицо вряд ли сможет избежать ответственности за ущерб, причиненный людям или имуществу»^[15].

VI. Препятствия при доступе к ресурсам

Законы могут использоваться для ограничения возможностей НПО по получению ресурсов, необходимых для осуществления ими своей деятельности. Значительное распространение за последние годы получили препятствия на пути финансирования, особенно в сфере зарубежного финансирования.

(1) Запреты финансирования. В своем наиболее открытом действии закон может полностью запрещать получение определенных видов финансирования.

- В **Эритрее** правительством было выпущено Административное постановление №

[15] - http://www.justice.gov.za/sca/judgments/sca_2011/sca2011-152.pdf.

1452005/, в котором вводится широкий запрет на финансирование НПО со стороны ООН и двусторонних организаций.

- Закон о защите политических свобод и национального самоопределения, принятый в декабре 2010 года в **Венесуэле**, посвящен НПО, чья миссия состоит в «защите политических прав» и достижении других «политических целей», и запрещает этим организациям владеть активами и получать любые финансовые средства из зарубежных источников. Невыполнение закона чревато выплатой штрафа, в два раза превышающего сумму, полученную из зарубежного источника.
- Президент **Эквадора** в июле 2011 выпустил указ, запрещающий зарегистрированным зарубежным организациям гражданского общества получать финансирование своей деятельности в Эквадоре из двусторонних и многосторонних источников.
- В Законе о зарубежном финансировании (регулировании зарубежного финансирования), принятом в 2010 году в **Индии**, перечислены категории лиц, не имеющих право на получение зарубежных пожертвований. Особую обеспокоенность вызывает включение в этот перечень «организации(-й) политического характера» — термина, определение которого в Законе отсутствует.

(2) Предварительное разрешение государства.

В других странах законы разрешают получение зарубежного финансирования, но только при условии предварительного получения разрешения государственных органов.

- **Египетское** законодательство запрещает ассоциациям любого рода получать зарубежное финансирование — как от иностранных граждан, так и от

органов власти других стран (включая представителей этих стран в Египте) — без получения предварительного одобрения от министра социальной солидарности и справедливости. Ожидание такого одобрения может занять месяцы, если не годы; во многих случаях Министерство просто не отвечает на соответствующие запросы. Более того, неполучение предварительного одобрения может привести к упразднению организации и уголовным наказаниям, в том числе и тюремному заключению. Так, в начале 2012 года правительство Египта выдвинуло обвинения против более чем 40 сотрудников египетских и иностранных НПО за использование в рамках работы этих НПО зарубежных финансовых средств без предварительного одобрения.

- В **Иордании** зарубежное финансирование обществ подлежит одобрению Совета министров. Запрос на получение такого одобрения должен включать, помимо других особых условий, указание на источник финансирования, сумму финансирования, способ перевода этой суммы и цели, на которые будут направлены эти средства.
- В **Белоруссии** для получения финансирования из-за рубежа организации должны зарегистрировать соглашение о переводе средств в подразделение департамента президентской администрации, которое крайне редко выдает разрешения на такую регистрацию (Президентский Указ № 8 от 12 марта 2001 года, п. 1 (2)).
- В **Узбекистане** для получения зарубежного пожертвования НПО должна заручиться особым мнением Комиссии в составе Кабинета министров о том, что финансируемый проект действительно нуждается в поддержке.

(3) Требования о прохождении обременительных процедур. В других странах получение зарубежной финансовой помощи затрудняется требованиями о прохождении обременительных процедур.

- В **Китае** в 2010 году Государственная администрация по иностранной валюте выпустила Уведомление № 63 о вопросах, касающихся добровольного финансирования Администрации(-ей) по иностранной валюте национальным(-х) институтам(-ов), которое официально требует от национальных некоммерческих организаций определенных категорий соблюдения новых, более сложных правил получения и использования зарубежных пожертвований. Эти требования включают: подачу заявления с описанием руководства национальной организации и зарубежного донора; наличие лицензии на ведение национальной группой коммерческой деятельности; нотариально заверенное соглашение между национальной группой и зарубежной организацией-донором в отношении данного акта финансирования; свидетельство о регистрации зарубежной некоммерческой группы.
- Закон о пожертвованиях, принятый в **Азербайджане** в 1998 году и подкрепленный Президентским Указом от 2004 года, требует от некоммерческих организаций (НКО) регистрации соглашений о пожертвованиях в Министерстве юстиции. Если пожертвование не будет зарегистрировано, существование НКО окажется под угрозой, так как штрафы за незарегистрированное соглашение о пожертвовании настолько высоки (от 1000 до 2500 азербайджанских манатов, т.е. 1250–3125 долл. США), что с их выплатой организацию будут ждать тяжелые времена или даже упразднение.

- **Индонезия** требует от социальных организаций, намеренных получать пожертвования от зарубежных образований либо предоставлять им такие пожертвования, тщательного осуществления процедур получения разрешений и отчетности. Согласно Постановлению Министерства внутренних дел № 38 от 2008 года, НПО, являющиеся потенциальными получателями зарубежной финансовой помощи, должны регистрироваться в государственных органах и получить одобрение Министерства внутренних дел.
- В **Индии** Закон о зарубежном финансировании (регулировании зарубежного финансирования), принятый в 2010 году, требует от всех некоммерческих организаций, желающих получить иностранное пожертвование: (а) зарегистрироваться в государственных органах; (б) согласиться на получение средств посредством определенных банков; и (с) вести отдельную отчетность в отношении всех получаемых средств и их распределения.

(4) Направление финансовых средств через правительственные органы.

- В соответствии с принятым в **Эритрее** Постановлением № 1452005/, зарубежные НПО могут осуществлять деятельность только при содействии «Министерства или соответствующего государственного органа». Прямое осуществление деятельности зарубежными НПО возможно только в том случае, если Министерство или другой соответствующий государственный орган не способны «выполнить задание».
- Правительство **Узбекистана** в 2004 г. постановило, что зарубежное

финансирование НПО должно направляться через один из двух контролируемых государством банков, обеспечивая тем самым контроль за всеми денежными переводами и создавая условия для изъятия части переводимых средств путем взимания административных сборов, налогообложения или через акты коррупции. По имеющимся сообщениям, правительство Узбекистана использовало эту систему для создания препятствий поступлению по меньшей мере 80 процентов средств зарубежных грантов в адрес НПО.

- Согласно Постановлению о политике в области НПО от 2009 года, принятому в **Сьерра-Леоне**, активы, переведенные для создания потенциала местных НПО, должны проходить через Ассоциацию неправительственных организаций в Сьерра-Леоне и Министерство финансов и экономического развития.

(5) Ограничения в отношении целей и видов деятельности. В других странах возводятся барьеры на пути финансирования определенных сфер деятельности.

- В **Эфиопии**, согласно Прокламации об обеспечении регистрации и регулирования деятельности благотворительных организаций и обществ, средства, поступающие из зарубежных источников, могут составлять не более 10 процентов общего дохода организации, используемого «эфиопскими» благотворительными организациями и обществами. Кроме того, законодательство разрешает заниматься продвижением прав человека и прав детей и инвалидов, а также бороться за равенство полов, наций и национальностей, надлежащее управление и разрешение конфликтов и эффективность правосудия

только «эфиопским» благотворительным организациям и обществам. Термин «средства из зарубежных источников» определяется как «пожертвование или отправка или перечисление из зарубежного источника любых активов, денежных средств или ценных бумаг. К зарубежным источникам относятся государственные органы и компании любой зарубежной страны, иностранные ведомства и любые лица, находящиеся за рубежом»^[16].

- В Законе **Зимбабве** об избирательной комиссии (раздел 16) содержится запрет на использование зарубежных средств для финансирования проектов по работе с избирателями, осуществляемых независимыми НПО; вместо этого такие средства должны поступать непосредственно в Избирательную комиссию. Данное ограничение сохранено и в Билле 2011 года о поправках в закон о выборах.
- Многие другие страны в стремлении наложить ограничения на цели/виды деятельности гражданского общества, осуществляемые при поддержке зарубежного финансирования, прибегают к расплывчатым юридическим формулировкам. Например, **индонезийское** Постановление 2008 года о получении и предоставлении общественными организациями помощи от зарубежных организаций (зарубежным организациям) запрещает получение зарубежной поддержки, способной вызвать «общественные беспорядки и нарушить экономический строй страны и регионов».
- В **Боливии** Верховный указ № 29308 запрещает международную помощь «с политической или идеологической

[16] - Статья 2 (15) Прокламации об обеспечении регистрации и регулирования деятельности благотворительных организаций и обществ, 2009 г.

подоплекой». Никак не определяя эти термины, закон оставляет осуществление этих положений целиком во власти государства.

Цель настоящего раздела заключается в выявлении тенденций, прежде всего превалирующих в системах авторитарных и полуавторитарных режимов и направленных на усиление вмешательства и карательного аспекта законов в отношении организаций гражданского общества. Есть определенные причины для беспокойства и в случае развитых или устоявшихся демократий, даже при отсутствии явно выраженной репрессивной ориентации. Так, например, в **Аргентине** законом разрешается прекращение деятельности НПО тогда, когда это является «необходимым» или «отвечает интересам общественности. Аналогичным образом, в **Соединенных Штатах Америки** группы борьбы за гражданские свободы выступили против недавнего применения секретных и не допускающих апелляции свидетельств, использовавшихся для закрытия благотворительных организаций, предположительно связанных с террористами, и подвергли критике изменения, внесенные в Закон о внешней разведке, расширяющие права государства на прослушивание личных телефонных разговоров и контроль электронной почты без санкций суда при наличии «вероятных предположений» о том, что одна из сторон находится за границей. Тот факт, что подобные вопросы были и остаются объектом критики и могут быть пересмотрены в будущем, является критически важным обстоятельством, отличающим их от ситуации в странах, где политические дебаты подавляются.

Доводы правительств в защиту юридических препятствий

Доводы, предъявляемые правительствами в защиту использования юридических мер в наступлении на гражданское общество, столь же разнообразны, как и сами ограничения. Правительства настаивают на том, что такие ограничения необходимы для обеспечения подотчетности НПО, защиты суверенности государства и сохранения национальной безопасности. Основная проблема заключается в том, что такой подход допускает различия в своем истолковании и ведет к злоупотреблениям, давая удобные поводы для подавления инакомыслия, источником которого могут быть как частные лица, так и организации гражданского общества. Как было замечено Организацией Объединенных Наций:

Под предлогами обеспечения безопасности защитникам прав человека не разрешают покидать свои города, а полиция и другие сотрудники сил безопасности вызывают защитников в свои кабинеты, запугивают их и предписывают прекратить всякую деятельность по защите прав человека. Правозащитники подвергаются преследованиям и привлекаются к ответственности на основании неоднозначного законодательства, регламентирующего вопросы безопасности, и им выносятся суровые приговоры, предусматривающие тюремное заключение^[17].

В результате «[о]рганизации закрываются при

[17] - Бюллетень фактов № 29: Защитники прав человека: защищая право защищать права человека, стр. 12.

появлении малейшего предлога; источники финансирования перекрываются или необоснованно ограничиваются; а усилия по регистрации организации правозащитного направления задерживаются намеренными бюрократическими проволочками»^[18].

Цель настоящего раздела — выявить доводы правительств в защиту юридических препятствий и изучить, в какой степени выдвигаемые обоснования действительно являются обоснованными в соответствии с международным правом.

I. Доводы правительств...

В последние годы правительства занимались обоснованием принимаемых и/или используемых на практике юридических препятствий, ограничивающих деятельность гражданского общества, выдавая их за попытки решения целого ряда государственных задач.

Вот несколько примеров:

- Законы, недавно предложенные в **Бангладеш**, обосновывались, по крайней мере частично, объявленным намерением правительства усилить подотчетность и прозрачность НПО.
- Родственным, хотя и отличающимся обоснованием сужения пространства для деятельности гражданских обществ

[18] - Там же, стр. 13.

является желание «упорядочить», «координировать» или «согласовать» деятельность НПО, нередко под прикрытием якобы повышения эффективности зарубежной помощи. Так, принятый в 2007 г. проект Закона об НПО в **Нигерии** предусматривает «упорядочение» деятельности НПО, однако не содержит определение самого термина «упорядочение». Аналогичным образом принятый в 2006 г. в **Венесуэле** проект Закона о международном сотрудничестве ставит целью добиться от НПО «координации» и «гармоничной интеграции», при этом очевидно намерение потребовать от НПО привести свою деятельность в соответствие с указаниями, выдвинутыми Президентом. Поданные в такой привлекательной «обертке», подобные юридические ограничения способны подрвать способность НПО действовать не зависимо от планов правительства по развитию и осуществлять наблюдательные и правозащитные функции.

- Правительства совершают попытки оправдать ограничения, поднимая знамя борьбы за национальную безопасность, противодействия терроризму и экстремизму. Противодействие терроризму использовалось для обоснования потребности в предложенном в **Венесуэле** проекте Закона о международном сотрудничестве; по словам депутата Монтиеля, Закон станет «серьезным ударом ... по замаскировавшимся НПО, поскольку на деле они являются террористическими организациями, готовыми схватить нас своими когтями»^[19].

[19] - «Права человека превыше всего», записка по поводу венесуэльского Закона о международном сотрудничестве.

- Среди наиболее распространенных обоснований создаваемых в настоящее время нормативно-правовых препятствий для НПО — предотвращение их воздействия на суверенность государства или защита от иностранного вмешательства во внутривластные дела^[20]. В **России** Владимир Путин обвинил США и Европу в попытке разрушить Россию, в том числе — с помощью финансируемых из-за рубежа НПО^[21]. Находящиеся под контролем государства средства массовой информации **Узбекистана** обвинили Соединенные Штаты в попытке подрвать суверенитет Узбекистана при помощи Троянского коня демократизации^[22]. Президент **Зимбабве** Роберт Мугабе заявил о том, что западные НПО — это линия фронта, на которой западные «колонизаторы» стремятся к свержению государства^[23].

[20] - В 1990-х годах несколько выдающихся лидеров азиатских государств сформулировали новые возражения против концепции всеобщих прав человека, основанные на культурных различиях. Некоторые страны, включая Сингапур, Малайзию и Индонезию начали выдвигать аргументы о том, что международное законодательство о правах человека не должно обязательно распространяться на них, поскольку оно было разработано Западом и не подходит к азиатской культуре, или, как часто заявлялось, не соответствует конфуцианству. Эти заявления в отношении культуры в определенной степени сходны со ссылками на суверенность. Было написано множество трудов в рамках дебатов об «Азиатских ценностях», однако мы отмечаем, что проблема по-прежнему является актуальной для ряда азиатских стран. Более подробную информацию см. в издании Karen Engle, Culture and Human Rights: The Asian Values Debate in Context (Карен Ингл, «Дебаты о азиатских ценностях в контексте культуры и прав человека», расположенном по адресу <http://www.law.nyu.edu/journals/jilp/issues/32/pdf/32e.pdf>.

[21] - Schofield, Matthew, Putin Cracks Down on NGOs (Шофилд Мэтью, «Путин применяет суровые меры к НПО»), 21 февраля 2007 г.

[22] - Carothers, Thomas, The Backlash Against Democracy Promotion (Каротерс, Томас, «Ответ на пропаганду демократии») Foreign Affairs, март/апрель 2006 г.

[23] - Там же.

- В обосновании «суверенитета» правительства некоторых стран пошли еще дальше, предложив ограничить такие фундаментальные права и свободы, как свобода ассоциаций и собраний, в масштабах. В ходе парламентских дебатов в 2008 году, которые предшествовали введению эфиопской прокламации о благотворительных организациях и обществах, один из парламентариев заявил: «...право на проведение собраний ни в коем случае не должно пониматься в абсолютно точном значении этого слова и, кроме того, оно не должно предоставляться каждому лицу; в конце концов, когда речь заходит о внедрении этих международных инструментов в соответствии с объективными реальностями в конкретных странах, на первый план выходит национальный суверенитет; необходимо признавать целесообразность защиты этих прав таким образом, чтобы отвечать целям национального суверенитета»^[24].

II. ... При внимательном рассмотрении

Выдвигаемые правительствами обоснования могут быть привлекательными с точки зрения их риторики, однако риторика сама по себе не может служить достаточным обоснованием вмешательства в свободу создания ассоциаций и наступления на права НПО. Такое вмешательство должно, вместо этого, опираться на юридическое обоснование. Действительно, каждое ограничение свободы создания ассоциаций, в случае его предложения, должно проходить

[24] - Протокол Постоянного комитета по правовым административным делам, публичные дебаты по проекту прокламации в отношении НПО и ассоциаций. 24 декабря 2008 г., стр. 16.

всестороннюю юридическую оценку, как это предусмотрено Статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR)^[25]:

На пользование этим правом [свободой создания ассоциаций с другими] не должно налагаться никаких ограничений, за исключением тех, которые предписаны законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, защиты общественного здоровья или морали, или для защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не выступает против наложения законных ограничений на пользование этим правом личным составом вооруженных сил и полиции.

Таким образом, ограничения пользования свободой создания ассоциаций являются обоснованными *только* в случаях, когда они:

[25] - Несмотря на то что это положение носит обязательный характер только для стран, подписавших ICCPR, оно содержит здравые доводы, пригодные для более широкого применения. В качестве членов Организации Объединенных Наций, все правительства принимают на себя обязательства по защите прав, предусмотренных международным законодательством, включая, среди прочего, Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR). Ни одна из стран, когда-либо вступавшая в члены ООН, не выдвигала возражений против Статей 55 и 56 Устава, в соответствии с которыми государства-члены обязуются действовать совместно и по отдельности в целях содействия «всемирному уважению и соблюдению прав человека и фундаментальных свобод без различия расы, пола, языка или религии». Из 8 государств, воздержавшихся при голосовании на Генеральной Ассамблее в 1948 г., только Саудовская Аравия не отозвала свое воздержание при голосовании. (Forsythe, David, Human Rights Fifty Years After the Universal Declaration (Форсайт, Дэвид, «Права человека пятьдесят лет после принятия Всеобщей декларации»), PS: Political Science and Politics, Vol. 31, No.3 (сентябрь 1998 г.).

- (a) Предусмотрены законом;
- (b) Применяются для обеспечения законных интересов государства, таких как:
 - Национальная безопасность или общественная безопасность;
 - Общественный порядок;
 - Защита общественного здоровья или морали;
 - Защита прав и свобод других лиц; и
- (c) Необходимы в демократическом обществе.

(1) Предусмотрены законом?

При более внимательном рассмотрении ограничений свободы создания ассоциаций первый вопрос заключается в том, *предписывается ли законом* такое вмешательство, или нет? Это требование означает, что ограничения должны иметь официальное обоснование в виде закона и должны быть достаточно точно сформулированными для того, чтобы частное лицо или НПО могли оценить, будет ли деятельность, которую они намереваются осуществлять, представлять собой нарушение, и какие последствия эта деятельность может иметь^[26]. Необходимая степень точности — это ясные критерии, управляющие исполнением дискреционных полномочий^[27]. Иоганнесбургские принципы устанавливают, что «[з]акон должен быть общедоступным, недвусмысленным, узко сформулированным и отличающимся точностью, позволяющей отдельным лицам прогнозировать, является ли конкретное действие незаконным»^[28].

[26] - OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations (ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы ассоциаций, с акцентом на неправительственные организации), стр. 4.

[27] - Там же.

[28] - Иоганнесбургские принципы национальной безопасности, свободы слова и доступа к информации,

Очевидно, что некоторые из описанных выше юридических препятствий не предписываются законом. Например, совершенно очевидно, что внеюрисдикционные действия служб безопасности, которые подвергают активистов гражданского общества тщательным проверкам и притесняют их, не могут быть предусмотрены законом. Непредставление государством защиты группам и активистам от угроз нанесения вреда или насильственных действий представляет собой нарушение служебных обязанностей, не предусмотренное законом. Более того, применение расплывчатых и допускающих произвольное толкование формулировок нормативно-правовых документов, позволяющее государственным должностным лицам принимать субъективные и даже произвольные решения (например, закон, не содержащий определения «экстремизма», являющийся основанием для роспуска организации), также не может предписываться законом, если порядок применения закона не является очевидно предсказуемым.

В случае своего несоответствия уже первому пункту Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR) ограничения свободы создания ассоциаций уже могут считаться нарушающими международное право.

(2) Законные поводы для беспокойства государства?

Второй вопрос состоит в том, используются ли ограничения в законных целях. Возможные причины ограничиваются четырьмя

Принцип 1.1(a). Иоганнесбургские принципы были разработаны собранием международных экспертов на консультациях в Южной Африке, проводившихся в октябре 1995 г., и с ними можно ознакомиться по адресу www.article19.org.

перечисленными выше целями государства. Толкование этих целей не должно расширяться с целью охвата других причин помимо изложенных в Статье 22(2) Международной конвенции по гражданским и политическим правам.

Многие ограничения, определенные в разделе «Юридические препятствия» настоящего отчета, не могут быть обоснованы законными поводами беспокойства государства. Такими, к примеру, являются меры по регулированию, основанные на намерении государства «упорядочить» или «координировать» деятельность НПО или требовать ее согласования с приоритетами и планами правительства. Несмотря на то, что термины «упорядочение», «координация» или «согласование» могут звучать безобидно, они также могут скрывать намерение государства контролировать деятельность НПО или управлять ею. В этих случаях упорядочение противоречит основному принципу свободы ассоциаций, который гласит, что люди могут объединяться в любых законных целях.

Общие заявления о «национальном суверенитете» или «государственном суверенитете» являются спорными в случае их применения в качестве основания для вмешательства в основные свободы, включая свободу ассоциаций^[29]. Страны, заявляющие о защите государственного суверенитета в обоснование ограничений, налагаемых на НПО, в то же самое время используют собственные денежные средства для оказания влияния на внутренние политические дела

[29] - См. документ Neier, Aryeh, Open Society Institute, "Asian Values vs. Human Rights" (Нейер, Арие, Институт открытого общества, «Азиатские ценности и права человека»), доступный по адресу <http://www.nancho.net/fdlap/fdessay2.html>, в котором ставится под сомнение конфликт между Азиатскими ценностями и фундаментальными правами человека.

в других странах^[30]. Цинизм достигает своего апогея, когда правительства принимают зарубежную помощь от США в размере многих миллионов (а в некоторых случаях — миллиардов) долларов, но затем запрещают местной НПО принять грант от зарегистрированной в США НПО по причине того, что это может предоставить США возможность неоправданного влияния на внутривнутриполитические дела страны. Если абстрагироваться от вопросов двуличности, критически важным моментом является тот факт, что международное право не признает обобщенных заявлений о «государственном суверенитете» в качестве обоснования для нарушения фундаментальных прав и свобод^[31].

Заявления относительно защиты национальной или общественной безопасности могут, в некоторых обстоятельствах, представлять законную цель государства. Однако государства не могут произвольно вводить любые меры, которые они считают соответствующими, во имя национальной и общественной безопасности, или борьбы с терроризмом^[32]. Ссылки на

[30] - См. *The Backlash against Democracy Assistance* («Ответ на демократическую помощь»), Отчет, подготовленный Национальным фондом развития демократии, 8 июня 2006 г., стр. 12 (Российская Дума в ноябре 2005 г. выделила 500 миллионов рублей (17,4 миллиона долларов) на «развитие гражданского общества» и защиту прав русских в странах Балтии. По имеющимся сведениям Венесуэла инвестировала значительные суммы в поддержку Кубы, субсидируя избирательную кампанию президента Боливии Эво Моралеса и финансируя другие радикальные или популистские группы в Латинской Америке).

[31] - Обратите внимание на описанную ниже дискуссию в отношении ограничений на пользование исключениями, связанными с национальной безопасностью. Те же аргументы, очевидно, применимы и к заявлениям о государственном суверенитете.

[32] - Измир Савас Карсилтари Дернеги и другие против Турции, Европейский суд по правам человека, иск № 46257/99, 2 марта 2006 г., на страницах 36, 49-50 (материалы дела имеются только на французском языке).

национальную безопасность должны трактоваться исключительно «как пригодные для обоснования мер по ограничению определенных прав только тогда, когда они принимаются для защиты существования нации, ее территориальной целостности или политической независимости в условиях применения силы или угрозы силы. Вопросы национальной безопасности не должны использоваться в качестве причины для введения ограничений с целью предотвращения строго местных или относительно изолированных угроз закону и порядку»^[33].

Суммируя вышеизложенное, многие юридические препятствия представляют собой ограничения, не связанные с законными задачами государства и, следовательно, являются необоснованными. Для рассмотрения случаев, когда ограничения свободы ассоциаций предписаны законом и используются в интересах достижения

[33] - Документ OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations (ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы ассоциаций, с акцентом на неправительственные организации), стр. 5, использует критерии из «Сиракузских принципов» [Организация Объединенных Наций, Экономический и Социальный Совет ООН, Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите прав меньшинств, Сиракузские принципы по вопросу ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Приложение. Документ ООН E/CN.4/1985/4 (1985)], принятые в мае 1984 года группой международных экспертов по правам человека, собранной Международной комиссией юристов, Международной ассоциацией пенитенциарного права, Американской ассоциацией содействия Международной комиссии юристов, Моргановским институтом прав человека и Международным институтом продвинутых исследований в области криминологии. Несмотря на то, что они не имеют обязательной юридической силы, эти принципы являются авторитетным источником для интерпретации Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR) в отношении положений об ограничениях и вопросах о частичной отмене прав в случае чрезвычайного положения.

законных целей государства, мы должны перейти к заключительной части нашего анализа.

(3) Необходимы в демократическом обществе?

Законные опасения государств сами по себе не оправдывают вмешательства в свободу ассоциаций и собраний, за исключением случаев, когда такое вмешательство необходимо в демократическом обществе. Говоря иначе, предписанные законом ограничения, заключающиеся в нарушении свободы ассоциаций, не могут быть оправданы только тем, что они связаны с законными интересами государства; они также должны быть необходимы в демократическом обществе. Проверка «необходимости» подразумевает то, что любые меры должны быть соразмерными преследуемой законной цели, и они должны вводиться только в той степени, в которой они являются абсолютно необходимыми; должна быть неотложная социальная потребность во вмешательстве^[34].

Для определения потребности во вмешательстве государства важно рассмотреть вопрос о том, не существуют ли менее инвазивные методы для достижения желаемых целей. Например, использование государственного надзора для вмешательства в деятельность НПО (через присутствие государственных представителей на внутренних собраниях НПО или путем требований о предварительном получении государственного разрешения на ведение правозащитной деятельности) несомненно относится к случаям нарушения

[34] - OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations (ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы ассоциаций, с акцентом на неправительственные организации), стр. 4.

свободы ассоциаций. Даже если они предусмотрены законом и связаны с законными государственными интересами, такие инвазивные действия государства не могут рассматриваться как необходимые в демократическом обществе. И действительно, целый ряд стран разработал менее инвазивные меры для достижения тех же целей.

Таким образом, если ограничения вводятся для достижения даже законных государственных целей, они будут считаться нарушением международного права, если не являются необходимыми в демократическом обществе. Большинство из юридических барьеров, перечисленных в настоящей работе, являются нетерпимыми именно по этой причине. Говоря проще, законные интересы государства никогда не могут служить обоснованием для непропорционально установленных ограничений, таких как:

- арест частных лиц просто за участие в деятельности незарегистрированной организации;
- ограничение прав регистрации НПО только гражданами страны;
- отказ в регистрации НПО, призванной сохранять культуру национального меньшинства или защищать права человека;
- ограничение деятельности НПО до масштабов заранее определенных приоритетов и планов правительства в области развития;
- предоставление государству неограниченных полномочий по инспектированию помещений НПО и посещению любых собраний или мероприятий НПО;
- притеснения, аресты и заключение в тюрьму мирных критиков правительства;
- закрытие международных НПО,

занимающихся мирными и законными видами деятельности;

- арест местных представителей НПО за встречи с иностранными студентами;
- выдвижение требований, в соответствии с которыми НПО должны получать предварительные разрешения от государства перед проведением встреч или для участия в зарубежных ассоциациях НПО; и/или
- введение ограничений, затрудняющих доступ к ресурсам.

Обсуждение законности каждого из препятствий, указанных в настоящем отчете, выходит за пределы рассматриваемого в нем круга вопросов. Напротив, именно в обязанности государства входит доказательство того, что вмешательство выдерживает проверку с помощью вышеизложенной аналитической системы^[35]. Тот или иное ограничение считается оправданным лишь в случаях, когда государство способно представить доказательства того, что данное ограничение предписано законом, осуществляется в интересах достижения законной(ых) цели(ей) государства и необходимо в демократическом обществе.

[35] - Иоганнесбургские принципы национальной безопасности, свободы слова и доступа к информации, Принцип 1(d). «Бремя доказательства допустимости ограничений должно быть возложено на правительство».

Международные принципы, защищающие гражданское общество

В целях защиты гражданского общества от юридических препятствий, описанных в настоящем отчете выше, в данном разделе совершается попытка изложения принципов, регулирующих работу гражданского общества и защищающих его от репрессивного вмешательства государственных органов. Основанные на рассмотрении шести разновидностей юридических препятствий, эти принципы составлены таким образом, чтобы обеспечить соблюдение государством следующих прав:

- (1) право организаций гражданского общества на начало своей деятельности (т.е. права частных лиц образовывать организации гражданского общества и присоединяться к ним);
- (2) право ведения деятельности для осуществления своих законных целей без вмешательства со стороны государства;
- (3) право на свободу выражения;
- (4) право на обмен информацией с местными и зарубежными партнерами;
- (5) право на свободу мирных собраний; и
- (6) право на изыскание и получение ресурсов.

Наконец, эти принципы подчеркивают

- (7) позитивное обязательство государства защищать права организаций гражданского общества.

I. Право на начало деятельности (свобода ассоциаций)

Международное право защищает право частных лиц на образование организаций гражданского общества, присоединение к ним и участие в их работе.

(1) Право на образование организаций гражданского общества, присоединение к ним и участие в их работе

Права гражданского общества уходят своими корнями, в определенной части, в концепцию свободы создания ассоциаций, гарантируемую Всеобщей декларацией прав человека^[36], Международным пактом о гражданских и политических правах (ICCPR)^[37], Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR)^[38] и существенным перечнем других конвенций и деклараций по вопросам прав человека^[39].

[36] - Утверждено решением Генеральной Ассамблеи 217a (III) от 10 декабря 1948 г. Источник: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs2.htm>.

[37] - Введено в действие 23 марта 1976 г.; утверждено Генеральной Ассамблеей в Резолюции 2200A (XXI) от 16 декабря 1966 г. Источник: <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>.

[38] - Введено в действие 3 января 1976 г.; утверждено Генеральной Ассамблеей в Резолюции 2200A (XXI) от 16 декабря 1966 г. Источник: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm

[39] - Они включают, например, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации женщин, Конвенцию о правах ребенка, Африканскую Хартию по правам человека и народов,

Свобода создания ассоциаций подразумевает право отдельных лиц на взаимодействие и создание организаций для коллективного выражения, пропаганды, достижения и защиты общих интересов^[40].

(а) *Широта области действия права.* Свобода создания ассоциаций в широком смысле защищает учреждение широкого круга форм организаций гражданского общества.

- Всеобщая декларация прав человека, Статья 23(4), гласит, что «каждый имеет право создавать профсоюзы для защиты своих интересов или присоединяться к ним». Статья 22 ICCPR, защищая право на свободу создания ассоциаций, конкретно упоминает профсоюзы, как и Статья 8 ICESCR. Выпущенная в 1998 г. Международной организацией труда (МОТ) *Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда* является особенно важным документом, поскольку она устанавливает право на образование профсоюзов в качестве базового демократического политического права свободы создания ассоциаций.
- Всеобщая декларация прав человека, Статья 20(1), гласит, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций». Статья 22 ICCPR, хотя и указывает конкретно только профессиональные союзы, защищает право на образование и участие в работе любой группы по интересам или в

Американскую конвенцию по правам человека, Арабскую хартию прав человека и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод.

[40] - Отчет, представленный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хиной Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58178/, стр. 12.

организации, построенной по принципу членства^[41]. Действительно, Европейский суд по правам человека, при толковании практически идентичной формулировки в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод^[42], специально подчеркнул, что свобода создания ассоциаций в самом широком смысле распространяется на право отдельных лиц создавать и входить в состав ассоциаций, политических партий, религиозных организаций, профсоюзов, организаций работодателей, компаний и различных других форм ассоциаций^[43].

- Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (далее — «Декларация о правозащитниках»)^[44],

[41] - Комитет по правам человека, образованный Международным пактом о гражданских и политических правах (ICCPR) (учрежден на основании Статьи 28 ICCPR), выражая озабоченность состоянием дел в Белоруссии, снова подчеркнул, что «для защиты прав человека необходимо свободное функционирование неправительственных организаций». ICCPR, A/53/40, том I (1998) 26, параграф 155.

[42] - Вступило в действие 3 сентября 1953 г.; принято 4 ноября 1950 г. членами Совета Европы в Риме. Источник: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/005.htm>.

[43] - См. дело Сидиропулоса и др. против Греции, Европейский суд по правам человека, 10 июля 1998 г., Отчеты о судебных постановлениях и решениях, 1998-IV, параграф 40 («Суд указывает на то, что право на создание ассоциаций является неотъемлемой частью прав, установленных в Статье 11, даже несмотря на то, что эта Статья в явном виде содержит ссылки только на право объединения в профсоюзы»). См. также дело Либшера и Хабла против Австрии, № 2571094/, Европейской комиссии по правам человека, 12 апреля 1996 г. (Действие Статьи 11 также распространяется на компании, вне зависимости от того, были ли они учреждены с целью экономической деятельности).

[44] - Утверждено Резолюцией Генеральной Ассамблеи 53144/ от 9 декабря 1998 г. Источник: <http://www.ohchr.org/english/law/freedom.htm>.

принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1998 г., гласит, что «каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях: ... (b) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности»^[45]. Признавая, что отдельные лица могут создавать организации гражданского общества в дополнение к «ассоциациям», это положение безоговорочно подразумевает, что организации гражданского общества могут быть построены как на основе членства, так и без регистрации членства в них. Это имеет важное значение, поскольку многие организации, занимающиеся деятельностью в поддержку гражданского общества, представляют собой фонды, некоммерческие компании и другие формы организаций без регистрации членства^[46].

[45] - Как и Всеобщая декларация 1948 г., Декларация о правозащитниках является Резолюцией Генеральной Ассамблеи и не имеет обязательной юридической силы. При этом, однако, важно отметить, что она содержит набор принципов и правил, основанных на стандартах прав человека, включенных в другие международные документы и утвержденные на основе консенсуса, и, как следствие, отражает явно выраженное стремление государств к ее практическому осуществлению.

[46] - Как Государственным Департаментом США, так и Советом Европы была признана важность НПО во всех их формах, а не только в виде групп типа ассоциаций. *Руководящие принципы в отношении неправительственных организаций* (выпущенные Государственным департаментом США 14 декабря 2006 г.), в частности, содержат следующий текст: «Отдельные лица должны иметь право создавать НПО, вступать в них и участвовать в их деятельности по своему выбору во исполнение своих прав на свободу выражения, мирных собраний и ассоциаций». Комитет Министров Совета Европы выпустил в октябре 2007 г. Рекомендацию относительно юридического статуса НПО в Европе, в разделе I которой (№ 2) говорится, что «к НПО относятся органы и организации, учрежденные как индивидуальными лицами (физическими и юридическими), так и группами

(b) *Широта допустимых целей.*

Международное право признает за частными лицами право, действуя через организации гражданского общества, преследовать широкий круг целей. Допустимые цели обычно включают все «юридически допустимые» или «законные» цели и подчеркнуто включают пропаганду и защиту прав человека и фундаментальных свобод.

- Статья 22 ICCPR охватывает широкий круг вопросов. «Религиозные общества, политические партии, коммерческие предприятия и профсоюзы защищены положениями статьи 22 в той же степени, что и культурные и правозащитные организации, футбольные клубы или объединения филателистов»^[47]. В своей Резолюции 1521/ (октябрь 2010 г.) Совет ООН по правам человека признал, что «права на свободу мирных собраний и ассоциаций представляют собой незаменимый элемент демократии, предоставляя людям бесценные возможности, помимо прочего, выражать свои мнения о политической ситуации, участвовать в литературных и артистических акциях, а также в других культурных, экономических и социальных мероприятиях, осуществлять религиозные и другие ритуалы, создавать профсоюзы и кооперативы и участвовать в них, а также выбирать руководителей для представления их интересов и осуществлении деятельности от их лица»^[48].

таких лиц. Они могут создаваться как с регистрацией членства, так и без регистрации».

[47] - Комментарий к Декларации Совета по правам человека, Специальный докладчик ООН о ситуации с правозащитниками, июль 2011 г., стр. 35, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationonDefendersJuly2011.pdf>.

[48] - Полный текст Резолюции см. по адресу <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>.

- Межамериканская комиссия по правам человека (IACHR) заявила, что свобода создания ассоциаций представляет собой право объединяться с другими «для совместного достижения законной цели»^[49].
- Совет Европы высказывается по этому вопросу в еще более определенной форме: «НПО должны иметь свободу в достижении своих целей, при условии, что как цели, так и используемые для их достижения средства отвечают требованиям демократического общества. НПО должны пользоваться свободой осуществления исследовательской, образовательной и пропагандистской деятельности по вопросам, обсуждаемым в обществе, вне зависимости от того, согласуется ли занимаемая ими позиция с государственной политикой или она требует внесения изменений в законодательство»^[50].
- Важно отметить, что, как признано Декларацией ООН о правозащитниках (Статьи 1, 5), должна обеспечиваться свобода НПО на пропаганду и защиту прав человека и фундаментальных свобод.

[49] - См. Экспертное мнение ОС-5/85 Межамериканской комиссии по правам человека от 13 ноября 1985 г., особое мнение Судьи Рафаэля Неито-Навиа.

[50] - См. документ Совета Европы «Руководящие принципы», Страсбург, 13 ноября 2002 г., стр. 3 (#10). Кроме того, Европейский суд по правам человека принял постановление о нарушении странами Статьи 11 (свобода создания ассоциаций) за отказ в оказании поддержки ассоциациям, заявленной целью деятельности которых является поддержка региональных традиций (дело Сидиропулоса против Греции, 10 июля 1998 г., Отчеты о судебных постановлениях и решениях, 1998-IV), в деле достижения признания македонского меньшинства в Болгарии (Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии, № 2922195/ 2922595/, ECHR 2001-IX).

(с) Учредители, наделенные широкими правами. Структура международных прав человека основывается на положении о том, что все лица, в том числе не имеющие гражданства соответствующей страны, пользуются определенными правами, включая свободу ассоциаций.

- Всеобщая декларация прав человека закрепляет этот принцип в Статье 2(1): «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия...».
- Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) в Статье 2(1) аналогичным образом охватывает неграждан, требуя от государств обеспечения прав «всех лиц, находящихся на их территории и находящихся под их юрисдикцией»^[51].
- Комитет по правам человека утвердил в 1994 г. Общее разъяснение № 15, в соответствующей части которого поясняется, что «права, изложенные в Пакте, распространяются на каждого,

[51] - Утверждая широкий круг прав человека, Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR) закрепляет принцип недискриминации в следующих словах: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Этот принцип относится, в частности, к жертвам дискриминации по признаку сексуальной ориентации и половой идентичности (A/HRC/ RES/1719/).

вне зависимости от взаимности, и вне зависимости от его или ее гражданства или статуса человека без гражданства; и что «неграждане пользуются правом мирных собраний и свободы создания ассоциаций».

- В своей Резолюции 1521/ (октябрь 2010 г.) Совет ООН по правам человека подтвердил, что «каждый человек наделен правами на свободу мирных собраний и ассоциаций, и что никто не может принудительно стать участником какой-либо ассоциации»^[52]. Далее эта же Резолюция призывает государства «уважать и обеспечивать полную защиту прав всех людей на мирные собрания и свободные ассоциации, в том числе и в контексте выборов, и включая лиц, поддерживающих меньшинства или не согласных с какими-либо мнениями или убеждениями, защитников прав человека, профсоюзных работников и других, в том числе мигрантов, стремящихся пользоваться этими правами или продвигать их; а также принимать все необходимые меры для обеспечения соответствия любых ограничений в отношении свободного использования прав на мирные собрания и ассоциации со своими обязательствами в рамках международного законодательства по правам человека».
- Важно подчеркнуть, что лица с ограниченными возможностями должны пользоваться правом на свободу ассоциаций в той же степени, что и все остальные. Конвенция о правах инвалидов, принятая в декабре 2006 года, возлагает на страны-участницы обязательство создать «для лиц с ограниченными

[52] - Полный текст Резолюции см. по адресу <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G1098/166/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>.

возможностями такие условия, в которых они смогут продуктивно и полноценно участвовать в осуществлении общественных мероприятий без какой-либо дискриминации и на равной основе с другими». К таким условиям относится «[у]частие в неправительственных организациях и ассоциациях, занимающихся вопросами общественной и политической жизни страны» и «[у]чреждать организации лиц с ограниченными возможностями и становиться их членами» в представительских целях^[53].

(2) Право на создание ассоциации без статуса юридического лица^[54]

Широко признанным является факт, что свобода создания ассоциаций включает право на создание неформальных ассоциаций, то есть групп, не имеющих статуса юридического субъекта. Свобода создания ассоциаций не может зависеть от регистрации или наличия статуса юридического лица. Тот факт, что организации гражданского общества могут учреждаться в форме юридических лиц не означает, что отдельные лица обязаны учреждать юридические лица для того, чтобы воспользоваться своей свободой создания ассоциаций. «[Р]егистрация не должна быть обязательным требованием. Организации гражданского общества должны получить право на существование и работу без регистрации, если они не хотят

[53] - Статью 29 (b) Конвенции о правах инвалидов см. по адресу <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>.

[54] - Под «неформальностью» мы понимаем отсутствие юридического субъекта или статуса юридического лица. Мы признаем, что некоторые неформальные группы могут использовать в своей деятельности структуры с высокой сложностью организации.

регистриваться»^[55]. Гарантии свободы создания ассоциаций подразумеваются в том случае, когда форум был образован для достижения определенных целей, обладает определенной степенью стабильности и, как следствие, некоторой формой организационной (но не официальной) структуры^[56]. Законодательства отдельных стран никоим образом не должны запрещать неформальные ассоциации только по причине отсутствия у них статуса юридического лица^[57].

(3) Право запрашивать и получать статус юридического лица

[55] - Отчет, поданный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани, в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 58/178 (1 октября 2004 г.), стр. 21 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/533/18/PDF/N0453318.pdf?OpenElement>).

[56] - Эти атрибуты отличают собрания, защищенные свободой создания ассоциаций, от простых собраний людей, желающих находиться в компании друг с другом, или временных демонстраций, право на которые отдельно защищаются свободой собраний. См. McBride, Jeremy, *International Law and Jurisprudence in Support of Civil Society* (Макбрайд, Джереми, «Международное право и юриспруденция в поддержку гражданского общества»), *Enabling Civil Society, Public Interest Law Initiative* («В помощь гражданскому обществу», Инициатива «Право общественных интересов», © 2003, стр. 25-26. См. также Заявл. № 8317/78, Макфили против Великобритании, 20 DR 44 (1980), № 28, п. 98, в котором Европейская комиссия по правам человека описывает свободу создания ассоциаций как «связанную с правом образовывать группу или организацию, преследующую конкретные цели, или присоединяться к ней».

[57] - Документ OSCE/ODIHR, *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations* (ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы ассоциаций, с акцентом на неправительственные организации), стр. 67-; см. также Отчет специального представителя ООН, стр. 21 («... Специальный представитель также уверен в том, что регистрация не должна носить обязательный характер. НПО должны иметь право на существование и осуществление своей коллективной деятельности без регистрации, если они выражают такое желание»).

Для наиболее эффективного достижения поставленных целей отдельные лица могут добиваться получения статуса юридического субъекта (или статуса юридического лица) для создаваемых ими организаций. Именно действуя как юридический субъект, организации гражданского общества во многих странах получают возможность не просто действовать как индивидуальное лицо или группа индивидуальных лиц, но и пользоваться всеми преимуществами, которые могут обеспечиваться наличием статуса юридического лица (например, возможность заключения контрактов, проведения сделок, включающих товары и услуги, найма персонала, открытия банковского счета и т.п.). Широко признанным принципом международного права является положение, в соответствии с которым государство должно предоставить организациям гражданского общества возможности для получения статуса юридического лица.

- Статья 22 ICCPR не имела бы большого значения, если бы индивидуальные лица не могли образовывать НПО, а также получать для них статус юридического лица. Специальный представитель ООН по вопросу о правозащитниках отметила, что «НПО имеют право регистрироваться в качестве юридических лиц и пользоваться соответствующими преимуществами»^[58].
- Европейский суд по правам человека вынес следующее постановление: «Тот факт, что граждане должны иметь возможность организовывать юридические лица для осуществления совместных действий в областях, представляющих взаимный

[58] - Отчет, представленный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хиной Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58178/, стр. 21.

интерес, является одним из самых важных аспектов свободы создания ассоциаций, и без этой возможности данное право было бы лишено какого-либо смысла. Способ, которым национальное законодательство реализует эту свободу, и то, как это реализуется на практике властями, является показателем состояния демократии в соответствующей стране»^[59].

- В своем отчете, опубликованном в марте 2006 г., Межамериканская комиссия по правам человека сходным образом подтвердила обязанность стран-членов «обеспечить, чтобы процедура включения организаций по защите прав человека в государственные реестры не осложняла их работу и носила уведомительный, а не разрешительный характер»^[60].

Что касается используемых процедур признания юридического статуса, в некоторых странах были приняты системы «заявительного» или «уведомительного» характера, в соответствии с которыми организация считается юридическим лицом сразу после уведомления о своем существовании соответствующего административного органа в форме предоставления основной информации о себе^[61]. В тех случаях, когда государства используют регистрационную систему, в их обязанности входит обеспечение истинной

доступности процесса регистрации с помощью ясных, быстрых, аполитичных и недорогих процедур^[62]. Назначенный регистрационный орган должен руководствоваться объективными стандартами, и ему должно быть запрещено принимать произвольные решения.

- Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников заявила следующее: «В отношении случаев наличия регистрационной системы Специальный представитель подчеркивает, что необходимо предусмотреть возможность быстрой регистрации... Решения об отказе в регистрации должны быть подробно обоснованны и не могут быть политически мотивированы... Законодательство об НПО должно содержать ясное и доступное описание процедуры регистрации»^[63].
- Межамериканская комиссия по правам человека заявила, что государства должны «[в]оздерживаться от пропаганды законов и политики в отношении регистрации правозащитных организаций, в которых используются расплывчатые, неточные и широкие определения законных мотивов для наложения ограничений на их учреждение и деятельность»^[64].

[59] - Сидиропулос, пар. 40.

[60] - Межамериканская комиссия по правам человека, «Отчет о ситуации с правозащитниками в Северной и Южной Америке», Док. OEA/Ser.L/V/II.124Doc.5rev.1 (7 марта 2006 г.), Рекомендация № 16.

[61] - В Отчете, представленном Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хиной Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58178/, стр. 21, Специальный представитель выступает за использование уведомительной процедуры вместо регистрации.

[62] - «Чрезмерно строгие положения законодательства Узбекистана в отношении регистрации политических партий и общественных объединений, утвержденные Министерством юстиции, вызывают глубокую озабоченность». Комиссия по правам человека ICCPR, A/5640/, том I (2001) 59, параграфы 79(2324-).

[63] - Отчет, поданный Специальным докладчиком ООН по вопросу о положении правозащитников Хиной Джилани согласно Резолюции Генеральной Ассамблеи № 58178/, стр. 21.

[64] - Межамериканская комиссия по правам человека, «Отчет о ситуации с правозащитниками в Северной и Южной Америке», Док. OEA/Ser.L/V/II.124Doc.5rev.1 (7 марта 2006 г.), Рекомендация № 17.

- Совет Европы подтверждает, что «Правила, регулирующие получение статуса юридического лица, если этот статус не приобретается автоматически с учреждением НПО, должны быть объективно сформулированы и не должны допускать их произвольного применения соответствующим органом. Правила приобретения статуса юридического лица должны быть опубликованы для широкой общественности, а соответствующий процесс должен быть понятным и легковыполнимым»^[65].

Кроме того, Специальный представитель ООН по вопросу о правозащитниках отметила, что «зарубежные НПО... должны получить возможность регистрации и функционирования без какой-либо дискриминации и подчиняться исключительно тем требованиям, которые абсолютно необходимы для добросовестного выполнения поставленных целей»^[66].

[65] - Рекомендация Совета Европы по юридическому статусу НПО, раздел IV (#2829-).

[66] - Отчет, поданный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани согласно Резолюции Генеральной Ассамблеи № 581) 178/ октября 2004 г.), стр. 22 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N0418/533/PDF/N0453318.pdf?OpenElement>). Кроме того, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников Маргарет Секагва в своем отчете для Генеральной Ассамблеи ООН (4 августа 2009 г., стр. 24) (http://www.icj.org/IMG/report_of_sr_on_hrds_to_ga.pdf), подчеркнула, что «зарубежные НПО... должны подчиняться тому же набору правил, что и национальные НПО; следует избегать применения к ним особых требований в отношении регистрации и функционирования».

II. Право на работу, свободную от необоснованного вмешательства государства

После образования НПО имеют право на работу в благоприятной среде, свободную от необоснованных посягательств со стороны государственных органов или вмешательства в их дела.

«Право на свободу ассоциаций необходимо рассматривать как с индивидуальной, так и с коллективной точек зрения. Согласно положениям Статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах люди имеют право на создание ассоциации со своими единомышленниками или вступать в уже созданные ассоциации. В то же время здесь предусматривается и коллективное право существующей ассоциации действовать в интересах ее членов. Следовательно, представители государства не должны запрещать или иным образом вмешиваться в процедуры учреждения и работы ассоциаций»^[67].

(1) Защита от необоснованного вмешательства государства

Международное право исходит из положения о недопустимости любых государственных регулирований или ограничений, которые могут приводить к вмешательству в признанные права. ICCPR перечисляет четыре допустимых основания для вмешательства государства в свободу создания ассоциаций:

[67] - Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников, июль 2011 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>.

интересы национальной безопасности или общественной безопасности, общественный порядок, защита общественного здоровья или морали, защита прав и свобод других лиц^[68]. Доказательство обоснованности вмешательства входит в обязанности государства. Вмешательство может быть оправданным только в том случае, когда оно предписывается законом, интересами защиты законных интересов государства, и «необходимо в демократическом обществе»^[69].

Стандарт «предписанный законом» означает как то, что закон должен быть доступен (опубликован), так и то, что его положения должны быть сформулированы с достаточной точностью, с тем чтобы дать заинтересованным лицам возможность спрогнозировать, насколько это возможно в текущих обстоятельствах, последствия определенных действий, и соответствующим образом откорректировать свое поведение^[70].

[68] - Статья 22(2), ICCPR: «На пользование этим правом не должно налагаться никаких ограничений, за исключением тех, что предписаны законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), защиты общественного здоровья или морали, или для защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не запрещает наложение законных ограничений на пользование этим правом личным составом вооруженных сил и полиции».

[69] - См. также Государственный Департамент США, «Руководящие принципы», № 2 («Любые ограничения, которые могут налагаться на членов НПО в отношении их прав на свободу выражения, мирных собраний и объединения в организации должны удовлетворять требованиям международных юридических обязательств»). Кроме того, «Принципы» отмечают (№ 5), что «Уголовные и гражданские наказания, применяемые государствами в отношении НПО, как и в случае их применения ко всем лицам и организациям, должны основываться на принципах применения надлежащей процедуры и равенства перед законом».

[70] - См., например, дело № 37119/97 «N.F. против Италии», §§ 26-29, ECHR 2001-IX; и дело № 44158/98 «Горзелик и др. против Польши» [GC], §§ 6465-, ECHR

По словам Специального докладчика ООН по положению правозащитников, стандарт «предписанный законом», помимо прочего, «разъясняет, что ограничения в отношении права на свободу ассоциаций действительны только в том случае, если они были введены на законном основании (посредством законодательного акта Парламента или эквивалентной неписанной нормы общего права) и не допустимы, если они были введены путем правительственных указов или аналогичных административных распоряжений»^[71].

Четыре основанных на законодательстве цели правительства, сформулированные в Статье 22 (2), — «национальная или общественная безопасность, общественный порядок, защита общественного здоровья или морали, а также защита прав и свобод других лиц» — являются исчерпывающими, но не наглядными. Более того, эти интересы государства нуждаются в тщательной интерпретации^[72].

2004-I.

[71] - Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников, июль 2011 г., стр. 44, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Commentaryto-DeclarationondefendersJuly2011.pdf> («Целесообразным предположить, что вмешательство может быть “предписано законом” только в том случае, если оно основано на должным образом введенном в действие законе, постановлении, указе или решении судебного органа. Напротив, излишне активные действия правительственных чиновников вряд ли можно считать “предписанными законом”, хотя бы потому, что в результате они теряют свою эффективность».)

[72] - Интерпретируя практически полностью идентичный текст Статьи 11 Европейской конвенции по правам человека, Европейский суд по правам человека разъяснил, что «только убедительные и очевидные причины могут оправдать ограничения в отношении свободы ассоциаций». См. также Сиракузские принципы (Экономический и социальный совет ООН, Подкомиссия ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте

Стандарт «необходимо в демократическом обществе» применяется в целях проверки соразмерности. Для наглядности в Общем разъяснении 31(6) Комитета по правам человека сказано следующее: «В случае применения таких ограничений государства должны продемонстрировать их необходимость и использовать только такие меры, которые пропорциональны поставленным законным целям, чтобы обеспечить непрерывную и действенную защиту прав, предусмотренных Пактом. Ни при каких обстоятельствах ограничения не должны применяться или использоваться таким способом, который способен ущемить саму суть права, предоставляемого Пактом»^[73].

Региональные комиссии по правам человека регулярно делали аналогичные заявления; например, Африканская комиссия по гуманитарным правам и правам человека приняла резолюцию в отношении права на свободу создания ассоциаций, предусматривающую, что «при регулировании прав на создание ассоциаций компетентные органы власти не должны принимать положения, ограничивающие возможность

о гражданских и политических правах, Приложение UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984) , принятые в мае 1984 года группой международных экспертов-правозащитников, созданной Международной комиссией юристов, Международной ассоциацией уголовного права, Американской ассоциацией Международной комиссии юристов, Институтом прав человека Урбана Моргана и Международным научно-исследовательским институтом криминологии. Эти принципы не имеют обязательной юридической силы, однако они представляют собой авторитетный источник для интерпретации ICCPR с учетом положений об ограничениях и вопроса об умалении прав в условиях чрезвычайной ситуации. Текст доступен по адресу <http://graduateinstitute.ch/faculty/clapham/hrdoc/docs/siracusa.html>.

[73] - Комитет по правам человека Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR), Общее разъяснение № 31(6), «Характер общих юридических обязательств, налагаемых на страны-участницы Пакта», 26 мая 2004 г.

пользоваться этой свободой»^[74].

В контексте свободы создания ассоциаций из этого следует, что государство должно воздерживаться от неоправданного вмешательства в процесс создания организации гражданского общества, а также, после создания организации гражданского общества, в ее работу. Организации гражданского общества должны регулироваться нормативно-правовыми документами только в случае, если они затрагивают законные государственные интересы. Более того, в обязанности государства входит обеспечение реализации и исполнения применимых законов и нормативных документов честным, аполитичным, прозрачным и единообразным образом^[75].

К формам вмешательства государства в работу гражданского общества относится принудительное закрытие или прекращение деятельности организации гражданского общества. Как и любое другое вмешательство со стороны государства, принудительное прекращение деятельности должно отвечать стандартам, изложенным в ICCPR^[76].

[74] - См. Центр прав человека, Университет Претории, Африканская система прав человека: Текст Африканской Хартии находится по адресу (http://www.chr.up.ac.za/centre_publications/ahrs/african_charter.html).

[75] - См. также Государственный Департамент США, «Руководящие принципы», № 4 («Признавая права государства регулировать деятельность организаций на своей территории в поддержку ее благополучия, такие законы и административные меры должны защищать мирную деятельность НПО, а не препятствовать ей, и должны применяться аполитичным, справедливым, прозрачным и единообразным способом»).

[76] - См. Объединенная коммунистическая партия Турции и др. против Турции, Постановление от 30 января 1998 г., Отчеты 1998-I, пар. 33, в котором Европейский Суд отметил, что право на свободу создания ассоциаций было бы в значительной степени теоретическим и иллюзорным, если бы оно

Соответствующий государственный орган должен руководствоваться объективными стандартами, и ему должно быть запрещено принимать произвольные решения.

(2) Защита от неоправданного вмешательства в дела внутреннего управления организацией

Свобода ассоциаций включает свободу учредителей и/или членов определять правила внутреннего управления организации. Действительно, одним из основополагающих элементов свободы создания ассоциаций является возможность самостоятельно вести свои дела^[77]. Будучи независимыми и автономными юридическими лицами, НПО должны пользоваться широкими правами самостоятельного определения своей внутренней структуры и рабочих процедур^[78].

ограничивалось созданием ассоциаций, поскольку органы власти стран могли бы немедленно распустить ассоциацию, не будучи связанными обязательствами по соблюдению Конвенции. См. также Рекомендацию Совета Европы относительно юридического статуса НПО, раздел IV (#44) («НПО может быть лишено своего юридического статуса только на основании добровольного действия, предпринятого его членами, или, в случае НПО без регистрации членства — его руководящим органом; или в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезного проступка»).

[77] - См. McBride, Jeremy, *International Law and Jurisprudence in Support of Civil Society*, (Макбрайд, Джереми, «Международное право и юриспруденция в поддержку гражданского общества»), *Enabling Civil Society, Public Interest Law Initiative* («В помощь гражданскому обществу»), Инициатива «Право общественных интересов», © 2003, стр. 46 («... было бы очень трудно обосновать попытки (как на стадии регистрации, так и впоследствии) подробной регламентации того, каким образом ассоциация должна вести свои дела, должна ли она иметь ту или иную организационную структуру, и, совершенно очевидно, что не должны совершаться попытки оказания влияния на выбор ее представителей»).

[78] - На практике этот принцип распространяется на любые организации, деятельность которых главным образом регулируется гражданским правом.

Государство обязано уважать частный и независимый характер НПО и воздерживаться от вмешательства в их внутренние дела^[79]. Говоря иными словами, вмешательство государства во внутренние дела (например, посещение собраний, назначение членов правления) может представлять собой случай нарушения свободы создания ассоциаций. «... [б]ыло бы очень трудно обосновать попытки (как на стадии регистрации, так и впоследствии) подробной регламентации того, каким образом ассоциация должна вести свои дела, должна ли она иметь ту или иную организационную структуру, и, совершенно очевидно, что не должны совершаться попытки оказания влияния на выбор ее представителей»^[80].

- Африканская комиссия по правам человека при рассмотрении постановления правительства об учреждении нового руководящего органа Ассоциации юристов Нигерии отметила, что «вмешательство в самоуправление Ассоциации юристов Нигерии органа, в котором доминирующую роль играют представители государства, наделенные широкими дискреционными полномочиями, нарушило право на свободу создания ассоциаций»^[81].

[79] - Структурой законодательства некоторых стран могут быть установлены минимальные требования к управлению, связанные с такими вопросами, как запрет на распределение доходов, высшие руководящие органы, конфликт интересов и т.п.

[80] - См. McBride, tr, *International Law and Jurisprudence in Support of Civil Society* (Макбрайд, Джереми, «Международное право и юриспруденция в поддержку гражданского общества»), *Enabling Civil Society, Public Interest Law Initiative* («В помощь гражданскому обществу»), Инициатива «Право общественных интересов», © 2003, стр. 46.

[81] - См. Центр прав человека, Университет Претории, Африканская система прав человека: Текст Африканской Хартии находится по адресу (http://www.chr.up.ac.za/centre_publications/ahrs/african_charter.html).

- В разделе VII (№70) Рекомендации Совета Европы по юридическому статусу НПО указывается, что «не должны допускаться вмешательства извне в управление НПО, за исключением случаев, когда были установлены серьезные нарушения юридических требований, применимых к НПО, или имеются основания полагать, что такие нарушения неминуемо будут иметь место».

(3) Право на невмешательство в личную жизнь

Представители гражданского общества, как индивидуально, так и в составе своих организаций, имеют право на невмешательство в их личную жизнь. В статье 17 ICCPR подчеркивается право на невмешательство в личную жизнь: «(1) Никто не должен подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в личную, семейную и домашнюю жизнь или корреспонденцию...

(2) Каждый имеет право на защиту закона от такого вмешательства или нападений»^[82].

Комитет по правам человека ICCPR признает, что определенные права «могут использоваться совместно с другими лицами»^[83].

Учитывая возможность проникновения представителей государственных органов в помещения частных юридических лиц, включая НПО, естественно, чтобы право

[82] - Всеобщая декларация прав человека содержит практически идентичную формулировку в Статье 12: «Никто не должен подвергаться как произвольному вмешательству в личную, семейную и домашнюю жизнь или корреспонденцию, так и посягательствам на его честь и репутацию. Каждый имеет право за защиту закона от такого вмешательства или нападений».

[83] - Комитет по правам человека Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR), Общее разъяснение № 31(9), «Характер общих юридических обязательств, налагаемых на страны-участницы Пакта», 26 мая 2004 г.

на невмешательство в личную жизнь использовалось совместно с другими лицами. И действительно, Европейский суд, при анализе текста Европейской конвенции по правам человека^[84], вынес специальное определение о том, что действие этого права не ограничивается частными лицами, но распространяется и на корпоративные юридические лица^[85].

III. Право на свободу выражения

Представители гражданского общества, как индивидуально, так и в составе своих организаций, имеют право на свободу выражения.

Как и в случае свободы создания ассоциаций, свобода выражения провозглашается Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах, а также длинным перечнем других документов ООН и регионального уровня^[86]. Важно отметить, что свобода создания ассоциаций тесно связана со свободой выражения^[87]. Ограничение права высказываться по вопросам, имеющим важное значение для общества, непосредственно

[84] - «Каждый имеет право на уважительное отношение к его личной и семейной жизни, его дому и его корреспонденции». Европейская конвенция по правам человека, Статья 8.

[85] - См. дело Нимиц против Германии, 13710/88, ECHR 80 (16 декабря 1992 г.), в котором Суд не нашел никаких причин, по которым понятие «частная жизнь» должна исключать деятельность профессионального или коммерческого характера.

[86] - См. в ссылке 2 примерный перечень соответствующих международных документов.

[87] - Действительно, Европейский суд по правам человека постановил, что свобода создания ассоциаций проистекает из свободы слова (см. Эзелин против Франции, Постановление от 26 апреля 1991 г., Серия А, № 202; (1992) 14 EHRR 362.)

подрывает свободу создания ассоциаций; частные лица участвуют в работе НПО для того, чтобы придать силу и действенность своим высказываниям^[88].

Свобода выражения защищает не только идеи, которые считаются безобидными или не имеющими значения, но и те идеи, которые задевают, шокируют или вызывают беспокойство, поскольку плюрализм является жизненно важной составляющей демократического общества^[89]. Это положение носит фундаментальный характер в свете налагаемых государствами ограничений на деятельность «политического» или «экстремистского» характера, которые могут интерпретироваться в интересах ограничения выступлений, критических по отношению к государству. Строго говоря, государства не должны ограничивать права, руководствуясь «политическими или другими мнениями»^[90]. Согласно открытому заявлению Совета ООН по правам человека, ограничения ни в коем случае не должны применяться в следующих случаях:

«[о]бсуждение политики правительства и политические дебаты; отчеты по правам человека, деятельности правительства

[88] - См. дело Партия демократии и свободы (OZDEP) против Турции, (Заявл. 23885/94), Судебное решение от 8 декабря 1999 г.

[89] - См. дело Социалистическая партия и др. против Турции, (Заявл. 21237/93), Постановление от 25 мая 1998 г.; (1999) 27 EHRR 51, стр. 24.

[90] - Статья 1, ICCPR: «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства». См. также Статью 2 Всеобщей декларации прав человека.

и коррупции в правительстве; участие в избирательных кампаниях; мирные демонстрации или политические мероприятия, в том числе в защиту мира или демократии; а также выражение своего мнения или несогласия, религиозных или иных воззрений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам и уязвимым группам»^[91].

Таким образом, в соответствии с международным законодательством представители гражданского общества, как индивидуально, так и коллективно, имеют право высказывать критику в отношении государства по вопросам, связанным с правами человека и основополагающими свободами.

В Статьях 69- Декларации ООН о правозащитниках особенно подробно рассматривается свобода выражения по вопросам прав человека и основополагающих свобод, и действие следующих прав распространяется как на «каждого в отдельности, так и совместно с другими»^[92]:

- Знать, искать, получать, принимать и хранить информацию обо всех правах человека и основополагающих свободах;
- Свободно публиковать, делиться или распространять другим лицам мнения, информацию и знания по вопросам прав человека и основополагающих свобод^[93];
- Изучать, обсуждать, формировать или высказывать мнения относительно

[91] - Совет ООН по правам человека. Резолюция 1216/. Свобода мнений и их свободное выражение. 12 октября 2009 г., п. 5(р).

[92] - Декларация ООН о правозащитниках, Статьи 69-

[93] - Естественным выводом из этого принципа является то, что НПО должны иметь доступ как к местным, так и к зарубежным средствам массовой информации. См. Государственный Департамент США, «Руководящие принципы», № 8 («Правительства не должны препятствовать доступу НПО к местным и к зарубежным средствам массовой информации»).

соблюдения, как в законах, так и на практике, всех прав человека и фундаментальных свобод, и, при помощи этих и других надлежащих средств, привлекать внимание общественности к этим вопросам;

- Выдвигать и обсуждать новые идеи и принципы в области прав человека и выступать за их принятие;
- Направлять в государственные органы и агентства ... критику и предложения по улучшению их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их деятельности, который может препятствовать или затруднять пропаганду, защиту и применение на практике прав человека и основополагающих свобод;
- Жаловаться на политику и действия отдельных должностных лиц и государственных органов в связи с нарушениями прав человека и основополагающих свобод.

Государства не должны ограничивать свободу выражения как прямыми, так и «косвенными методами и средствами»^[94]. Государства должны воздерживаться от принятия законов и поддержки политики, ограничивающей возможные действия (и, соответственно, высказывания) в рамках гражданского общества путем применения расплывчатых, неточных и широких определений таких понятий, как «политический» или «экстремизм»^[95]. Недопустимо любое регулирование со стороны государства с целью

[94] - См., например, Статью 13 Американской конвенции по правам человека.

[95] - Комитет по правам человека ICCPR рассмотрел российский закон «О противодействии экстремистской деятельности» и выразил озабоченность тем, что «определение „экстремистской деятельности“ ... является слишком расплывчатым для того, чтобы защитить частных лиц и ассоциации от его произвольного применения». ICCPR, A/59/40 том I (2003) 20, параграф 64 (20).

создания помех для свободы выражения. Как и в случае свободы ассоциаций, аналитический тест состоит из трех компонентов, которые, однако, достаточно определены и конкретно соотносятся со свободой выражения. Любое ограничение:

- должно быть предусмотрено законодательством;
- должно преследовать одну или две законные цели правительства, упомянутые в Статье 19 (3) ICCPR, а именно, уважение прав и репутации других людей либо обеспечение национальной безопасности и правопорядка, защиты здоровья или моральных устоев; и
- должно быть необходимо (меры по ограничению должны быть минимально необходимыми для достижения цели).

«Более того, любое законодательство, ограничивающее право на свободу выражения, должно применяться таким органом, который не зависит от каких-либо политических, коммерческих и других неоправданных влияний, как произвольных, так и дискриминационных, а также подкреплен должными мерами защиты от насильственных действий, включая возможность вызова и противодействия по отношению к таким насильственным актам»^[96].

[96] - См. Отчет Специального докладчика о продвижении и защите прав на свободу мнений и их свободное выражение, Фрэнк Ля Ру, представлен на Семнадцатой сессии Совета по правам человека 16 мая 2011 г., http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf, п. 24.

IV. Право на обмен информацией и сотрудничество

Частные лица и организации гражданского общества имеют право на обмен информацией и вступление в сотрудничество с другими элементами гражданского общества, делового сообщества, международных организаций и правительств, как в пределах своих стран, так и за их пределами.

(1) Право на обмен информацией

Представители гражданского общества, как индивидуально, так и в составе своих организаций, имеют право получать и распространять информацию, независимо от государственных границ и с использованием любых носителей информации.

- Статья 19(2) ICCPR защищает право на свободу выражения с использованием формулировки, охватывающей право на обмен информацией с кругом действующих лиц как в своей стране, так и за рубежом, с применением широкого круга носителей информации: «Каждый должен иметь право на свободу выражения; это право должно включать свободу поиска, получения и распространения информации и любого рода идей, независимо от государственных границ, как в устной, так и в письменной или печатной форме, в виде произведений искусства или с использованием любого другого носителя информации по своему выбору»^[97].

[97] - Всеобщая декларация прав человека содержит практически идентичную формулировку в Статье 19: «Каждый имеет право на свободу мнения и выражения; это право включает свободу беспрепятственно отстаивать мнения и искать, получать и распространять

- Декларация о правозащитниках содержит намного более подробное описание. Статья 5 предоставляет всем право, как лично, так и в ассоциации с другими лицами, *на национальном и международном уровнях* (курсив наш): «(a) проводить мирные встречи или собрания; (b) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности; (c) осуществлять обмен информацией с неправительственными и межправительственными организациями».
- Другие международные документы, посвященные правам человека, определяют свободу выражения таким образом, чтобы она включала право на получение информации от других лиц. Африканская Хартия по правам человека и народов конкретно оговаривает это в Статье 9(1): «Каждый человек имеет право на получение информации». Американская конвенция по правам человека в своей Статье 13(1) содержит текст, повторяющий формулировку ICCPR: «Каждый имеет право на свободу мысли и выражения. Это право включает свободу поиска, получения и распространения информации и любого рода идей, независимо от государственных границ, как в устной, так и в письменной или печатной форме, в виде произведений искусства или с использованием любого другого носителя информации по своему выбору»^[98].

информацию и идеи с использованием любого носителя и независимо от государственных границ».

[98] - Статья 13 Американской конвенции идет дальше и предусматривает, что исполнение этого права «не должно подвергаться предварительной цензуре» (Ст. 13(2)) и «не должно ограничиваться косвенными методами или средствами, такими как злоупотребление государственными или частными рычагами управления в отношении выпуска газет, выделения частот для радиовещания или оборудования для распространения

- Международное законодательство также защищает право отдельных лиц на свободу передвижения. Возможность свободного передвижения является критически важным для действенного обмена информацией и сотрудничества между представителями гражданского общества. Статья 12 ICCPR гласит: «Каждый находящийся законным образом на территории страны должен иметь право на свободу передвижения по ее территории»; более того, «каждый должен иметь право свободно покинуть любую страну, включая свою собственную»^[99].

(2) Право на общение посредством информационных и коммуникационных технологий

Право на получение и передачу информации, невзирая на границы, с помощью любых носителей включает в себя общение по Интернету, а также посредством информационных и коммуникационных технологий^[100]. Пробный вариант текста Всеобщей декларации и IC-

информации, или любыми другими средствами, направленными на сдерживание обмена информацией и циркуляции идей и мнений». (Ст. 13(3)).

[99] - Свобода перемещения является важным понятием прав человека, о котором было написано очень много. Мы отмечаем важность этого права для обеспечения возможности обмена информацией и сотрудничества.

[100] - Право на общение с помощью Интернет-технологий является элементом права на общение. Однако, учитывая важность Интернета и Интернет-технологий, мы выделяем этот коммуникационный аспект в качестве отдельного принципа. Для ознакомления с результатами подробного анализа взаимосвязи новыми технологиями и фундаментальными свободами, см. Douglas Rutzen and Jacob Zenn, "Association and Assembly in the Digital Age" (Дуглас Руцен и Якоб Ценн «Ассоциации и собрания в век цифровых технологий») *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 13, Issue 4, декабрь 2011 г. (http://www.icnl.org/research/journal/vol13iss4/art_1.htm).

CPR был подготовлен с учетом будущих технологических разработок, которые дадут пользователям возможность извлекать все преимущества из свободы выражения. «Следовательно, структура международного законодательства в области прав человека ... может быть применима и к новым технологиям коммуникации, таким как Интернет»^[101]. Недавно Совет ООН по правам человека подтвердил эту позицию, призвав Государства воздержаться от наложения ограничений, не соответствующих положениям Статьи 19 (3) ICCPR, касающимся «[д]оступа и использования информационных и коммуникационных технологий, включая радио, телевидение и Интернет»^[102]. В своем отчете за 2011 год, представленном Совету ООН по правам человека, Специальный докладчик ООН подчеркнул, что «ограничения в отношении потока информации в Интернете должны быть минимальны, кроме некоторых немногочисленных, исключительных обстоятельств, предусмотренных международным законодательством в области прав человека» и что «полная гарантия прав на свободу выражения должна быть нормой, а любое ограничение следует считать исключительным случаем, и что данный принцип никогда не должен рассматриваться в обратном порядке»^[103].

[101] - См. Отчет Специального докладчика о продвижении и защите прав на свободу мнений и их свободное выражение, Фрэнк Ля Ру, представлен на Семнадцатой сессии Совета по правам человека 16 мая 2011 г., http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf.

[102] - Совет ООН по правам человека, Резолюция 1216/ «Свобода мнений и их свободное выражение», 12 октября 2009 г., п. 5 (p).

[103] - См. Отчет Специального докладчика о продвижении и защите прав на свободу мнений и их свободное выражение, Фрэнк Ля Ру, представлен на Семнадцатой сессии Совета по правам человека 16 мая

(3) Право на общение посредством сетей

Частные лица и организации гражданского общества имеют право образовывать сообщества и коалиции и участвовать в их работе с целью расширения обмена информацией и сотрудничества, а также для достижения своих законных целей. Сообщества и коалиции могут быть критически важными средствами для обмена информацией и опытом, повышения осведомленности или участия в правозащитной деятельности. Важно, что Интернет открыл новые возможности для ассоциаций. Скорость и глобальный охват, обеспечиваемые Интернетом, позволяют отдельным лицам и организациям гражданского общества распространять информацию «в режиме реального времени» и организовывать людей быстрым и эффективным образом. Право сотрудничать в таких сообществах, как в качестве неформальных органов, так и зарегистрированных лиц, основано на рассмотренных выше свободах ассоциаций и выражения.

V. Право на свободное проведение мирных собраний

Представители гражданского общества, как в частном порядке, так и от лица своих организаций, имеют право свободно проводить собрания мирного характера.

Право на свободу собраний предусмотрено Всеобщей декларацией прав человека (Статья 20), Международной конвенцией по гражданским и политическим правам (Статья 21) и другими документами ООН и

2011 г., http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf, п. 68.

регионального уровня.

Как и право на свободу выражения, право на свободу собраний неразделимо связано со свободой ассоциаций. Это отражено в положениях международных юридических документов, которые посвящены как свободе ассоциаций, так и свободе собраний. Например, Статья 20 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Каждый человек имеет право на свободное проведение мирных собраний и ассоциаций». Аналогичным образом, оба этих права находятся под защитой Статьи 11 Европейской конвенции: «Каждый человек имеет право на свободу проведения мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими людьми...». Более того, взаимно подкрепляющий характер всех трех фундаментальных свобод дополнительно подкрепляется в прецедентном праве. В соответствии с позицией Европейского суда, защита мнений и свобода их выражения является одной из целей свобод собраний и ассоциаций^[104]. Действительно, каждое из этих трех фундаментальных прав можно рассматривать как «катализатор» других прав.

Как и в случае со свободой ассоциаций, свобода собраний распространяется на все категории лиц. В тексте Статьи 2 (1) ICCPR подтверждается, что обязанность государства состоит в обеспечении защиты прав «всех людей, находящихся на его территории и в пределах его юрисдикции». К ним относятся представители меньшинств и уязвимых групп населения, женщины, дети и правозащитники. К ним относятся граждане и неграждане, лица без гражданства, беженцы, граждане иностранных государств, претенденты на получение политического убежища, мигранты

[104] - См. дело № 23885/94 «Партия свободы и демократии (OZDEP) против Турции», раздел 37, ECHR 1999-VIII.

и туристы^[105]. К ним относятся как физические, так и юридические лица. В отношении последних Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников подчеркнул, что «собрания могут быть организованы НПО, профсоюзом, специальной группой, социальным движением или отдельными защитниками, стремящимися выдвинуть какой-либо вопрос на обсуждение или протестующими против различного рода нарушений прав человека»^[106].

По аналогии с тем, как свобода выражения защищает идеи наступательного, шокового и беспокоящего характера, свобода собраний стоит на защите демонстраций, которые могут иметь раздражающий или оскорбительный эффект для лиц, не согласных с идеями или требованиями, выдвигаемыми на демонстрации^[107]. Демонстрация, проводимая в общественном месте, «неизбежно вызовет определенный уровень возмущения обычного уклада жизни, в том числе нарушит уличное движение». Следовательно, власти обязаны продемонстрировать определенный уровень толерантности в отношении собраний мирного характера.

В особенности защиты заслуживают идеи политического характера. «Существует не так много возможностей... для наложения ограничений на политические выступления

[105] - См. общий комментарий № 15 от 1994 г. Комитета по правам человека.

[106] - Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников, июль 2011 г., стр. 26 («Так как правом на участие в мирных мероприятиях можно пользоваться как индивидуально, так и в сообществе с другими людьми, важно подчеркнуть, что для участия в собраниях, в том числе и в демонстрациях, НПО необязательно должна являться юридическим лицом»).

[107] - См. дело «Платформа “Врачи за жизнь” против Австрии», решение от 21 июня 1988 г., серия А, № 139, стр. 12, раздел 32.

или дебаты по вопросам, интересующим общество»^[108]. «В демократическом обществе, основанном на букве закона, в отношении политических идей, которые являются вызовом существующему правопорядку и осуществление которых поддерживается мирными путями, должна существовать надлежащая возможность для их выражения, за счет права на проведение собраний, а также за счет других законных средств»^[109].

(1) Презумпция в пользу проведения собраний

В законодательстве должна быть предусмотрена презумпция в пользу проведения собраний. От лиц, желающих собраться вместе, нельзя требовать получения на это разрешения. Действительно, многие формы собраний не нуждаются в государственном контроле, и законодательство не должно требовать от участников планируемого собрания заблаговременного получения разрешения^[110].

В международном законодательстве признается, что в определенных обстоятельствах требования о заблаговременном уведомлении могут быть оправданы обязанностью государства обеспечивать правопорядок, общественную безопасность, а также права и свободы других людей. Комитет по правам человека ICCPR поддержал требование о заблаговременном уведомлении, как и региональные

[108] - См. дело “Уингроув против Великобритании», решение от 25 ноября 1996 г., Отчеты 1996-V, стр. 1957-58, раздел 58.

[109] - См. дела «Станков и Объединенная македонская организация “Илинден”» и «Иванов против Болгарии».

[110] - См. Руководство по свободе мирных собраний. Бюро по демократическим институтам и правам человека и Венецианская комиссия. OSCE/ODIHR 2010, <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.

механизмы^[111]. Однако правила уведомлений не должны быть настолько обременительными, чтобы иметь характер разрешений или приводить к необоснованному отказу на проведение собраний.

Если требования об уведомлении сочетаются с необоснованным отказом или с отсутствием своевременного ответа государственных органов, результатом становится наложение излишне строгого ограничения на свободу собраний. В случае отсутствия своевременного ответа законодательство должно предусматривать возможность организации собрания в соответствии со сроками уведомления. В случае отказа законодательство должно предусматривать возможность ускоренной процедуры подачи апелляции^[112].

Кроме того, в законодательстве должны содержаться положения о спонтанных собраниях. Другими словами, в законодательстве должны быть предусмотрены исключения для тех случаев, когда предоставление уведомления практически неосуществимо. Способность мирно и оперативно реагировать на конкретный инцидент или происшествие является непременным условием свободы собраний^[113].

[111] - См. Комитет ООН по правам человека, дело «Аули Кивенмаа против Финляндии» (1994 г.)

[112] - См. Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников, июль 2011 г., стр. 30, 32 («На случай наложения ограничений на проведение собраний Государства должны обеспечить наличие надлежащих процедур рассмотрения жалоб. Кроме того, Государствам следует обеспечить доступ в судебные инстанции для апелляции любых решений о наложении ограничений на собрания, однако эта процедура не должна заменять собой надлежащих процедур административного рассмотрения...»).

[113] - Там же, стр. 32 («Признавая, что для должного несения функции ответственности в части охраны правозащитников, принимающих участие в собрании,

(2) Ответственность за одновременные собрания

Свобода собраний может создать условия для одновременно проводимых собраний или контрдемонстраций. В таких случаях законодательство и государство несут особую ответственность. Во-первых, законодательство должно разрешать проведение контрдемонстраций, с тем чтобы люди имели возможность выразить свое несогласие с мнениями, озвученными на другом публичном собрании. Другими словами, «право на проведение контрдемонстраций не должно приводить к подавлению права на проведение демонстраций»^[114]. Во-вторых, государство обязано защищать мирные демонстрации и их участников^[115]. Эта обязанность приобретает особую важность в случае одновременно проводимых собраний.

(3) Защита от необоснованного вмешательства государства в свободу проведения собраний

Как и в случае со свободой ассоциаций, в международном законодательстве создана презумпция в отношении любого правительственного постановления, которое приравнивается к ограничению признанных прав. Вмешательство в свободу собраний может быть оправдано только в том случае, если оно «соответствует

органам власти необходимо заблаговременное получение уведомления, Государствам рекомендуется рассмотреть возможность исключительных обстоятельств, в которых правозащитникам, протестующим против нарушений прав человека, была предоставлена возможность немедленного реагирования на какое-либо событие путем проведения мирных публичных собраний»).

[114] - См. «Платформа “Врачи за жизнь” против Австрии», решение от 21 июня 1988 г., серия А, № 139, стр. 12, раздел 32.

[115] - Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников, июль 2011 г., стр. 33.

закону»^[116], призвано достичь целей законного правительства и необходимо в условиях демократического общества. К интересам законного правительства относятся только следующие: «национальная или общественная безопасность и правопорядок (*ordre public*), защита здоровья или моральных устоев граждан либо защита прав и свобод других людей»^[117]. Административные меры, ограничивающие или препятствующие свободе собраний, нередко применяются без особого учета этих правительственных интересов^[118].

Проверка пропорциональности, вызванная «необходимой в условиях демократического общества» аналитической проверкой, указывает на то, что любое вмешательство должно осуществляться с помощью как можно менее инвазивных средств. Делается вывод о том, что простое применение законодательных ограничений, таких как наложение полного запрета на любые демонстрации, скорее всего, сделает проверку пропорциональности неэффективной.

Помимо законодательных вопросов, рассмотренных в настоящем отчете, существует целый ряд других. Так, пристального внимания требуют сферы ответственности организаторов демонстраций

[116] - Стоит отметить, что стандарт «соответствует закону» в контексте свободы собраний отличается от стандарта «предписанный законом» в контексте свободы ассоциаций. Стандарт «соответствует закону» интерпретируется в более широком смысле и подразумевает, что «ограничения в отношении мирных собраний могут налагаться не только законом, но и инструментами с более общими статутными полномочиями, например, исполнительным приказом или указом». См. Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников, июль 2011 г., стр. 33.

[117] - ICCPR, Статья 21.

[118] - Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников, июль 2011 г., стр. 31.

и правоохранительных органов. Эти, а также другие вопросы подробно рассматриваются в других источниках^[119].

VI. Право на изыскание и получение ресурсов

В рамках широкого круга параметров организации гражданского общества имеют право изыскивать и получать финансирование из законных источников в самом широком смысле этого понятия.

К законным источникам следует относить частные лица и коммерческие организации, другие действующие лица гражданского общества и международные организации, а также местные, национальные и зарубежные правительства. Ограничения на получение ресурсов угрожают непосредственно способности организаций гражданского общества осуществлять свою деятельность. Ограничения на получение финансирования, и особенно зарубежного финансирования, становятся все более распространенными. Такие ограничения, как это будет показано в настоящем разделе, нередко нарушают положения международного права.

- Статья 22 ICCPR, защищая свободу создания ассоциаций, определяет пределы, в которых государство может ограничивать это право; обоснованными являются те ограничения, которые предписаны законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, защиты

[119] - См., например, Руководство по свободе мирных собраний. Бюро по демократическим институтам и правам человека и Венецианская комиссия. OSCE/ODIHR 2010, <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.

общественного здоровья или морали, или для защиты прав и свобод других лиц»^[120]. Ограничения финансирования, подавляющие способность организаций гражданского общества выполнять свои задачи, может также считаться неоправданным вмешательством в свободу ассоциаций. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR) признал наличие проблемы с такими ограничениями, выражая «глубокую озабоченность» по поводу закона Египта № 153 1999 г. (Закон о гражданских ассоциациях и институтах), который «дает правительству контроль над правом НПО управлять своей деятельностью, включая поиск внешних источников финансирования».^[121]

- В Статье 13 Декларации ООН о правозащитниках открыто признается самостоятельное материальное право на доступ к финансированию: «Каждый имеет право, как лично, так и в объединении с другими лицами, запрашивать, получать и использовать ресурсы в непосредственных целях пропаганды и защиты прав человека и основополагающих свобод, осуществляемых мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации»^[122]. Верховный комиссар

[120] - ICCPR, Статья 22.2.

[121] - Египет, ICESCR, E/200138 (2000) 22/, параграфы 161 и 176, http://www.bayefsky.com/themes/public_general_concluding-observations.php.

[122] - Декларация ООН о правозащитниках, Статья 3: «Национальное законодательство, отвечающее положениям Устава Организации Объединенных Наций и других международных обязательств государства в области прав человека и основополагающих свобод, представляет собой юридическую основу, в рамках которой должны реализовываться и использоваться права человека и основополагающие свободы, и в рамках которой должны осуществляться все упоминаемые в настоящей Декларации виды деятельности по пропаганде, защите и действенной

ООН по правам человека разъяснил, что Декларация обеспечивает конкретную защиту для правозащитников, включая право «запрашивать, получать и использовать ресурсы в целях защиты прав человека (*включая получение средств из-за границы*)»^[123]. (Курсив наш.)

- В этом отчете, получившем название «Защитники прав человека: защищая право защищать права человека», Организация Объединенных Наций определила как ключевую проблему «законодательство, запрещающее или препятствующее получению зарубежных средств для финансирования деятельности в области прав человека»^[124]. И если защищаются права правозащитных организаций гражданского общества на получение зарубежного финансирования, то в равной степени должны защищаться права на получение зарубежных средств организаций гражданского общества, занимающимися другими видами деятельности (например, социальными службами), ввиду отсутствия каких-либо причин для их дискриминации.
- В *Комментарии к Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы* (от июля 2011 г.), Специальный докладчик ООН по положению правозащитников подтверждает, что «для того чтобы организации по правам человека смогли выполнять свои функции, они должны получить возможность делать

реализации этих прав».

[123] - См. информацию об Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека по адресу <http://www.ohchr.org/english/issues/defenders/declaration.htm>

[124] - Бюллетень фактов № 29: Защитники прав человека: защищая право защищать права человека, стр. 13.

это без каких-либо препятствий, в том числе финансовых. Если люди могут свободно пользоваться своим правом на создание ассоциаций, однако при этом им отказывают в предоставлении ресурсов для ведения деятельности и управления организацией, то право на свободу ассоциаций попросту аннулируется»^[125].

- В октябре 2004 г. Отчет Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хины Джилани выделил «Ограничения финансирования» в качестве одной из категорий юридических препятствий, «оказывающей серьезное отрицательное влияние на способность защитников прав человека вести свою деятельность»^[126]. Рекомендации специального представителя включали следующее: «Правительства должны разрешить доступ НПО к зарубежному финансированию, рассматривая его как часть международного сотрудничества, на которое у гражданского общества имеются такие же права, как и у правительств. Единственные законные требования, предъявляемые к таким НПО, должны диктоваться интересами обеспечения прозрачности»^[127].
- Декларация ООН о правозащитниках не является единственным документом, защищающим права на получение

[125] - Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН по положению правозащитников, июль 2011 г., стр. 95, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationofdefendersJuly2011.pdf>.

[126] - Отчет, представленный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хиной Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58178/, стр. 20.

[127] - Там же, стр. 22.

финансирования. Она следует по стопам Декларации «О ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений», провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН в 1981 г. Разумеется, основное внимание в этой Декларации уделяется «праву на свободу мысли, совести и вероисповедания»^[128]. Декларация признает (в Статье 6), что право на свободу мысли, совести и вероисповедания должно включать, *среди прочего*, свободу «запрашивать и получать добровольные финансовые и другие взносы от частных лиц и организаций»^[129]. И в этом случае не делается различия между отечественными и зарубежными источниками.

- Рекомендация Совета Европы по юридическому статусу НПО, раздел VI (№57), гласит: «НПО должны получать помощь в достижении поставленных ими целей, выражающуюся в виде государственного финансирования и других форм поддержки, таких как освобождение от подоходного и других видов налогов и сборов с членских взносов, средств и товаров, полученных от сторон, оказывающих финансовую поддержку, правительственных или международных агентств, некоммерческих инвестиций, арендной платы, роялти, экономической деятельности и операций с собственностью, а также предоставления налоговых льгот в отношении пожертвований в форме вычетов и зачета налога на прибыль».
- Принятый в 1990 г. в Копенгагене документ «Организации по безопасности

[128] - Декларация ООН «О ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений», Статья 1.

[129] - Там же, Статья 6(f).

и сотрудничеству в Европе» (ОБСЕ) устанавливает обязательства 55 стран-участниц ОБСЕ. Параграф 10.3 Документа Копенгагенского совещания рассматривает вопросы образования НПО в целях защиты прав человека, а параграф 10.4 говорит о том, что отдельным лицам и группам лиц должен быть предоставлен «беспрепятственный доступ ко всем сходным организациям и право обмена информацией с ними, внутри и за пределами их стран, и в рамках международных организаций... и право запрашивать, получать и использовать в непосредственных целях пропаганды и защиты прав человека и основополагающих свобод добровольные пожертвования из источников внутри страны и международных источников, в порядке, предусмотренном законом».

- Межамериканская комиссия по правам человека выпустила отчет (в марте 2006 г.), основное внимание в котором уделяется ответственности государств в этой области: Государства должны «воздерживаться от наложения ограничений на средства финансирования правозащитных организаций. Государства должны допускать и содействовать доступу правозащитных организаций к зарубежным средствам в контексте международного сотрудничества, обеспечивая прозрачные условия»^[130].

В дополнение к прямым формулировкам, закрепляющим право запрашивать и получать финансирование, структура международного законодательства защищает

[130] - Межамериканская комиссия по правам человека, «Отчет о ситуации с правозащитниками в Северной и Южной Америке», Док. OEA/Ser.L/V/II.124Doc.5rev.1 (7 марта 2006 г.), Рекомендация № 19.

право собственности^[131]. В Статье 17 Всеобщей декларации право на владение собственностью и защиту от произвольного лишения собственности государством распространяется на всех, и это положение должно интерпретироваться как включающее юридические лица и, как следствие — организации гражданского общества.

Действительно, Европейский суд постановил, что Статья 1 Первого протокола Европейской конвенции по правам человека, защищающая право на «беспрепятственное пользование своей собственностью»^[132], применима как к физическим, так и к юридическим лицам. В то время как Европейским судом было вынесено определение о том, что право не дает гарантии права на приобретение собственности, он выдвинул важное положение о том, что право собственности включает право на отчуждение собственности^[133]. Право на отчуждение собственности естественным образом включает право на осуществление в законных целях пожертвований средств в пользу НПО.

[131] - Статья 17 Всеобщей декларации прав человека гласит: «(1) Каждый имеет право владеть собственностью как лично, так и в объединении с другими; (2) Никто не должен произвольно лишаться его собственности».

[132] - Статья 1 Первого протокола Европейской конвенции гласит: «Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на беспрепятственное пользование своей собственностью. Никто не может быть лишен своей собственности, за исключением случаев, когда это диктуется интересами общества и при выполнении условий, предусмотренных законом и общими принципами международного законодательства. Предыдущие положения, однако, не должны никоим образом ограничивать права государства на обеспечение исполнения таких законов — в той степени, в которой это будет сочтено необходимым для управления использованием такой собственностью в соответствии с общими интересами, или для обеспечения оплаты налогов и других выплат или штрафных санкций».

[133] - Clare Ovey and Robin White, The European Convention on Human Rights (Клер Овей и Робин Уайт, «Европейская конвенция по правам человека»), 3-е издание, Oxford University Press, © 2002.

VII. Обязанность государства оказывать защиту

В обязанности государства входит принятие мер для соблюдения прав человека и фундаментальных свобод, а также обязанность защищать права организаций гражданского общества. Обязанности государства являются как негативными (такая как обязанность воздерживаться от вмешательства в права человека и фундаментальные свободы), так и позитивными (такая как обязанность обеспечить соблюдение прав человека и фундаментальных свобод). Обязанность государств оказывать защиту также распространяется на некоторые межгосударственные организации, включая, разумеется, Организацию Объединенных Наций.

Международное право накладывает на государства обязанности по обеспечению защиты прав, провозглашенных международным законодательством (Всеобщая декларация, ICCPR и т.п.):

- Устав Организации Объединенных Наций, Статья 55: ... Организация Объединенных Наций содействует: всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Статья 56: Все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в Статье 55.
- Всеобщая декларация прав человека, 6-я преамбула: «Государства-члены обязались содействовать, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций,

всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод».

- ICCPR, Статья 2: (1) Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия ... (2) ... каждое участвующее в настоящем Пакте государство ... принимает необходимые меры ... для принятия таких законов и других мер, которые могут быть необходимы для реализации прав, признанных в настоящем Пакте. Комитет по правам человека ICCPR подчеркнул обязательства государства в Общем разъяснении 31(7) (2004): «Статья 2 требует от участвующих в Пакте государств принятия законодательных, судебных, административных, образовательных и других необходимых мер для исполнения их юридических обязательств».
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Статья 2: (1) Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, особенно — в экономической и технической областях, в максимальной степени использовать имеющиеся ресурсы, чтобы всеми надлежащими способами последовательно обеспечить полное осуществление признаваемых настоящим Пактом прав, в первую очередь — путем принятия законодательных мер.
- Декларация ООН о праве на развитие, Статья 6: Все государства должны сотрудничать в целях содействия поощрения и укрепления всеобщего

уважения и соблюдения всех прав человека и основных свобод для всех...

- Венская декларация и Программа действий^[134]: Права человека и основные свободы являются правами, данными каждому человеку с рождения; их защита и поощрение являются первейшей обязанностью правительств.
- Декларация ООН о правозащитниках, Статья 2: Каждое государство несет основную ответственность и обязанность защищать, поощрять и осуществлять все права человека и основные свободы, в частности путем принятия таких мер, какие могут потребоваться для создания всех необходимых условий в социальной, экономической и политической, а также в других областях и правовых гарантий, необходимых для обеспечения того, чтобы все лица под его юрисдикцией, индивидуально и совместно с другими, могли пользоваться всеми этими правами и свободами на практике.
- Вильнюсская декларация сообщества демократий 2011 г.: «Акцентируя внимание на том, что правовая среда, лояльная к гражданскому обществу, является неотъемлемым элементом устойчивой демократии, и подчеркивая важность постоянной поддержки гражданского общества и неправительственных организаций в их усилиях по использованию и продвижению свободы выражения, ассоциаций и собраний... мы выступаем против постоянных преследований активистов гражданского общества во многих странах по всему миру и решительно осуждаем применение

репрессивных мер по отношению к организациям гражданского общества и неправительственным организациям. Мы активно поддерживаем продвижение прав каждого человека, включая членов гражданского общества, на свободу выражения, собраний и ассоциаций...».

В свете этого комплекса международного законодательства государство не только обязано воздерживаться от нарушений прав человека и основополагающих свобод, но на него также возлагается позитивная обязанность обеспечить соблюдение прав человека и основополагающих свобод, включая, среди прочего, свободы ассоциаций и выражения^[135]. В эти обязанности входит сопутствующая обязанность обеспечивать надлежащий разрешительный характер законодательной базы для гражданского общества, а также гарантировать наличие необходимых официально установленных механизмов, «обеспечивающих всем частным лицам» признанные права. Разрешительная юридическая база поможет создать соответствующую среду для НПО в течение всего жизненного цикла организации^[136].

[135] - Против «Обязанности защищать» государство не имеет право выдвигать контрдоводы о суверенности. «Государство, заявляющее о суверенности, заслуживает уважения только в той степени, в которой оно защищает основные права своих субъектов. Именно из их прав проистекают его собственные права. Когда оно нарушает их, то улетучивается то, что Уолцер называет «презумпцией пригодности» между Правительством и управляемыми, и одновременно с этим терпят крах претензии Государства на суверенность».0 (См. S. Hoffmann, *The politics and ethics of military intervention, Survival*, (С. Хоффман, «Политика и этика военного вмешательства, Правила выживания») 37:4, 199596-, стр. 35. См. также V. Popovski, *Sovereignty as Duty to Protect Human Rights* (В. Поповски, «Суверенитет как обязанность защиты прав человека»), www.un.org/Pubs/chronicle/2004/Issue40404/p16.html).

[136] - Более подробную информацию об элементах разрешительной юридической среды см. ICNL's Checklist for NPO Laws (Контрольный перечень законов

[134] - Принята Всемирной конференцией ООН по правам человека, 25 июня 1993 г.

Необходимые официальные механизмы могут включать, среди прочего, полицейские силы для защиты людей от нарушения их прав государственными и негосударственными органами, а также независимую судебную систему, способную предоставлять средства защиты.

об НПО Международного центра некоммерческого права (ICNL)) (www.icnl.org) или Guidelines for Law Affecting Civic Organizations (Руководящие указания по законодательству, затрагивающему гражданские организации) Института открытого общества (OSI).

Пути дальнейшего развития: защита и расширение пространства для деятельности гражданского общества

С начала осуществления проекта «На защите гражданского общества» в 2007 году группы гражданского общества и международное сообщество предприняли значительные шаги по противодействию вызывающей озабоченность тенденции к росту ограничений, о которой говорится в настоящем отчете. Эти усилия привели к повышению важности свободы собраний и ассоциаций в ходе международного диалога, недопущению принятия ограничительных законов в ряде стран и стимулированию правительств разных стран к разработке прогрессивных правовых систем.

Несмотря на все усиливающуюся реакцию международного сообщества, во многих странах гражданское общество продолжает терять позиции. По аналогии с увеличением ограничительных правовых сред по всему миру после «цветных революций» в ряде стран бывшего соцлагеря, «арабская весна» 2011 года вызвала новую волну ограничительных мер для противодействия общественным волнениям, народным движениям и работе гражданских ассоциаций. Такое распространение правовых ограничений, налагаемых на гражданское общество, продолжает наблюдаться по всему миру, в совокупности с более традиционными формами репрессий, такими как тюремные заключения, преследования, исчезновения и приведение в исполнение судебных решений.

Для стимуляции глобальной реакции на этот вызов Всемирное движение за демократию и Международный центр некоммерческого права рекомендуют осуществление следующих действий.

Действия, призванные оказать воздействие на международное сообщество в целом:

- Призвать демократические правительства и международные организации, включая Организацию Объединенных Наций, международные финансовые учреждения и соответствующие многосторонние и региональные организации, одобрить отчет «На защите гражданского общества» и излагаемые в нем принципы и побудить правительства государств к их соблюдению.
- Призвать стабильные демократические государства и международные организации подтвердить свою приверженность демократическим мерам управления, главенству закона и уважению прав человека, и разработать согласованную политику, основанную на принципах защиты гражданского общества.
- Призвать стабильные демократические государства и международные организации подтвердить, что предлагаемые ограничения свободы создания ассоциаций подвергаются строгой аналитической юридической проверке, определенной

в Статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR) (см. раздел «При внимательном рассмотрении») и принимать энергичные меры по обнародованию нарушений, особенно — допускаемых странами, подписавшими ICCPR.

- Призвать демократические государства и международные организации оказывать и расширять помощь организациям гражданского общества, как часть их усилий по защите и укреплению общественного пространства, в котором граждане могут инициировать и осуществлять свою деятельность по расширению и укреплению процессов демократических преобразований.
- Призвать демократические государства и международные организации повысить уровень их вовлечения за счет уже существующих, но не максимально используемых механизмов, таких как Рабочая группа Сообщества демократий по правам и защите гражданского общества, мандат Специального докладчика ООН по правам на свободу мирных собраний и ассоциаций, а также резолюция Организации американских государств по «продвижению прав на свободу собраний и ассоциаций в странах американского континента».
- Организовать дискуссии и слушания в парламентах, конгрессах и национальных ассамблеях с целью повышения осведомленности законодателей в отношении этих вопросов и принципов.
- Контролировать степень, в которой изложенные в данном отчете принципы «На защите гражданского общества» применяются в двусторонних и многосторонних отношениях.
- Призвать специальных докладчиков ООН, в особенности Специального докладчика

по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, включать принципы «На защите гражданского общества» в свои отчеты и другие документы ООН.

- Признавать, продвигать и защищать фундаментальные права, такие как права на свободу собраний и ассоциаций, с помощью новых технологий.

Действия, направленные на организации гражданского общества:

- Изучить информацию о принципах «На защите гражданского общества» и степени их продвижения и защиты, как в отдельных странах, так и по всему миру.
- С помощью подборки методик «На защите гражданского общества» (текст доступен на сайте www.defendingcivilsociety.org) улучшить понимание правовой структуры, которой они руководствуются в своей работе, и создать собственный потенциал участия в реформировании регрессивных структур.
- Содействовать обсуждению на национальном и региональном уровне выводов, представленных в настоящем отчете, и вопросов юридической реформы законодательных структур, регулирующих работу организаций гражданского общества, с целью повышения интереса и мобилизации поддержки.
- Стимулировать интеграцию принципов, изложенных в отчете «На защите гражданского общества», в более широкие стратегии гражданского общества, включая усилия на местном и национальном уровне по более широкому вовлечению женщин и молодежи в политическую, общественную и экономическую деятельность; установление независимой судебной системы для обеспечения главенства

закона; укрепление позиций свободных и независимых средств массовой информации.

- Настаивать на том, чтобы планируемые ограничения свободы создания ассоциаций подвергались строгой аналитической юридической проверке, определенной в Статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR) (см. раздел «При внимательном рассмотрении») и принимать энергичные меры по обнародованию нарушений, особенно — допускаемых странами, подписавшими ICCPR, с помощью предания информации широкой гласности и проведения процессов в соответствующих международных судах.
- Перевести данный отчет на различные местные языки для достижения более глубокого понимания рассматриваемых вопросов рядовыми организациями гражданского общества и представителями широкой общественности.
- Рассмотреть более действенные способы применения новых технологий и «виртуального» пространства для ведения работ в области демократии и прав человека и мобилизовать поддержку для таких работ.
- Передавать результаты анализа ограничительных правовых мер и отчеты по воздействию таких мер со Специальным докладчиком ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций.
- Собирать и анализировать информацию о передовых практиках по продвижению и защите свободы собраний и ассоциаций.
- Более тесно сотрудничать с международным сообществом и другими заинтересованными лицами, такими как международные НПО, профсоюзы и законодатели, с целью подготовки стратегического глобального ответа.

- Изучить пути вовлечения адвокатов в пропагандистскую деятельность, в особенности в анализ правовых структур, подготовку законопроектов и переговоры с правительственными чиновниками на тему конкретных условий.

Действия, направленные на организации в поддержку демократии:

- Призвать фонды и организации содействия демократии утвердить этот отчет и его принципы «На защите гражданского общества».
- Способствовать проведению дискуссий с партнерами и правительствами на национальном, региональном и международном уровнях с целью разработки идей по реформированию законодательной структуры для обеспечения защиты пространства для работы гражданского общества в каждой стране.
- Настаивать на том, чтобы планируемые ограничения свободы создания ассоциаций подвергались строгой аналитической юридической проверке, определенной в Статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR) (см. раздел «При внимательном рассмотрении») и принимать широкие меры по обнародованию нарушений, особенно — допускаемых странами, подписавшими ICCPR, с помощью энергичного предания информации гласности и проведения процессов в соответствующих международных судах.
- Распространять экземпляры этого отчета всем своим партнерам и получателям грантов во всем мире.
- Делиться друг с другом передовыми практиками поддержки организаций гражданского общества, которые

сталкиваются в своих странах с
ограничительными средами.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Перечень основных международных документов

Африканская Хартия по правам человека и народов
http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html

Американская конвенция по правам человека
<http://www.iachr.org/Basicos/basic3.htm>

Американская декларация по правам и обязанностям человека
<http://www.oas.org/juridico/English/ga-Res98/Eres1591.htm>

Арабская хартия прав человека
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/arabcharter.html>

Сообщество демократий, материалы конференции в Бамако, 2007 г., Согласованное мнение министров: «Демократия, развитие и борьба с бедностью»
<http://www.bamako2007.gov.ml/PRODUCTION%20DE%20LA%204%E8me%20CONFERENCE%20MINISTERIELLE%20CD/CONSENSUS%20DE%20BAMAКО/MasterBamakoDocument.pdf>

Вильнюсская декларация сообщества демократий 2011 г.
http://www.ccd21.org/pdf/vilnius_declaration.pdf

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации женщин
<http://www.ohchr.org/english/law/cedaw.htm>

Конвенция о правах ребенка
<http://www.ohchr.org/english/law/crc.htm>

Конвенция о правах инвалидов
http://untreaty.un.org/English/notpubl/IV_15_english.pdf

Принятый в Копенгагене документ «Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе» (ОБСЕ) (1990)
http://www.osce.org/documents/odihr/199013992/06/_en.pdf

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/005.htm>

Первый факультативный протокол к Международной конвенции по гражданским и политическим правам

<http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда

http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=EN&var_pagename=DECLARATIONTEXT

Межамериканская демократическая хартия

http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm

Международная конвенция по гражданским и политическим правам

<http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

<http://www.ohchr.org/english/law/cerd.htm>

Резолюция Генеральной ассамблеи Организации американских государств по «продвижению прав на свободу собраний и ассоциаций в странах американского континента» (июнь 2011 г.)

<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG05445E04.doc>

ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы ассоциаций, с акцентом на неправительственные организации

<http://www.legislationline.org/upload/lawreviews/46/a824/ea8fac61f2ba6514e5d38af6b2.pdf>

Рекомендация CM/Rec (2007)14 Комитета министров Совета Европы странам-участницам в отношении юридического статуса неправительственных организаций в Европе

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Декларация ООН о праве на развитие

<http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/74.htm>

Всеобщая декларация ООН о правах и обязанностях отдельных лиц, общественных групп и организаций по пропаганде и защите общепринятых прав человека и основных свобод

<http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/declaration.htm>

Резолюция 1521/ Совета ООН по правам человека о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций (сентябрь 2010 г.)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G1082/164//PDF/G1016482.pdf?OpenElement>

Руководящие принципы Государственного департамента США о неправительственных организациях

<http://www.state.gov/g/drl/rls/77771.htm>

Всеобщая декларация прав человека

<http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs2.htm>

Венская декларация и Программа действий

[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En)

Проект «На защите гражданского общества», включая консультации в регионах, подготовку настоящего отчета «На защите гражданского общества», а также деятельность по пропаганде его выводов, стали возможными благодаря великодушной поддержке следующих организаций:



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international Canada

The
Hurford
Foundation



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



財團法人
臺灣民主基金會
Taiwan Foundation for Democracy

Взгляды авторов, изложенные в настоящей публикации, не обязательно отражают взгляды перечисленных выше организаций или правительств, представляемых ими.

Всемирное движение за демократию и его международный Руководящий комитет также выражают свою глубокую признательность Секретариату Всемирного движения за демократию при Национальном фонде поддержки демократии (NED) и Международному центру некоммерческого права (ICNL) за сотрудничество и оказанную поддержку проекту «На защите гражданского общества», а также за помощь при подготовке этого отчета.



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



World Movement for Democracy
National Endowment for Democracy
1025 F Street, NW, Suite 800
Washington, DC 20004
USA

Tel: +1 202 378 9700

Fax: +1 202 618 4609

world@ned.org

www.wmd.org