



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
24 April 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать третья сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киай

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации в соответствии с резолюциями Совета 15/21 и 21/16 представляет Совету по правам человека предусмотренный мандатом второй тематический доклад.

В главах I и II доклада Специальный докладчик представляет обзор деятельности, осуществленной им в период с 1 мая 2012 года по 28 февраля 2013 года.

В главах III и IV Специальный докладчик затрагивает два вопроса, являющихся, по его мнению, наиболее важными в рамках его мандата, в частности финансирование ассоциаций и проведение мирных собраний.

В главе V Специальный докладчик предлагает свои выводы и рекомендации.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Деятельность	4–7	3
A. Сообщения	4	3
B. Поездки по странам	5	3
C. Участие в различных мероприятиях	6–7	4
III. Возможность ассоциаций получать финансовые ресурсы: важнейшая часть права на свободу ассоциации	8–42	5
A. Определение понятий	8–14	5
B. Международная правовая основа возможности получать финансовые ресурсы	15–18	6
C. Соблюдение международных норм и стандартов в области прав человека	19–42	8
IV. Возможность проводить мирные собрания: неотъемлемый компонент права на свободу мирных собраний	43–78	16
A. История вопроса	43–45	16
B. Процедурные и практические меры в отношении проведения мирных собраний	46–78	17
V. Выводы и рекомендации	79–83	24

I. Введение

1. Данный второй доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюциями Совета 15/21 и 21/16. В данном докладе содержится описание деятельности, осуществленной мандатарием за период с 1 мая 2012 года по 28 февраля 2013 года, и затрагиваются два важных вопроса, неоднократно поднимавшиеся во время интерактивного диалога с государствами – членами Совета в июне 2012 года, а именно вопрос о финансировании ассоциаций и проведении мирных собраний. В свете резолюции Совета 21/16 особое внимание уделено также значению свободы мирных собраний и ассоциации для работы субъектов гражданского общества, в частности в сфере прогрессивного осуществления экономических, социальных и культурных прав.

2. При подготовке настоящего доклада Специальный докладчик организовал 8 и 9 декабря 2012 года в Момбасе, Кения, двухдневное совещание экспертов. Он также принял во внимание соответствующие элементы работы, проводимой в Совете¹.

3. Как уже было отмечено в первом тематическом докладе, Специальный докладчик подчеркивает, что права на свободу мирных собраний и ассоциации являются взаимосвязанными и взаимозависимыми, но это также два отдельных права. Поэтому в настоящем докладе будут охвачены право на свободу ассоциации и право на свободу мирных собраний.

II. Деятельность

A. Сообщения

4. За период с 1 мая 2012 года по 28 февраля 2013 года Специальным докладчиком было направлено в общей сложности 170 сообщений. Замечания в отношении направленных в течение года сообщений содержатся в добавлении к настоящему докладу (A/HRC/23/39/Add.2).

B. Поездки по странам

5. Специальный докладчик с 14 по 23 января 2013 года осуществил страновую миссию в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Он благодарит правительство Соединенного Королевства за образцовое сотрудничество до начала и во время визита (см. A/HRC/23/39/Add.2). Он выражает также признательность правительствам Азербайджана, Гватемалы, Гондураса, Киргизской Республики, Мальдивских Островов, Руанды, Туниса и Чили за направление ему приглашений и надеется воспользоваться этими приглашениями в ближайшем будущем.

¹ Страновые ситуации, упомянутые в настоящем докладе, являются объектом сообщений, направленных правительствам, как и пресс-релизы, выпущенные мандатариями специальных процедур и высокопоставленными должностными лицами Организации Объединенных Наций.

С. Участие в различных мероприятиях

6. В период с 1 мая 2012 года по 28 февраля 2013 года Специальный докладчик принял участие в следующих мероприятиях, организованных государствами и международными и региональными правозащитными механизмами:

- семинар на тему "Правозащитники и мирный протест", организованный норвежским Министерством иностранных дел (Осло², 6–8 июня 2012 года);
- Субрегиональный семинар для Восточной Африки на тему "Укрепление организаций гражданского общества с помощью правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций", совместно организованный Восточноафриканским региональным отделением Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Программой по экономическим, социальным и культурным правам женщин, Альянсом СИВИКУС и Международной службой прав человека (Найроби, 10 сентября 2012 года);
- день разработки политики на тему "Роль и вызовы организаций гражданского общества, работающих в неблагоприятной для гражданского общества среде", организованный зонтичной организацией Кепа (Хельсинки, 11 октября 2012 года);
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Дополнительное совещание в рамках человеческого измерения на тему свободы мирных собраний и ассоциации (Вена, 8–9 ноября 2012 года);
- внутренняя дискуссия на тему "Поощрение и защита прав человека в контексте мирных протестов", организованная Швейцарским федеральным департаментом иностранных дел (Берн, 21 января 2013 года).

7. Кроме того, Специальный докладчик посетил следующие организованные гражданским обществом мероприятия:

- семинар на тему "Новые технологии и мониторинг прав человека", организованный Стэнфордским университетом (Стэнфорд, 6–7 августа 2012 года);
- пятый Азиатский региональный форум правозащитников (Бангкок, 3–5 сентября 2012 года);
- академическую поездку в Малайзию (6–8 сентября 2012 года);
- лекцию в честь Дня прав человека, организованную Форумом правозащитных НПО в Зимбабве и зимбабвийской организацией "Юристы в защиту прав человека" (Хараре, 10 декабря 2012 года);
- региональную консультацию с участием субъектов гражданского общества из франкоязычных стран Западной Африки и Центральной Африки, организованную Всемирным движением за демократию (Уагадугу, 15–16 февраля 2013 года);

² См. совместную рекомендацию Организации Объединенных Наций и мандатариев специальных процедур Африканской комиссии по правам человека и народов по следующему адресу: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12524&LangID=E>.

- подготовку видеопослания для дополнительного мероприятия Совета по правам человека на тему "Ограничения финансирования НПО", организованную Центром по наблюдению за соблюдением прав человека, (Женева, 28 февраля 2013 года).

III. Возможность ассоциаций получать финансовые ресурсы: важнейшая часть права на свободу ассоциации

A. Определение концепций

8. Возможность искать, получать и использовать ресурсы имеет важное значение для существования и эффективной деятельности любой ассоциации, какой бы небольшой она ни была. Право на свободу ассоциации включает не только возможность физических или юридических лиц образовывать ассоциации и присоединяться к ним, но и возможность искать, получать и использовать ресурсы – людские, материальные и финансовые – из национальных, иностранных и международных источников.

9. Правовые рамки и политика, имеющие отношение к ресурсам, оказывают существенное воздействие на свободу ассоциации; они могут повышать эффективность и способствовать устойчивости ассоциаций или, наоборот, обрекать ассоциации на зависимое и ненадежное существование. Кроме того, для ассоциаций, занимающихся поощрением прав человека, в том числе экономических, социальных и культурных прав, или ассоциаций, занимающихся оказанием услуг (таких, как предотвращение стихийных бедствий, предоставление медицинских услуг или охрана окружающей среды), доступ к ресурсам имеет важное значение не только для существования самой ассоциации, но и для пользования другими правами человека теми, кому приносит пользу деятельность ассоциации. Поэтому неоправданные ограничения ресурсов, имеющихся в распоряжении ассоциаций, отражаются на осуществлении права на свободу ассоциации и также подрывают гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права в целом.

10. Термин "ресурсы" охватывает широкий круг понятий, который включает финансовые выплаты (например, пожертвования, гранты, контракты, спонсорство, социальные вложения и т.д.); гарантии займов и другие формы финансовой помощи от физических и юридических лиц; пожертвования натурой (например, взносы товарами, услугами, программное обеспечение и другие формы интеллектуальной собственности, недвижимость и т.д.); материальные ресурсы (например, канцелярское оборудование, ИТ-оборудование и т.д.); людские ресурсы (например, оплачиваемый персонал, добровольцы и т.д.); доступ к международной помощи, солидарность; возможность путешествовать и общаться без неоправданного вмешательства и право пользоваться защитой государства.

11. Вследствие ограничения количества слов в данном разделе будет рассмотрен главным образом вопрос о финансовых ресурсах, включая денежные переводы, пожертвования натурой и другие формы финансовой помощи (здесь и далее "финансирование"). В докладе охватываются финансовые ресурсы, предоставляемые физическими и юридическими лицами, будь то национальными, иностранными или международными, включая отдельных лиц; ассоциациями, зарегистрированными или нет; фондами; правительствами; корпорациями и

международными организациями (включая фонды и программы Организации Объединенных Наций).

12. В последние годы субъекты гражданского общества сталкиваются с возросшим контролем и неоправданными ограничениями в отношении получаемых или предположительно получаемых ими средств. В сочетании с глобальным финансовым кризисом, который вынудил ряд доноров уменьшить объем финансирования, такая ситуация во многих случаях привела к уменьшению числа ассоциаций и уменьшению или изменению деятельности существующих ассоциаций или, в худшем случае, к исчезновению некоторых из них. Эта проблема не является изолированной и существует во всех частях мира, как правило в результате неоправданных ограничений, имеющих место, когда какая-либо ассоциация: а) ищет; б) получает; или с) использует финансовые ресурсы; и эти меры во многих случаях нацелены на то, чтобы заставить замолчать диссидентов и критиков.

13. Это не означает, что у ассоциаций нет никаких обязательств. Ассоциации обязаны обеспечивать, чтобы средства использовались для заявленных целей и чтобы они являлись транспарентными и подотчетными перед своими донорами в соответствии с условиями их соглашений о финансировании. Чрезвычайно важно, чтобы ассоциации, как и другие секторы в обществе, работали добросовестно, с соблюдением этических норм, с тем чтобы вызывать доверие в данном секторе. В этой связи Специальный докладчик ссылается на ряд предпринятых гражданским обществом инициатив, таких как разработка Устава подотчетности международных неправительственных организаций (МНПО), которые представляют собой ценные примеры чувства ответственности, демонстрируемого субъектами гражданского общества.

14. Специальный докладчик считает, что национальные, иностранные и международные доноры также имеют обязанности. Доноры должным образом должны учитывать местный политический, социальный и экономический контекст, в котором действуют ассоциации, особенно ассоциации, работающие с низовыми общинами, маргинализированными и уязвимыми группами, а также с целью решения "непопулярных" или острых вопросов. Доноры должны также уважать автономию организаций гражданского общества, с тем чтобы ассоциации могли учитывать потребности и обеспокоенности населения. Специальный докладчик глубоко сожалеет о том, что некоторые национальные государственные доноры финансируют исключительно те ассоциации, которые поддерживают политику правительства, несмотря на то, что право на свободу ассоциации, которое является важнейшим компонентом демократии, основано на плюрализме мнений. Специальный докладчик призывает также доноров диверсифицировать получателей финансирования в тех случаях, когда это возможно, предпринимать соответствующие действия в целях поддержки ассоциаций, сталкивающихся с непропорциональными ограничениями.

В. Международная правовая основа возможности получать финансовые ресурсы

15. В статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (здесь и далее – Пакт) утверждается, что "каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов". В статье 6 f) Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (резолюция 36/55 Генеральной Ассамблеи) прямо говорится о свободе доступа

к финансированию и утверждается, что право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, свободу "испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые или иные пожертвования". 21 марта 2013 года Совет по правам человека принял резолюцию 22/6, в которой он призвал государства обеспечить, чтобы требования о представлении отчетности "не препятствовали функциональной независимости [ассоциаций]" и чтобы "не допускалось дискриминационного применения ограничений в отношении потенциальных источников финансирования".

16. В сообщении № 1274/2004 Комитет по правам человека отметил, что "право на свободу ассоциации не только связано с правом создания ассоциаций, но и гарантирует право беспрепятственного осуществления такой ассоциацией своей уставной деятельности. Защита, обеспечиваемая статьей 22, распространяется на любую деятельность ассоциации [...]"³. Таким образом, деятельность по привлечению средств защищена по статье 22 Пакта, и ограничения финансирования, препятствующие возможности ассоциаций заниматься своей уставной деятельностью, представляют собой нарушения статьи 22. Другие договорные органы Организации Объединенных Наций подчеркивали обязательство государств позволять гражданскому обществу собирать, получать и использовать ресурсы, в том числе и из иностранных источников. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул этот момент, когда выразил "глубокую обеспокоенность" в связи с законом Египта № 153 от 1999 года, который "устанавливает правительственный контроль над правом НПО управлять своей собственной деятельностью, включая поиски внешнего финансирования"⁴.

17. Декларация о правозащитниках⁵ является еще одним ориентиром: в статье 13 утверждается, что "каждый имеет право, *индивидуально и совместно с другими*, запрашивать, получать и использовать *ресурсы* специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации" (курсив добавлен). Это положение является важным, поскольку в нем не проводится различия между источниками финансирования, будь то национальные, иностранные или международные источники. Оно также имеет важное значение потому, что в нем ясно сказано, что не только законно зарегистрированные ассоциации, но и отдельные лица – и следовательно, ассоциации, которые не имеют юридического статуса, такие как незарегистрированные ассоциации, – имеют право на доступ к финансированию. Хотя Декларация не является обязывающим договором, следует напомнить, что она была принята консенсусом Генеральной Ассамблеей и содержит ряд принципов и прав, которые базируются на правозащитных стандартах, закрепленных в других международных договорах, которые являются юридически обязательными. С этой точки зрения понятно, что закрепленные в Декларации руководящие принципы, в частности, основаны на положениях статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и могут поэтому применяться к другим формам ассоциаций, независимо от того, какие цели они преследуют. В свете этой логики и при должном учете положений Пакта, который не проводит различия между зарегистрированными и незарегистрированными ассоциациями, Специальный докладчик подчеркивает, что за-

³ Комитет по правам человека, сообщение № 1274/2004, *Корнеев и др. против Беларуси*, Сообщения, принятые 31 октября 2006 года, пункт 7.2.

⁴ См. также CAT/C/BLR/CO/4, пункт 25; CERD/C/IRL/CO/2, пункт 12; A/55/38, пункт 155; CRC/C/MWI/CO/2, пункт 25.

⁵ Резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи, приложение.

конодательство, ограничивающее иностранное финансирование только зарегистрированными ассоциациями, как, например, в случае существующего и разрабатываемого законодательства в Бангладеш, нарушает международные нормы и стандарты прав человека, касающиеся свободы ассоциации. Кроме того, он напоминает о том, что образование ассоциаций не должно требовать соблюдения предварительной процедуры разрешения, а скорее должно регулироваться системой уведомления, которая является простой, легкодоступной, недискриминационной и недорогостоящей или бесплатной⁶.

18. Несмотря на эти ясные правовые обязательства, которые требуют от государств не только отказа от введения ограничений, но и облегчения доступа к финансированию, субъекты гражданского общества в слишком многих случаях становятся объектами ограничений, устанавливаемых с целью контролирования, а не облегчения доступа к финансированию. Специальный докладчик подчеркивает, что свобода ассоциации может подвергаться только некоторым ограничениям, которые должны соответствовать положениям пункта 2 статьи 22 Пакта. Он вновь подчеркивает, что свобода должна быть правилом, а ограничения – исключением⁷. Он также подчеркивает, что одним из важнейших принципов свободы ассоциации является презумпция того, что деятельность ассоциаций законна.

С. Соблюдение международных норм и стандартов в области прав человека

19. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает законы и виды практики, которые ограничивают организации гражданского общества в плане поиска, получения или использования иностранного финансирования. Как будет подробно изложено в следующем разделе доклада, большинство оправданий, выдвигаемых государствами для ограничения иностранного финансирования, не согласуются с пунктом 2 статьи 22 Пакта, где говорится, что "[право на свободу ассоциации] не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц". Как будет неоднократно подчеркнuto в этом разделе, условия для любого ограничения являются взаимодополняющими, т.е. мотивированными одним из вышеперечисленных ограниченных интересов, имеющими правовую основу и являющимися "необходимыми в демократическом обществе".

20. В соответствии с международным правом проблематичными ограничениями являются, в частности, прямые запреты на доступ к финансированию; предъявляемое организациям гражданского общества (ОГО) требование получения разрешения правительства до получения средств; требование о передаче средств в централизованный правительственный фонд; полное или частичное запрещение финансируемым из-за рубежа ОГО заниматься деятельностью в области прав человека или защитной деятельностью; нанесение ущерба репутации получающих иностранное финансирование ОГО или объявление их деятельности незаконной путем введения требования о том, чтобы они назывались "иностранными агентами" или другими оскорбительными наименованиями;

⁶ A/HRC/20/27, пункты 58–59, 95.

⁷ Там же, пункт 16.

иницирование аудита или проверок с целью оказания давления на ОГО; и назначение уголовных наказаний ОГО за несоблюдение вышеизложенных ограничений в отношении финансирования. Возможность ОГО пользоваться финансированием и другими ресурсами из национальных, иностранных и международных источников является составной частью права на свободу ассоциации, и эти ограничения нарушают статью 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и другие договоры о правах человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

21. Специальный докладчик предупреждает также, что политическая среда, в которой, например, патриархат, сексизм и авторитарный режим являются структурными проблемами, также может неоправданным образом подрывать доступ гражданского общества к финансированию⁸. Кроме того, криминализация в некоторых странах мирной деятельности, такой как защита прав человека, противодействие дискриминации и неравенству или поощрение гендерного равенства, также может затруднять или делать невозможными усилия работающих с этими вопросами ассоциаций по привлечению средств⁹.

1. Финансирование терроризма

22. Одна из наиболее распространенных причин, используемых правительствами для ограничения доступа к финансированию, связана с мерами в области безопасности, включая защиту от терроризма и предупреждение отмывания денег. Преступление терроризма, которое направлено на "уничтожение прав человека, основных свобод и демократии, угрожает территориальной целостности и безопасности государств и дестабилизирует законно образованные правительства"¹⁰, имеет разрушительные последствия и вызывает огромные человеческие страдания. Специальный докладчик сознает, что государства заинтересованы в том, чтобы защищать "государственную или общественную безопасность", что является законным основанием для ограничения свободы ассоциации, но он подчеркивает, что, ведя борьбу с терроризмом, государства также обязаны соблюдать международное право прав человека.

23. В соответствии с Пактом любое ограничение должно не только преследовать законные интересы, но и быть "необходимым в демократическом обществе". Только в тех случаях, когда группы занимаются вышеупомянутой узко направленной деятельностью, их можно назвать террористическими. Поэтому использование направленных против терроризма и экстремизма мер в качестве предлога для подавления инакомыслия или независимого гражданского общества является нарушением международного права. Как отмечал Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, "государства не могут ссылаться на национальную безопасность для оправдания мер, направленных на подавление оппозиции, или обоснования репрессивной практики по отношению к своему населению. Государство должно доказывать наличие угрозы для одного из оснований для ограничений и что меры принимаются для борьбы с такой угрозой"¹¹. Для того чтобы соответствовать критерию соразмерности и необходимости, ограничительные меры должны быть наименее интрузивным средством для достижения желаемой цели и применяться только в отношении ассоциаций, которые подпада-

⁸ A/66/203, пункт 73.

⁹ См., например, мнение Рабочей группы по произвольным задержаниям в связи с сообщением № 39/2012, направленное Беларуси (A/HRC/WGAD/2012/39), пункт 47.

¹⁰ Резолюция 2005/80 Комиссии по правам человека, пункт 11 преамбулы.

¹¹ См. A/61/267, пункт 20.

ют под четко установленные аспекты, характеризующие терроризм. Они не должны быть направлены против всех ассоциаций гражданского общества, как это, к сожалению, имеет место в новом законе против организованной преступности в Венесуэле. Законы, составленные в общих терминах, ограничивающие, или даже запрещающие финансирование под предлогом борьбы с терроризмом, не отвечают требованиям "соразмерности" и "необходимости".

24. Специальный докладчик выступает также за секторальную справедливость, отмечая, что коммерческие компании и другие субъекты подвергались злоупотреблениям во имя цели борьбы с терроризмом. Он призывает государства избегать меры, которые непропорционально затрагивают или обременяют организации гражданского общества, такие как введение сопряженных с большими расходами правил о прохождении аттестации, процедур или других конкретных требований в отношении ОГО, и которые не применяются к корпоративному сектору в целом.

25. Специальный докладчик отмечает свод стандартов, разработанных Целевой группой по финансовым мерам (ЦГФМ) – межправительственной организацией, созданной в 1989 году, которая конкретно занимается проблемой отмывания денег и финансирования терроризма. В своей рекомендации 8 (в прошлом Специальная рекомендация VIII) о некоммерческих организациях ЦГФМ рекомендует, чтобы "страны рассмотрели вопрос об адекватности законов и правил [для обеспечения того,] чтобы образования не подвергались злоупотреблениям за финансирование терроризма". Специальный докладчик подчеркивает – как и поучительный рабочий документ Всемирного банка, анализирующий ответные меры ЦГФМ в отношении финансирования терроризма, – что в результате контрольных мер в отношении ОГО было выявлено совсем незначительное число случаев финансирования терроризма, если таковые имели место вообще; "скорее тут важна финансовая разведка"¹². В рекомендации 8 должным образом не учитывается то, что государства уже имеют в своем распоряжении другие средства, такие как финансовая разведка и сотрудничество с полицией, для того чтобы эффективно противодействовать угрозе финансирования терроризма. Кроме того, ЦГФМ не предусматривает конкретных мер по защите сектора гражданского общества от неоправданных ограничений государствами его права на свободу ассоциации, утверждая, что принимаемые ими меры соответствуют рекомендации 8 ЦГФМ. Специальный докладчик настаивает на необходимости борьбы с терроризмом, но предупреждает против применения ограничительных мер – таких как меры, о которых говорится в рекомендации 8 ЦГФМ, – которыми государства злоупотребляют в нарушение международного права.

26. По большому счету, Специальный докладчик полагает, что организации гражданского общества играют значительную роль в борьбе с терроризмом. Благодаря своим прямым связям с населением и огромной работе в таких областях, как сокращение масштабов нищеты, миростроительство, гуманитарная помощь, права человека и социальная справедливость, в том числе в сложной политической обстановке, гражданское общество играет чрезвычайно важную роль в борьбе с угрозой терроризма. Неоправданные ограничительные меры, которые могут привести к тому, что доноры перестанут поддерживать ассоциации, работающие в трудных условиях, фактически могут подорвать бесценные инициативы ОГО в борьбе с терроризмом и экстремизмом и в конечном счете отрицательно сказаться на мире и безопасности.

¹² Emile van der Does de Willebois, *Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: A Proportionate Response*, World Bank Working Paper No. 208 (Washington D.C., 2010), p. 13.

2. Государственный суверенитет против иностранного вмешательства

27. В последние годы защита государственного суверенитета или традиционных ценностей государства от внешнего вмешательства также все чаще используется в качестве повода для ограничения иностранного финансирования или организации клеветнических кампаний против тех, кто получает иностранное финансирование. Финансирование гражданского общества из-за рубежа намеренно преподносится как новая форма империализма или неокOLONИализма, а получатели средств становятся жертвами диффамации, травли и актов запугивания. Данная тенденция имеет серьезное значение для работы субъектов гражданского общества, не говоря уже об их возможности получать финансовые средства, поскольку она удерживает их от попыток найти финансовые средства за рубежом. Эта ситуация особенно тревожна для ассоциаций, выступающих в защиту прав человека и демократических реформ, которых обвиняют в "предательстве" или "способствовании смене режима".

28. Например, в Российской Федерации принятый в июле 2012 года новый закон требует от получающих иностранное финансирование некоммерческих организаций, занимающихся "политической деятельностью" – которая в широком смысле определяется как попытки воздействовать на принятие властями решений или формировать общественное мнение с этой целью – регистрироваться в качестве организаций, "осуществляющих функции иностранных агентов", что в русском языке является синонимом "иностранных шпионов". После принятия этого закона был проведен целый ряд аудитов организаций, включая известные правозащитные организации. В Египте государственные печатные органы инициировали кампании против организаций гражданского общества, выдавая их за иностранных агентов по причине иностранного финансирования, которое некоторые из них якобы получали. В Эфиопии законодательство не только запрещает ассоциациям, занимающимся вопросами, связанными с правами, получать более 10% своих средств из иностранных источников, но и требует, чтобы ассоциации выделяли не менее 70% от своего бюджета на программную деятельность и не более 30% – на административные расходы, которые определены достаточно широко. Исполнение этих положений крайне ограничивает возможность отдельных лиц создавать ассоциации и обеспечивать их эффективное функционирование и вызвало серьезную обеспокоенность у ряда договорных органов Организации Объединенных Наций¹³. Точно так же принятый в январе 2012 года в Алжире закон об ассоциациях запрещает им получать средства от дипломатических представительств и иностранных неправительственных организаций, если отсутствуют "должным образом установленные отношения сотрудничества с иностранным образованием", установление которых зависит от предварительного разрешения, выдаваемого соответствующими властями. Серьезная обеспокоенность относительно этого законодательства была выражена, в частности, Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение после его поездки в Алжир¹⁴.

29. Представляется парадоксальным, что некоторые из государств, клеймящих финансируемые из-за рубежа ассоциации в своих собственных странах, сами получают средства за счет иностранного финансирования (в форме займов, финансирования или помощи на цели развития), зачастую в существенно больших размерах, чем средства, поступающие ОГО в их стране. Другие – это

¹³ CAT/C/ETH/CO/1, пункт 34; CCPR/C/ETH/CO/1, пункт 25.

¹⁴ A/HRC/20/17 Add. 1, пункты 83–86; см. также CEDAW/C/DZA/CO/3-4, пункт 19.

те же самые государства, которые предоставляют финансирование ассоциациям за границей, хотя и отказываются принимать иностранное финансирование для ассоциаций в своей стране. Однако ясно то, что эти новые тенденции драматическим образом сказываются на гражданском обществе, поскольку они приводят не только к ограничениям свободы ассоциации, но также и к дальнейшим нарушениям прав человека.

30. Для того чтобы проанализировать, соответствует ли ограничение под предлогом защиты государственного суверенитета международному праву прав человека, следует сначала проверить, соответствует ли оно одному из ограниченных законных оснований для ограничений. Защита государственного суверенитета не фигурирует в положениях Пакта в качестве законного интереса. Специальный докладчик подчеркивает, что государства не могут ссылаться на дополнительные основания, даже если они предусмотрены в национальном законодательстве, и не могут свободно интерпретировать международные обязательства для ограничения права на свободу ассоциации. По его мнению, такое оправдание не может быть обоснованно отнесено к "интересам государственной или общественной безопасности" или даже к интересам "общественного порядка". Утверждение, что национальная безопасность находится под угрозой, когда ассоциация получает финансирование из иностранного источника, не только является сомнительным и искаженным, но и противоречит международному праву прав человека.

31. Резолюция 22/6 Совета по правам человека призывает государства обеспечить, чтобы "ни один закон не содержал положений о криминализации или делегитимизации действий в защиту прав человека на основании происхождения финансовых средств на эти цели". Статья 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах требует от государств "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества [...] принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав". В сочетании со статьей 11 этого же Пакта, которая обязывает государства "принимать надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, *основанного на свободном согласии*" (курсив добавлен), это означает, что государства обязаны мобилизовать ресурсы, имеющиеся в рамках всего общества, но также получать те ресурсы, которые может предоставить международное сообщество¹⁵. Поэтому ограничения на иностранное финансирование под видом сохранения государственного суверенитета, вполне возможно, представляют собой нарушение обязательства государств по уважению, защите и осуществлению этих прав, поскольку это равносильно невыполнению государством обязательства доводить ресурсы до максимального уровня с помощью международной помощи и сотрудничества. Этот же смысл заложен в Маастрихтских руководящих принципах, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав, в которых предусматривается, что нарушения этих прав, в частности, включают: "принятие законов или политики, которые явно несовместимы с уже действующими юридическими обязательствами в отношении этих прав [...]; принятие каких-либо намеренно регрессивных мер, снижающих степень обеспечения любого такого права"¹⁶.

¹⁵ См. Audrey Chapman and Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerp, Intersentia, 2002).

¹⁶ Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушения экономических, социальных и культурных прав (Маастрихт, 22–26 января 1997 года), пункт 14 d) и e);

32. Защита государственного суверенитета – это не только незаконное оправдание, но и ложный предлог, не отвечающий требованию "демократического общества". Выражение "демократическое общество" налагает на государства, вводящие ограничения, обязанность продемонстрировать, что ограничения не наносят ущерба принципу "плюрализма, терпимости и широты взглядов"¹⁷. Поэтому ассоциации, финансируются ли они из национальных источников или из-за рубежа, должны быть наделены свободой продвигать свои взгляды – даже характерные для меньшинства и оппозиционные, – подвергать сомнению успешность деятельности правительства в области прав человека или бороться за демократические реформы, не опасаясь обвинений в предательстве и других позорящих проступках. Несогласные взгляды должны рассматриваться властями как возможность для диалога и взаимопонимания. Подтверждая этот принцип, Европейский суд по правам человека определил, что "организация может выступать за изменение правовых и конституционных структур государства, если используемые с этой целью средства являются во всех отношениях правовыми и демократическими и если предлагаемое изменение само по себе совместимо с основополагающими демократическими принципами"¹⁸.

33. Наряду с тем обстоятельством, что оправдания на основании государственного суверенитета нарушают международные нормы и стандарты, касающиеся свободы ассоциации, Специальный докладчик крайне обеспокоен все более частыми нападками и необоснованными обвинениями отдельных лиц и организаций, получающих иностранное финансирование. Механизмы специальных процедур выражали особую тревогу в связи со случаями злобных словесных нападков, запугивания, повреждения имущества, физических нападений и даже привлечения к уголовной ответственности активистов, обвиняемых в связях с иностранными субъектами лишь на том основании, что они якобы получают средства из-за границы (Азербайджан, Узбекистан). Разрешение или провоцирование публичной дискредитации отдельных лиц или организаций и посягательства на их честь и репутацию или разжигание националистических и ксенофобных настроений могут заставить ассоциации использовать самоцензуру и, что еще более серьезно, вызвать ненависть и способствовать совершению дальнейших нарушений прав человека.

34. Наконец, Специальный докладчик обеспокоен тем, что в большинстве случаев государства, которые ограничивают или порицают иностранное финансирование под надуманным предлогом сохранения суверенитета, относятся также к числу тех, которые ограничивают доступ к национальному финансированию или же подвергают ассоциации дискриминационному обращению с учетом той тематической области, в которой они работают. В тех случаях, когда национального финансирования мало или же оно незаконно ограничено, для ассоциаций крайне важно иметь возможность полагаться на иностранную помощь для осуществления своей деятельности. Специальный докладчик вновь напоминает о том, что "правительства должны разрешать доступ НПО к иностранному финансированию как часть международного сотрудничества, на которое гражданское общество имеет право в той же мере, что и правительства"¹⁹.

см. также Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1986 год), пункт 72.

¹⁷ European Court of Human Rights (ECtHR), *Handyside v. the United Kingdom*, application No. 5493/72, judgement of 7 December 1976, para. 49.

¹⁸ ECtHR, *Zhechev v. Bulgaria*, application No. 57045/00, judgement of 21 June 2007, para. 47.

¹⁹ A/59/401, para. 82.

По его мнению, государства должны продемонстрировать изменение ментальности, заявив, что финансирование ассоциаций способствует созданию процветающего, диверсифицированного и независимого гражданского общества, характерного для динамичной демократии.

3. Транспарентность и подотчетность

35. Ограничения финансирования также часто оправдываются необходимостью обеспечения большей степени транспарентности и подотчетности в секторе гражданского общества. Борьба с мошенничеством, хищениями, коррупцией, отмыванием денег и другими способами незаконного оборота средств является законной и может квалифицироваться как отвечающая "интересам национальной или общественной безопасности или общественного порядка". Тем не менее недостаточно просто преследовать законные интересы; ограничения должны также предусматриваться законом и "быть необходимыми" в демократическом обществе. В этом отношении ограничения должны быть пропорциональны защищаемым интересам и должны быть наименее интрузивными средствами для достижения желаемой цели. В этой связи ряд законов или видов практики неправомерно ограничивает возможность ассоциаций получать доступ к финансированию, поскольку для уменьшения риска существуют другие, менее интрузивные меры.

36. Например, обязанность ассоциаций проводить финансирование через государственные каналы; отчитываться обо всех средствах, полученных из иностранных источников, а также об их размещении и расходовании (например, Кыргызская Республика); получать разрешение государственных органов на получение или использование средств (например, Иордания, Судан) является нарушением прав человека. В некоторых случаях проблема заключается не только в несоответствии законодательства, предусматривающего процедуру получения разрешения, нормам международного права, но и в том, что такие жесткие положения сложно выполнять. Например, в Бангладеш Управление по делам НПО необоснованно затянуло процесс рассмотрения вопроса об утверждении проекта одной правозащитной организации, нарушив установленный законодательством 45-дневный срок; в Египте запрос на финансирование ассоциации по правам женщин был утвержден спустя семь месяцев после его представления, что значительно превысило предусмотренный законом 60-дневный срок. В некоторых других случаях (например, в Азербайджане, Уганде, Зимбабве) активисты сталкивались с запугиваниями, а иногда и с физическим насилием, направленным на то, чтобы они сообщили имена своих финансовых партнеров.

37. В целом Специальный докладчик считает, что отчитываться ассоциации должны перед своими донорами, а в отношении государственных органов – только уведомлять их о получении средств и представлять отчеты о состоянии своих счетов и деятельности.

38. В некоторых других случаях аргументы, касающиеся прозрачности и подотчетности, используются для обоснования излишне тщательных проверок внутренних дел ассоциаций как способа их запугивания и притеснения. Специальный докладчик предупреждает о контрпродуктивности повторяющихся, обременительных и бюрократических требований в отношении отчетности, которые могут в конечном итоге необоснованно препятствовать законной деятельности ассоциаций. Следовательно, любой контроль должен быть справедливым, объективным и недискриминационным и не должен использоваться как предлог для сдерживания критики. Надзорные органы также должны быть независимы-

ми от исполнительной власти, чтобы их решения не являлись произвольными. Специальный докладчик придерживается той точки зрения, что такое незначительное нарушение закона, как несоблюдение ассоциацией обязательств по отчетности, не должно приводить к прекращению ее деятельности (например, как в Беларуси) или уголовному преследованию ее представителей (например, как в Египте); было бы правильнее потребовать от ассоциации скорейшего исправления сложившейся ситуации. Только такой подход отвечает духу и букве свободы ассоциации.

4. Эффективность помощи и контроль финансирования

39. Сотрудничество между государствами в области развития заметно активизировалось в последние годы и способствовало прогрессу в глобальном развитии. Для обеспечения высокого качества помощи были разработаны новые подходы, основанные на сотрудничестве. Рамочную основу для повышения эффективности помощи составляют предусмотренная Парижской декларацией Программа действий по обеспечению эффективности помощи (2005 год), Аккрская программа действий (2008 год) и Пусанское партнерство в целях эффективного сотрудничества в области развития (2011 год). Указанные документы требуют постепенной гармонизации донорских инициатив и подотчетности партнеров по развитию, а также предусматривают обязанность государств-партнеров взять инициативы помощи под свой контроль. Вместе с тем в некоторых случаях установленные в этих документах принципы (а именно контроль согласование, гармонизация, результаты и взаимная ответственность) толкуются некоторыми государствами как предоставляющие им право единолично определять приоритеты и впоследствии контролировать планы ОГО и, следовательно, оправдывающие ограничение деятельности организаций гражданского общества, включая их право обращаться за иностранным финансированием и использовать его. Признавая, что следует поощрять инклюзивный и основанный на широком участии процесс в отношении помощи, необходимо использовать правозащитный подход для обеспечения того, чтобы доступ гражданского общества к финансированию не подвергался неоправданному ограничению.

40. Специальный докладчик подчеркивает, что координация помощи не входит в перечень законных оснований для ограничений в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах. Кроме того, он отмечает, что ограничения во имя эффективности помощи имеют мало общего с "интересами государственной безопасности и общественного порядка (*ordre public*), охраной здоровья или нравственности населения или прав и свобод других".

41. Специальный докладчик подчеркивает, что даже в том случае, если ограничения преследуют законную цель, они не будут отвечать требованиям "демократического общества". В частности, намеренное неверное толкование правительствами принципов контроля или гармонизации как требующих от ассоциаций ведения деятельности в соответствии с приоритетами правительства нарушает один из наиболее важных аспектов свободы ассоциации: свободное объединение граждан для достижения любой законной цели. Следовательно, правительства, ограничивающие финансирование в целях обеспечения эффективности помощи, нарушают основные демократические принципы "плюрализма, терпимости и либеральности" и поэтому неоправданно ограничивают свободу ассоциации.

42. Специальный докладчик хотел бы отметить наличие внутреннего противоречия в действиях государств, которые ограничивают финансирование ассо-

циаций и в то же время получают все увеличивающуюся финансовую помощь по линии международного сотрудничества. Он считает, что, вместо того чтобы стремиться ограничивать участие субъектов гражданского общества, государствам следует исходить из того, что эффективная помощь скорее направлена на повышение степени влияния всех заинтересованных сторон, включая ассоциации, необходимого им для содействия, в частности, сокращению масштабов нищеты, укреплению демократических реформ и поощрению прав человека. Например, в Пусане, Республика Корея, были высказаны заверения в том, что "будут в полной мере выполнены соответствующие обязательства для обеспечения ОГО возможности осуществлять свою деятельность в качестве независимых участников развития, с особым упором на создание благоприятных условий, соответствующих согласованным международным нормам в области прав, что максимально увеличит вклад ОГО в процесс развития" (выделено автором). Следовательно, необходимо гарантировать независимость сектора гражданского общества, в том числе в отношении доступа к финансированию. В контексте продолжающихся дискуссий по вопросу о реализации в период после 2015 года Целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, Специальный докладчик считает, что участие и вклад гражданского общества в процесс развития имеют первостепенное значение и что и государства должны прилагать все усилия к тому, чтобы поддерживать их работу, а не препятствовать ей.

IV. Возможность проводить мирные собрания: неотъемлемый компонент права на свободу мирных собраний

A. История вопроса

43. Возможность проводить мирные собрания является основополагающим и неотъемлемым компонентом многогранного права на свободу мирных собраний, которое принадлежит каждому человеку. Такая возможность имеет огромное значение для работы организаций гражданского общества, включая тех, которые занимаются поощрением экономических, социальных и культурных прав, поскольку она позволяет им высказывать свою позицию, что в конечном счете способствует реализации прав, к поощрению и защите которых они стремятся, особенно в контексте продолжающегося глубокого экономического кризиса. Еще большую актуальность этот вопрос имеет для групп, в наибольшей степени подверженных риску нарушений и дискриминации, таких как женщины, молодежь, коренные народы, инвалиды, представители меньшинств, группы, подверженные риску по причине своей сексуальной ориентации и гендерной идентичности, и неграждане.

44. Вместе с тем слишком часто возможность проводить мирные собрания отрицалась или ограничивалась властями в нарушение международных норм и стандартов в области прав человека. Как следствие сужается право на участие в ведении государственных дел, предусмотренное статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. В этой связи Специальный докладчик хотел бы вновь сослаться на замечание общего порядка № 25 (1996 год) Комитета по правам человека о праве принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным, согласно которому "граждане принимают участие в ведении государственных дел в рамках общенародных дискуссий и диалога со своими представителями или путем осуществления своего

права на организацию. Содействием такому участию является право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации"²⁰.

45. Как неоднократно подчеркивал Совет по правам человека, "мирные протесты не следует расценивать как угрозу и рекомендуя в связи с этим всем государствам, когда они сталкиваются с мирными протестами и их причинами, вступить в открытый, инклюзивный и конструктивный диалог"²¹.

В. Процессуальные и практические меры для проведения мирных собраний

46. В статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах признается право на мирные собрания для всех, как предусмотрено статьей 2 Пакта и резолюциями 15/21 и 21/16 Совета по правам человека. В статье 15 Конвенции о правах ребенка признается это право для лиц, не достигших 18-летнего возраста. Незарегистрированные ассоциации также должны иметь возможность осуществлять это право.

47. Специальный докладчик напоминает, что пользование правом на свободу мирных собраний подлежит только тем ограничениям, "которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц"²². В этой связи он вновь подчеркивает, что свобода должна рассматриваться как правило, а ее ограничение – как исключение.

48. Он также напоминает, что, если органы власти хотят ограничить свободу проведения собрания, они должны в письменной форме проинформировать организаторов собрания "своевременно и всесторонне о причинах введения ограничений", которые должны отвечать строгим требованиям необходимости и соразмерности и соответствовать законным целям²³.

1. Презумпция в пользу содействия проведению мирных собраний

49. Специальный докладчик уже отмечал в своем первом тематическом докладе Совету по правам человека (A/HRC/20/27), что государства несут позитивное обязательство в соответствии с международным правом не только активно защищать мирные собрания, но и содействовать осуществлению права на свободу их проведения (пункт 27). Закон обеспечивает защиту лишь мирных собраний, которые не связаны с проявлениями насилия и участники которых имеют, что должно быть очевидным, мирные намерения. Совершение другими лицами спорадических актов насилия или иных наказуемых деяний не лишает граждан права на мирные собрания (пункт 25).

50. В этой связи Специальный докладчик вновь напоминает о наличии "презумпции в пользу содействия проведению мирных собраний", о которой впервые заявили Группа экспертов ОБСЕ/Бюро по демократическим институтам и

²⁰ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год) о праве принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе (статья 25), пункт 8.

²¹ Резолюции Совета по правам человека 19/35 (пункт 11 преамбулы) и 22/10 (пункт 16 преамбулы).

²² Резолюция 15/21 Совета по правам человека.

²³ A/HRC/20/27, пункт 42.

правам человека (БДИПЧ) по вопросу о свободе мирных собраний и Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия)²⁴. Это означает, что собрание должно изначально рассматриваться как законное и не представляющее угрозы общественному порядку. Такая презумпция должна применяться к каждому, без какой-либо дискриминации, и должна быть "ясно и однозначно закреплена в законе, предусмотрена либо в конституциях, либо в законах, регламентирующих проведение мирных собраний" (A/HRC/20/27, пункт 26). Специальный докладчик считает, что неясные законодательные положения должны разъясняться, а в отсутствие ясности такие положения следует толковать в пользу лиц, желающих осуществить свое право на свободу мирных собраний.

2. Процедура уведомления и принятия решений

51. Упомянутая презумпция также означает, что в свободном демократическом обществе не должно быть требований о получении разрешения на проведение мирных собраний. В этой связи Специальный докладчик вновь подчеркивает, что осуществление права на свободу мирных собраний должно подлежать "максимум предварительному уведомлению, смысл которого заключается в предоставлении государственным органам власти возможности содействовать осуществлению этого права и принять меры для охраны общественной безопасности и порядка, а также прав и свобод других лиц" (A/HRC/20/27, пункт 28). Исключение из этого правила составляют спонтанные мирные собрания, когда организаторы не имеют возможности выполнить требования об уведомлении или когда организаторов нет или не выявлено. Специальный докладчик повторяет, что "если организаторы не уведомят власти, то собрание не должно распускаться автоматически и организаторы не должны подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения" (пункт 29).

52. Кроме того, Специальный докладчик считает, что уведомление должно требоваться только тогда, когда речь идет о крупных собраниях или о собраниях, при проведении которых можно ожидать определенную степень дезорганизации²⁵. По его мнению, такое уведомление должно направляться, например, максимум за 48 часов до даты проведения мероприятия. Организаторы должны направить одно уведомление установленному главному органу, а не нескольким органам (например, одному или нескольким муниципальным органам, как делается иногда в случае проведения парадов, и/или правоохранительным органам)²⁶. Главный орган должен проинформировать об этом уведомлении все другие соответствующие органы²⁷.

53. В этой связи Специальный докладчик считает, что организаторы должны иметь возможность уведомить установленный главный орган о проведении мирного собрания самым простым и оперативным способом, например заполнив четкий и короткий формуляр, доступный на главном местном языке/языках страны, желательно в Интернете, чтобы избежать возможных неточностей и задержек, связанных с почтовым отправлением. В уведомлении должна содер-

²⁴ См. ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Second edition (Warsaw/Strasbourg, 2010).

²⁵ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 115.

²⁶ Информация основана на консультациях с членами Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁷ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 117.

жаться лишь информация о дате, времени, продолжительности и месте или маршруте собрания, а также фамилия, адрес и контактные данные организатора.

54. В отличие от этого, по мнению Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ²⁸, уведомление следует признать излишне бюрократическим, если на организаторов налагается одно из следующих требований: назвать фамилии нескольких организаторов; относиться к числу зарегистрированных организаций, поскольку только они считаются законными организаторами; представить официальные документы, удостоверяющие личность, такие как паспорт или удостоверение; представить личные данные других лиц, участвующих в мероприятии, например координаторов; указать причины проведения собрания с учетом принципа недискриминации; и указать точное число участников, которое сложно предсказать. В этой связи власти не должны применять санкции к организаторам в том случае, если количество участников не соответствует ожидаемому, как установлено национальным законодательством (как произошло в Российской Федерации).

55. Специальный докладчик также разделяет мнения Группы экспертов о том, что власти должны проявлять гибкость в таких случаях, как: а) позднее уведомление при наличии веской причины; б) неправильное заполнение формуляра; или с) непредоставление всей необходимой информации. Срок уведомления не должен возобновляться, и должны существовать определенные гибкие механизмы корректировки небольших пропусков или ошибок²⁹.

56. Еще одним неприемлемым требованием, связанным с процессом уведомления, является неформальное или формальное предписание для организаторов согласовывать время и место собрания с властями. Такое требование было бы равносильно ограничению запланированного собрания, и его следовало бы подвергнуть проверке на предмет необходимости и соразмерности, которая применяется к ограничениям, в соответствии со статьей 21 Пакта. Специальный докладчик также предостерегает от случаев, когда власти предлагают альтернативное время и место для собрания при рассмотрении уведомления, поскольку это также представляло бы собой наложение ограничений на право на свободу мирных собраний и должно соответствовать вышеупомянутому критерию.

57. Специальный докладчик также считает, что процедура уведомления всегда должна быть бесплатной, с тем чтобы не удерживать организаторов от реализации их права на свободу мирных собраний по причине финансовых расходов. Точно так же организаторы не должны нести расходы на обеспечение безопасного и спокойного проведения собраний (связанные, например, с установкой защитных ограждений, оказанием медицинских услуг или установкой временных санузлов).

58. После уведомления организаторами установленного главного органа об их намерении провести собрание следует в срочном порядке представить подтверждение своевременного получения уведомления. Если организаторы не получают никакого ответа от этого органа до назначенного времени проведения собрания, то следует считать, что это собрание не представляет никакой проблемы. Специальный докладчик предостерегает от возможных злоупотреблений системой подтверждения³⁰.

²⁸ Основано на консультациях с членами Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁹ Основано на консультации с членами Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ.

³⁰ См. ССРР/СО/82/MAR, пункт 24.

59. Специальный докладчик помнит об обязательстве государств гарантировать правопорядок, однако ограничения права на мирные собрания в отношении их "времени, места и формы проведения"³¹ допускаются в той мере, в которой они соответствуют вышеупомянутому строгому критерию необходимости и соразмерности. Следует запретить любое ограничение характера или содержания послания, которое организаторы и участники хотят донести, особенно касательно критики политики правительства, если только такое послание не представляет собой "подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию" в соответствии со статьей 20 Пакта. В этой связи он отмечает уже вынесенную им государствам рекомендацию "обеспечить лицам, осуществляющим свои права на свободу мирных собраний и ассоциации, защиту, которую гарантирует право на свободу выражения мнений"³².

60. Если собрание ограничивается в соответствии с международными правозащитными нормами и стандартами, то властям следует предложить организаторам приемлемые альтернативные варианты проведения мирных собраний, при которых всегда обязательно должен обеспечиваться "зрительный и звуковой" контакт с целевой аудиторией, с тем чтобы послание, которое они (организаторы и участники) хотят донести, дошло до целевой аудитории³³.

61. Слишком часто власти во многих странах не учитывают вышеупомянутый строгий критерий необходимости и соразмерности при рассмотрении вопроса о возможном ограничении права на свободу мирных собраний. Мирные собрания запрещались или подавлялись из-за того, что распространяемые идеи не нравились властям. Это происходило в таких странах, как Азербайджан, Алжир, Бахрейн, Беларусь, Египет, Зимбабве, Индонезия, Иран (Исламская Республика), Китай, Куба, Российская Федерация и Сирийская Арабская Республика. Организаторов и участников обвиняли, среди прочего, в "призыве к мятежу" и "участии в беспорядках".

62. То же самое происходило с мирными протестующими, выступавшими за экономические, социальные и культурные права, в частности в случае коренных народов, выступавших против эксплуатации угольной шахты (Бангладеш), местных жителей, обращавших внимание на воздействие атомных электростанций на здоровье (Индия), студентов, протестовавших против университетских реформ (Чили), работников, выступавших против закрытия шахты (Мьянма), активистов, критиковавших повышение цен на топливо (Шри-Ланка), или студентов, поддерживавших этническую группу, которую принудительно переселили в результате строительства дамбы (Судан).

63. Специальный докладчик особо обеспокоен наложением полных запретов во многих государствах, таких как Азербайджан и Бахрейн, обычно в интересах государственной безопасности, общественной безопасности или общественного порядка. Он твердо убежден в том, что эти полные запреты являются по существу несоразмерными и дискриминационными мерами, поскольку они затрагивают всех граждан, желающих пользоваться своим правом на свободу мирных собраний. Государства также используют упреждающие меры для запрещения мирных собраний, в частности не допускают участников к местам проведения собраний, как это было в Шри-Ланке или Мьянме.

³¹ OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 99.

³² A/HRC/20/27, пункт 84 г).

³³ OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 99 and 101.

64. Наконец, организаторам необходимо предоставлять возможность оперативного обжалования с целью получения судебного решения, вынесенного независимым и беспристрастным судом до заявленной даты проведения собрания. Решение регулирующего органа и апелляционного суда следует публиковать, по возможности на особом веб-сайте, в целях обеспечения транспарентности и беспристрастности³⁴.

3. Доступ к общественным местам

65. Ключевой мерой содействия проведению мирных собраний является предоставление организаторам и участникам доступа к общественным местам. Специальный докладчик считает целесообразным снова упомянуть о важном решении Конституционного суда Испании, в котором он заявил, что "в демократическом обществе города являются не только местом для дорожного движения, но и местом для проявления активности граждан". Межамериканская комиссия по правам человека (МКПЧ) также отметила, что, хотя осуществление права на собрания может иногда нарушать привычный ежедневный образ жизни или может даже создавать проблемы или иметь негативные последствия для реализации других прав, таких как право на свободу передвижения, которые государство должно защищать и гарантировать, "такие нарушения являются одним из механизмов функционирования плюралистического общества, в котором сосуществуют различные и иногда конфликтующие интересы, и находить площадки и каналы для их выражения"³⁵. Кроме того, Совет по правам человека в своей резолюции 22/10 настоятельно призвал государства способствовать проведению мирных протестов путем предоставления протестующим доступа к общественным местам и обеспечения, когда это необходимо, их защиты от угроз в любых формах и подчеркнул роль местных органов власти в этом отношении³⁶. Вопрос о доступе к общественным местам приобрел еще более важное значение в свете участвовавших случаев приватизации общественных мест во многих государствах, где мирные собрания стали ограничиваться за счет использования частными субъектами, как компаниями, так и отдельными лицами, гражданско-правовых судебных запретов, которые сложно опротестовать, а также исков о незаконном нарушении владения с отягчающими обстоятельствами, как, например, в случае Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

66. Доступ к общественным местам означает конкретно то, что организаторы и участники должны иметь возможность пользоваться общественными улицами, дорогами и площадями для проведения (статичных или подвижных) мирных собраний. Специальный докладчик полагает, что места вблизи особо важных зданий, таких как президентские дворцы, парламенты или памятники, должны также считаться общественными местами, и в таких местах следует разрешать проводить мирные собрания. В этой связи при введении ограничений на "время, место и форму" следует учитывать вышеупомянутый строгий критерий необходимости и соразмерности. В Кении протестующим временно запретили в ожидании решения собираться около Верховного суда, а также в других общественных местах.

³⁴ Основано на консультации с членами Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ.

³⁵ Organization of American States (OAS), IACHR, *Report on Citizen Security and Human Rights*, 31 December 2009 (OEA/Ser.L/V/II), para. 198. Доступно по адресу <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>.

³⁶ Резолюция 22/10 Совета по правам человека, пункт 4.

67. В этой связи МКПЧ отметила, что "компетентные органы государства обязаны разработать оперативные планы и процедуры, которые будут упрощать осуществление права на свободу собраний..., [включая] изменение маршрутов пешеходного и транспортного движения в определенном районе"³⁷. Собрание лишь временно дезорганизует дорожное движение, то есть представляет собой временное ущемление прав и деятельности других лиц. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что в некоторых государствах уличные протесты запрещены в соответствии с национальным законодательством (Малайзия); во время проведения уличных шествий запрещается препятствовать движению транспорта и пешеходов (Беларусь); митинги запрещены и караются высокими штрафами, если они могут, среди прочего, создать помехи движению пешеходов и транспортных средств (Российская Федерация); ходатайство о проведении мирного собрания в честь Международного дня мира было отклонено властями, как сообщается, из-за того, что оно, в частности, дезорганизовало бы дорожное движение (Мьянма); женщины-правозащитники неоднократно задерживались и помещались под стражу за дезорганизацию дорожного движения при проведении уличных шествий (Зимбабве).

4. Предварительное планирование мероприятий

68. Специальный докладчик считает предварительное планирование мероприятий, в том числе оценку рисков, правоохранительными органами совместно с организаторами мирных собраний и, по возможности, с местными властями эффективной практикой, которая может способствовать успешному проведению собраний. Однако участие организаторов в таком планировании никогда не должно быть обязательным.

69. Возможные вопросы для обсуждения включают оценку ожидаемого количества участников; маршрут собрания, если оно не является статичным; особые потребности инвалидов и групп риска, таких как женщины, коренные народы и группы, которые в силу своей сексуальной ориентации и/или гендерной идентичности могут нуждаться в дополнительной защите со стороны властей; необходимость привлечения должным образом подготовленных и четко различимых координаторов, роль которых заключается в оказании помощи организаторам, в частности путем информирования и ориентирования участников при проведении мероприятия, но которые не должны использоваться для сглаживания недостатков системы обеспечения безопасности. В том случае, когда организаторов невозможно определить в силу характера некоторых собраний (например, собраний, организуемых через Интернет), важно, чтобы власти проводили такое же планирование и столь же обстоятельную подготовку.

70. Сотрудники правоохранительных органов должны быть готовы и должным образом обучены реагировать на наличие провокаторов и противников демонстраций, которые стремятся сорвать или разогнать собрание, а также изолировать их от собрания или эффективно сдерживать их действия. Власти также должны быть готовы контролировать проведение сразу нескольких демонстраций, которым следует, по возможности, оказывать содействие и гарантировать безопасность.

71. В целом сотрудники правоохранительных органов должны всегда быть благожелательными и реально сотрудничать с организаторами, памятуя о своем

³⁷ OAS/IACHR, *Report on Citizen Security and Human Rights*, 31 December 2009 (OEA/Ser.L/V/II), para. 193.

долге содействовать проведению мирных собраний и обеспечивать их безопасность.

5. Новые коммуникационные технологии

72. Специальный докладчик вновь подчеркивает первостепенное значение новых коммуникационных технологий, включая Интернет и мобильные телефоны, в организации мирных собраний. Такие технологии позволяют организаторам оперативно и эффективно мобилизовать большую группу людей при небольших затратах. Это важное значение было отмечено как участниками дискуссии, так и делегациями в ходе обсуждения в рамках дискуссионной группы, организованного Советом по правам человека и посвященного вопросу о поощрении и защите прав человека в контексте мирных акций протеста³⁸. Необходимо отметить, что лица, которые размещают в социальных сетях призывы организаторов о проведении собраний, не должны считаться организаторами, как это, к сожалению, имело место, в частности, в Малайзии.

73. Специальный докладчик полагает, что организаторам и участникам мирных собраний необходимо всегда предоставлять доступ к Интернету и другим новым технологиям, на что ясно обратил внимание Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, который также заявил, что "любое решение о том, какой контент [веб-сайта] необходимо блокировать, должен принимать компетентный судебный орган или орган, который не находится ни под каким политическим, коммерческим или иным необоснованным влиянием"³⁹. В этой связи Группа экспертов ОБСЕ/БДИПЧ рекомендовала государствам "обеспечить, чтобы усилия по распространению информации для оповещения о предстоящем собрании никоим образом не подрывались"⁴⁰. Наконец, Совет по правам человека в своей резолюции 20/8 признал глобальный и открытый характер Интернета в качестве одной из движущих сил ускорения прогресса по пути развития в его различных формах (пункт 2) и "призвал все государства поощрять и облегчать доступ к Интернету и международное сотрудничество в целях развития медийных средств и информационно-коммуникационных механизмов во всех странах" (пункт 3).

74. Аналогичным образом новые коммуникационные технологии, в частности Интернет, должны рассматриваться властями в качестве замечательной возможности взаимодействия с широкой и разнообразной аудиторией до начала и в ходе проведения мирных собраний с целью информирования ее о своей роли и функциях и в конечном итоге – для установления и укрепления доверия среди населения.

75. Специальный докладчик обеспокоен тем, что доступ к новым коммуникационным технологиям, в частности к Интернету или к конкретным веб-сайтам, по имеющейся информации, временно блокируется до начала, в ходе или после проведения мирных собраний (например, в Алжире, Китае и Египте).

76. Специальный докладчик также предостерегает от возможного злоупотребления законами, регулирующими предупреждение правонарушений, связанных с информационно-коммуникационными технологиями, и борьбу с такими правонарушениями, которые "должны применяться лишь в качестве исключе-

³⁸ A/HRC/19/40, пункты 8, 16 и 52.

³⁹ A/HRC/17/27, пункты 70 и 79.

⁴⁰ OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 35.

ния из общего правила, разрешающего открыто и свободно пользоваться Интернетом, так же как и другими коммуникационными средствами; должно допускаться лишь небольшое количество отвечающих требованиям и четко прописанных в законодательстве исключений⁴¹.

6. Ответственность организаторов

77. В случае, когда организаторы преднамеренно не соблюдают законное ограничение, наложенное на право на свободу мирных собраний, следует применять санкции, которые соразмерны совершенному правонарушению и не направлены на удержание от проведения последующих собраний. Во многих странах, где существует режим запроса разрешения, часто предусмотрены чрезмерно высокие штрафы в случае, если организаторы не запрашивают разрешение на проведение демонстрации или не соблюдают условия разрешения. Во многих случаях такие штрафы являются чрезмерно высокими и оказывают сдерживающее влияние на осуществление прав на свободу мирных собраний и свободу выражения мнений, как в случае законодательства Азербайджана, Российской Федерации и Швейцарии (кантон Женева).

78. Кроме того, как указывалось ранее, организаторы мирных собраний никогда не должны считаться ответственными за противозаконное поведение других⁴². Необходимо соблюдать принцип индивидуальной ответственности участников, в частности с учетом презумпции мирного характера собрания. Специальный докладчик обеспокоен тем, что организаторы иногда привлекаются к судебной ответственности за насильственное поведение других лиц, как это было в Малайзии. Он также обеспокоен наличием законодательных положений, предусматривающих уголовную ответственность для организаторов за насильственное поведение других лиц, в частности в кантоне Женева, Швейцария⁴³.

V. Выводы и рекомендации

79. Специальный докладчик считает два вопроса, которые рассматривались в настоящем докладе, крайне важными для осуществления права на свободу мирных собраний и ассоциации. Он выражает серьезную обеспокоенность по поводу неправомерных ограничений финансирования, особенно в контексте, с одной стороны, преследования и изоляции субъектов гражданского общества, а с другой – глобального финансового кризиса. Крайне важно, чтобы в этих областях субъекты гражданского общества не сталкивались с более многочисленными ограничениями и обязательствами, чем, например, частные коммерческие субъекты. В условиях продолжающихся демократических реформ в различных странах мира и обсуждений, касающихся повестки дня на период после 2015 года в связи с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, он считает, что государства обязаны не ограничивать, а поощрять доступ ассоциаций к финансированию, в том числе из иностранных источников, с тем чтобы они могли эффективно участвовать в демократическом процессе и содействовать обсуждению вопроса о достижении целей в обла-

⁴¹ A/HRC/20/17/Add.1, пункт 105.

⁴² A/HRC/20/27, para. 31.

⁴³ По состоянию на апрель 2013 года соответствующий закон по-прежнему находится на апелляции в Федеральном трибунале Швейцарии.

ти развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на последующем этапе и в конечном итоге способствовать развитию.

80. Кроме того, Специальный докладчик считает, что "арабская весна" и движение "Захвати", которые успешно распространились в разных частях мира, положили начало процессу, который не удастся остановить. Они открыли альтернативный путь для ненасильственных перемен и дали возможность властям понять мнения и чувства граждан. Эти события стали неоспоримым доказательством того, что проведение мирных собраний является законным и эффективным способом выражения призыва к демократическим переменам; обеспечению большего уважения прав человека, включая экономические, социальные и культурные права; и к ответственности за нарушения прав человека и злоупотребления ими. Возможность проводить такие собрания оказалась крайне важной для тех групп, которые наиболее подвержены нарушениям прав и дискриминации, и позволила им эффективно привлечь внимание к тому бедственному положению, в котором они зачастую находятся.

81. В качестве общих рекомендаций Специальный докладчик призывает государства:

а) создавать и поддерживать в рамках законодательства и на практике условия, способствующие осуществлению прав на свободу ассоциации и мирных собраний;

б) обеспечивать соответствие любых ограничений международным правозащитным нормам и стандартам, в том числе жесткому критерию необходимости и соразмерности в демократическом обществе, с учетом принципа недискриминации;

в) обеспечивать предоставление подробных и своевременных письменных разъяснений в случае введения каких-либо ограничений и возможности независимого, беспристрастного и оперативного судебного пересмотра таких ограничений;

г) обеспечивать, чтобы санкции за несоблюдение ограничений, соответствующих международным правозащитным нормам и стандартам, являлись соразмерными и не устанавливались на таком уровне, который удерживал бы граждан от осуществления ими своего права на свободу ассоциации и/или мирных собраний;

д) обеспечивать привлечение в полной мере к ответственности виновных в нарушении и/или злоупотреблении правами граждан на свободу ассоциации и мирных собраний независимым и демократичным надзорным органом и судами.

82. В отношении свободы ассоциации Специальный докладчик призывает государства:

а) ввести режим уведомления для образования ассоциаций и допускать наличие незарегистрированных ассоциаций;

б) обеспечить, чтобы зарегистрированные и незарегистрированные ассоциации могли запрашивать финансовые средства и другие ресурсы у физических и юридических лиц, как национальных, так и иностранных или международных, без предварительного разрешения или других неоправданных препятствий, в том числе у частных лиц; ассоциаций, фондов или других организаций гражданского общества; иностранных прави-

тельств и учреждений по оказанию помощи; частного сектора; Организации Объединенных Наций и иных субъектов, а также получать и использовать эти финансовые средства и ресурсы;

с) признать, что неоправданное ограничение финансирования, включая ограничение процентной доли, является нарушением права на свободу ассоциации и других договоров о правах человека, таких как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;

d) признать, что нормативно-правовые меры, заставляющие получателей зарубежного финансирования согласиться с использованием в отношении них негативных ярлыков, представляют собой неоправданное ущемление права запрашивать, получать и использовать финансовые средства;

e) принять меры по защите частных лиц и ассоциаций от диффамации, распространения о них неблагоприятных сведений, неоправданных проверок и других нападок, связанных с финансированием, которое они, как утверждается, получали.

83. В отношении свободы мирных собраний Специальный докладчик призывает государства:

a) установить в законодательном порядке в четкой и эксплицитной форме презумпцию в пользу проведения мирных собраний, а также содействовать проведению мирных собраний и обеспечивать их безопасность;

b) обеспечить, чтобы на мирные собрания распространялся как максимум режим уведомления в отношении проведения мирных собраний, а не режим запроса разрешения. При наличии процедуры уведомления она должна быть максимально возможно простой и оперативной;

c) при ограничении собрания в соответствии с международными правозащитными нормами и стандартами предоставлять организаторам приемлемые альтернативы для организации их мирных собраний, способствуя их проведению с обеспечением "визуального и звукового" контакта с целевой аудиторией;

d) обеспечить доступ к общественным местам, в том числе к общественным улицам, дорогам и площадям, для проведения мирных собраний, при необходимости изменяя маршруты пешеходного и транспортного движения;

e) при любых обстоятельствах обеспечивать и облегчать доступ к Интернету и другим новым коммуникационным технологиям, а также обеспечивать, чтобы любое решение об ограничении такого доступа или содержания веб-сайтов пересматривалось компетентным судом;

f) гарантировать, чтобы организаторы мирных собраний никогда не несли правовую и материальную ответственность за противозаконное поведение других лиц.