



ВСЕМИРНОЕ ДВИЖЕНИЕ ЗА ДЕМОКРАТИЮ

Противодействуя вызову, брошенному демократии в XXI веке

На защите гражданского общества

Отчет Всемирного движения за демократию

Соавторы:

*Международный центр некоммерческого
права (ICNL)*

и

*Секретариат Всемирного движения за
демократию при Национальном фонде в
поддержку демократии (NED)*

– Январь 2008 г.

Руководительный Комитет

Мариклейр Акоста—Мексика

Маназ Афхами—Иран

Урбан Алин—Швеция

Генаро Арриагада—Чили

Игорь Блажевич—Босния

Франческа Бомбоко—Демократическая
Республика Конго

Карл Гершман—Соединённые Штаты
(в силу занимаемой должности*)

Паул Грам—Южно-Африканская
Республика

Яна Гыбаскова—Чешская Республика

Юрий Джибладзе—Россия

Иван Доерти—Ирландия

Ган Донгфанг—Китай
(Вице-Председатель)

Мелинда Кинтос де Гесус—Филиппины

Иван Крастев—Болгария

Региналд Матчабе-Гове—Зимбабве

Джордж Матю—Индия

Рол вон Мейнфелдт—Нидерланды

Айо Обей—Нигерия (Председатель)

Кан Пакер—Турция (Казначей)

Инна Пидлуска—Украина

Джаквелин Питангей—Бразилия

Карлос Понцей—Венесуэла

Элисабет Унгар—Венесуэла (Секретарь)

Абду Филали-Ансары—Марокко

Давид Френч—Великобритания

Кави Чонгкиттаворн—Таиланд

Джоу Карлос Эспада—Португалия

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 сел в мире."

Всемирное движение даёт новые средства дать практическую помощь демократам, которые стараются открывать закрытие общества, бросить вызов диктатурам, демократизировать полуавторитарные режимы, укрепить возникающие демократии, и усилить установленные демократии. Оно имеет потенциал осуществить эти задачи многими способами...

- как **союзник** демократов в опасных ситуациях, которым нужны политическая солидарность и моральная поддержка;
- как **лобби** за дело демократии в международных организациях и в странах, где демократия под угрозой;
- как **помощник**, которая может помочь связывать демократов из разных стран и регионов, чтобы разделять информацию более эффективно, работать вместе, и помогать друг другу;
- как **новатор**, который может поощрить развитие новых идей и эффективных подходов, чтобы преодолевать препятствия демократии;
- как **большая палатка**, которая может дать место собрания демократов, активно работающих в разных профессиональных областях, как правоохранения, СМИ, закона, развития политических партий, прав работников, экономических реформ, исследования, и образования;
- как **ресурсный центр**, который может дать основные материалы группам по всему миру;
- как **наблюдатель**, который может передать мнения демократических активистов про эффективность поддержки демократии; и
- как **катализатор**, который поощряет новые инициативы и помогает развивать приоритеты более широкого общества институций связанных с поощрением демократии.

Сети

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

НовостиДемократии

Как электронная рассылка Всемирного движения, НовостиДемократии позволяет участникам разделять информацию с коллегами, и запрашивать помощь или сотрудничество в их работе. Чтобы подписаться, отправьте Е-мэйл на democracynews@lyris.ned.org.

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.

СОДЕРЖАНИЕ

Краткий обзор.....	3
Введение.....	6
Юридические препятствия на пути организаций гражданского общества.....	10
Доводы правительств в защиту юридических препятствий.....	21
Международные принципы, защищающие гражданское общество.....	26
Следующие шаги.....	40
ПРИЛОЖЕНИЕ: Перечень основных международных документов.....	42

© World Movement for Democracy/ICNL

Всемирное движение и ICNL поощряют организации гражданского общества по всему миру воспроизводить и раздавать этот отчет и вводить и/или включать дискуссии о него в их деятельности. Чтобы получать дополнительные печатные и электрические копии, отправьте E-мэйл на world@ned.org.

КРАТКИЙ ОБЗОР

Сегодня гражданское общество сталкивается с серьезными угрозами во всем мире. Ширится и набирает силу наступление, направленное против распространения демократии. Это постоянное противодействие демократии характеризуется заметным переходом от открытых форм подавления деятельности активистов и групп в защиту демократии, прав человека и гражданского общества, к более искусным действиям государств по ограничению пространства, в котором действуют организации гражданского общества (CSO), особенно – группы содействия демократии. Слишком многие государственные режимы продолжают прибегать к стандартным формам репрессий – от применения тюремного заключения для наказания активистов и притеснения организаций до исчезновения людей и жестокой расправы над ними. В некоторых других государствах (главным образом в странах с авторитарными или гибридными режимами, но и не только в них) эти стандартные методы часто дополняются или заменяются более утонченными мерами, включая возведение юридических и псевдоюридических барьеров, таких как **препятствия началу деятельности** для противодействия или недопущения образования организаций и **препятствия при доступе к ресурсам**, ограничивающие способность организаций обеспечить себе ресурсы, необходимые для осуществления их деятельности.

Государственными органами совершались попытки оправдать и узаконить такие препятствия в качестве мер, необходимых для повышения ответственности и прозрачности деятельности неправительственных организаций («НПО»); упорядочения или координации деятельности НПО; 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 международного права и конвенций, подписанных соответствующими государствами.

В настоящем отчете излагаются четко сформулированные **международные принципы, защищающие гражданское общество** (см. ниже выделенный цветом блок текста), уже включенные в международное законодательство, в том числе нормы и соглашения, определяющие работу гражданского общества и защищающие его от вмешательства со стороны государства. Среди этих принципов – право НПО на начало своей деятельности (т.е. право частных лиц образовывать НПО 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 изыскивать и обеспечивать получение ресурсов, включая переводы денежных средств из-за границы; позитивное обязательство государства защищать права НПО.

В заключении отчет призывает:

- международные организации и правительства – к одобрению отчета и представленных в нем принципов;
- организации гражданского общества – к проведению дискуссий в масштабах отдельных стран и регионов в поддержку реформы юридической базы, регулирующей их деятельность; и
- организации, способствующие развитию демократии – к распространению и пропаганде этого отчета и содержащихся в нем рекомендаций среди своих партнеров и получателей грантов.

Международные принципы, защищающие гражданское общество

Для защиты организаций гражданского общества от применения в отношении их описанных в настоящем документе юридических препятствий, в настоящем разделе излагаются принципы, определяющие работу организаций гражданского общества и защищающие их от репрессивного вмешательства со стороны государственных

Принцип 1: Право на начало деятельности (свобода объединения)

(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 объединения защищает право частных лиц на учреждение организаций гражданского общества самых разнообразных форм, включая профсоюзы, объединения и другие типы НПО.

(b) Широта допустимых целей. Международное право признает за частными лицами право, действуя через НПО, 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) Потенциальные учредители. 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 объединения.

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

(3) Международное право защищает право частных лиц на образование НПО 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 НПО имеют право на работу, свободную от необоснованного вмешательства и помех со стороны государственных органов. Международное право исходит из положения о недопустимости любого государственного регулирования, направленного на ограничение признанных прав.

(a) Вмешательство может быть оправданным только в случаях, когда оно предписывается законом, в целях защиты законных интересов государства, и когда оно необходимо в демократическом обществе. Государства должны воздерживаться от ограничения свободы объединения путем использования в нормативно-правовых документах неточных и допускающих чрезмерно широкую трактовку формулировок.

(b) В обязанности государства входит обеспечение реализации и исполнения применимых законов и нормативных документов справедливым, аполитичным, прозрачным и единообразным образом.

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

(2) НПО защищены от необоснованного вмешательства со стороны государственных органов в вопросы их внутреннего управления и текущие дела. Свобода

объединения 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

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

(a) 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. Таким образом, под защитой находится возможность НПО высказывать критические замечания относительно законодательства или политики государственных органов, а также выступать в поддержку прав человека и фундаментальных свобод.

(b) Вмешательство в свободу выражения может быть оправданным только в случаях, когда оно предписывается законом – в целях защиты законных интересов государства, или представляется необходимым в демократическом обществе. Государства должны воздерживаться от ограничения свободы выражения путем использования в нормативно-правовых документах расплывчатых, неточных и допускающих чрезмерно широкую трактовку формулировок.

(c) Из широко признанного права частных лиц на свободу собраний следует, что представители НПО имеют право планировать и/или осуществлять деятельность в поддержку законных целей, включая обеспечение прав человека и фундаментальных свобод.

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 элементами гражданского общества, делового сообщества, международных организаций и правительств, как в пределах своих стран, так и за их пределами.

(2) Частные лица и НПО имеют право образовывать объединения и коалиции и участвовать в их работе с целью расширения обмена информацией и сотрудничества, а также для достижения своих законных целей.

(3) Частные лица и НПО имеют право на пользование Интернетом и веб-технологиями для более эффективного обмена информацией.

Принцип 5: Право на изыскание и получение ресурсов

НПО 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, межправительственные организации, а также местные, национальные и зарубежные правительства.

Принцип 6: 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 свободе объединения и гражданскому обществу, а также гарантировать наличие необходимых официально установленных механизмов, обеспечивающих признанные права всем частным лицам.

Введение

В последние годы замечается расширение усилий правительств разных стран по ограничению 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), предпринимает настоящий проект с целью выявления и пропаганды комплекса международных принципов, уже прочно закрепившихся в международном праве, – проект, который должен стать источником информации в отношениях между правительствами и гражданским обществом.

Соблюдение этих принципов, в частности – прав граждан на объединение в неправительственные организации (НПО), на выступление в защиту своей деятельности и получение помощи как в пределах, так и за пределами своей страны, – является непременным условием для развития, усиления и укрепления демократии. Тем не менее, в ходе непрерывного наступления на демократию именно эти принципы нарушаются все большим количеством правительств, в том числе – правительствами стран, подписавших соответствующие международные законы и конвенции, в которых закрепляются эти принципы.

Выпуском настоящего отчета, представляющего собой первый этап проекта «На защите гражданского общества» и составленного в сотрудничестве с Международным центром некоммерческого права (ICNL), Всемирное движение за демократию начинает 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 финансовую поддержку и прочих сторонников укрепления демократии) также стремится к упрочнению международной солидарности среди неправительственных организаций, выступающих в поддержку демократии и прав человека в этот нелегкий период своей деятельности.

Для оказания помощи в пропаганде и принятии этих всемирно признанных принципов защиты гражданского общества (далее – «международные принципы»: см. выделенный цветом блок), Всемирным движением организована Группа выдающихся деятелей, в которую входит экс-премьер-министр Канады Ким Кэмпбелл, бывший Президент Бразилии Фернандо Энрике Кардозо, Его Святейшество Далай-лама, бывший Президент Чехии Вацлав Гавел, бывший заместитель Премьер-министра Малайзии Анвар Ибрагим, египетский ученый и активист Саад Эддин Ибрагим и Архиепископ Десмонд Туту.

После 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 Йоханнесбурге (Южная Африка), позволили рядовым 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. Многие из рекомендуемых изменений и предложенных стратегий были включены в текст отчета. Кроме того, по результатам региональных консультаций в Касабланке будет выпущен отдельный отчет по Ближнему Востоку/Северной Африке, описывающий условия, в которых действует гражданское общество в регионе, и состоящий из десяти отчетов по отдельным странам, подготовленных местными лидерами гражданского общества. Этот региональный отчет будет распространяться на арабском и английском языках, а также будет размещен на веб-сайтах всего региона.

Обоснование необходимости проекта «На защите гражданского общества»

В последнее время мы стали свидетелями наступления на демократию со стороны режимов, пытающихся запугать, подорвать или запретить деятельность

как групп в защиту демократии и гражданского общества, так и отдельных активистов. В частности, в некоторых государствах бывшего СССР авторитарные тенденции, подпитываемые национализмом, возродили из прошлого самый дух холодной войны с ее страхом и враждебным отношением к «зарубежным врагам», эксплуатируемым популистами социальным неравенством, а также использованием недемократических мер демократически избранными руководителями.

Помимо пост-коммунистических государств, в мире также наблюдается расширение мер, принимаемых «полуавторитарными» или «гибридными» режимами по обузданию демократической деятельности, в которой они усматривают угрозу. Приведенные на последующих страницах примеры указывают на то, что демократическое пространство сокращается под воздействием ограничений фундаментальных свобод, пренебрежения законом, подавления деятельности организаций гражданского общества и удушения независимости средств массовой информации. Такие режимы стремятся к реализации довольно изощренных мер по ограничению деятельности независимых НПО, прикрываясь нормативными документами по видимости технического и административного характера для ограничения деятельности групп гражданского общества. Разумеется, режимы, подобные установленным на Кубе, в Туркменистане или Северной Корее, применяют также и более жесткие репрессивные методы, уже знакомые миру.

Многие режимы вводят средства контроля за гражданским обществом под предлогами обеспечения безопасности, политической стабильности и невмешательства во внутренние дела их стран. Государственные ведомства налагают ограничения на деятельность НПО, жестко ограничивают их работу, подвергают активистов гражданского общества притеснениям и запугиваниям в нарушение общепринятых международных принципов свободы. Предметом их преследований прежде всего становятся НПО, выступающие в защиту прав человека и демократии, в том числе многие работающие в зоне конфликтов. Режимы оправдывают свои действия, обвиняя независимые НПО в предательстве, шпионаже, подрывной деятельности, зарубежном вмешательстве или терроризме. Однако все это относится

к разряду объяснений; реальные мотивы практически всегда являются политическими. Эти действия не имеют ничего общего с защитой граждан от нанесения им вреда, а скорее призваны оградить находящихся у власти от контроля за их деятельностью и требований подотчетности.

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. Выдвигаемые против НПО обвинения обычно расплывчаты – например: «нарушение общественного порядка», «действия, подрывающие безопасность»; ситуация дополнительно осложняется тем, что практическое применение и исполнение таких обвинений носит произвольный характер, порождая обстановку страха и самоцензуры.

В то время как авторитарные, гибридные и полуавторитарные режимы возводят все новые препятствия деятельности защитников демократии и их международных сторонников, мировое сообщество не может игнорировать действия авторитарных режимов, которые в значительной степени оказались не затронутыми Третьей волной демократии и продолжают подавлять все формы независимой политической деятельности. Многие из примеров, приведенные в настоящем отчете в контексте недавних репрессий, относятся к мерам, используемым отдельными государствами в течение десятилетий. Так, в частности, недавние события в Бирме напомнили нам о закрытых обществах в Юго-восточной Азии и в других концах света, населению которых 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.

План отчета

Отчет состоит из четырех разделов: «Юридические препятствия на пути организаций гражданского общества», «Доводы правительств в отношении юридических препятствий», «Международные принципы, защищающие гражданское общество» и «Следующие шаги: развитие солидарности и пропаганда принципов». 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 НПО в неограниченной свободе выражения и участия в публичной политике; и
- **препятствия при доступе к ресурсам**, или использование законов для ограничения возможностей организаций по обеспечению финансовых ресурсов, необходимых для выполнения ими своей работы.

Приведенные 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 НПО 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. Так, например, указанный выше региональный отчет по Ближнему Востоку/Северной Африке ставит целью описать различия юридических условий, в которых действуют гражданские общества тех или иных стран этого региона. Мы призываем к проведению сходных исследований в других регионах.

Во втором разделе отчета содержится краткий обзор обоснований, используемых государствами 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, посвященной международным принципам защиты гражданского общества, описываются систематически нарушаемые права организаций гражданского общества. Неудивительно, что эти принципы и права соответствуют тем юридическим препятствиям, которые обсуждаются в первой части этого отчета. К ним относятся:

- право на начало деятельности (или свобода объединения);
- право на деятельность, свободную от посягательств со стороны государственных органов;
- право на свободу выражения;
- право на обмен информацией и сотрудничество;
- право на изыскание и получение ресурсов; и
- обязанность государства защищать и пропагандировать соблюдение прав человека и фундаментальных свобод, а также защищать права НПО.

Поскольку обеспечение полного понимания этих принципов и прав позволит более эффективно пропагандировать их соблюдение, 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. Недавно Комитет по зарубежным

дела Европейского Парламента выразил свою 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 десять принципов оценки отношения государства к НПО, включая право на деятельность в обстановке, свободной от притеснений, запугивания и дискриминации; право на получение финансовой помощи от местных, зарубежных и международных юридических лиц; также было сформулировано положение об аполитичном и справедливом применении законодательства, регулирующего деятельность НПО.

В заключительном разделе, посвященном различным способам использования отчета для практического утверждения изложенных в нем принципов, 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.

Об авторах

Международный центр некоммерческого права (ICNL) – основной источник информации о юридической среде, в которой функционирует гражданское общество и происходит деятельность общественности. Начиная с 1992 г., ICNL служит в качестве источника информации для лидеров гражданского общества, ответственных работников правительств и для сторон, осуществляющих финансирование, в более чем 90 странах мира. Более подробную информацию о ICNL см. на веб-сайте www.icnl.org. Национальный фонд в поддержку демократии (NED) учредил в 1999 г. Всемирное движение за демократию и в настоящее время выступает в качестве его секретариата. Более подробную информацию о NED

см. на веб-сайте www.ned.org. Информацию о Всемирном движении за демократию см. на веб-сайте www.wmd.org. Всемирное движение за демократию выражает свою глубокую признательность ICNL за любезное и квалифицированное содействие в подготовке 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, 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 в поддержку 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. 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 не только улучшить отчет «На защите гражданского общества», но и помог сделать его более полезным 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 пять категорий:

- препятствия началу деятельности;
- препятствия деятельности;
- препятствия свободе слова и отстаиванию позиций;
- препятствия контактам и обмену информацией; 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 НПО, простирается за рамки законов, специально разработанных для контроля над деятельностью организаций гражданского общества. Такие виды законодательства включают, например, законодательство по борьбе с терроризмом и экстремизмом, законодательство о государственной безопасности и государственной тайне, даже нормативные документы, регулирующие использование Интернета и доступ к информации и ее сбор.

Примеры по конкретным странам используют свидетельства активистов гражданского общества, полученные в ходе ряда консультаций и обсуждений, а также общедоступные источники массовой

информации. К консультациям привлекались НПО 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). Незначительное количество ссылок объясняется необходимостью в предохранении источников информации – прежде всего информации, носители которой работают в политически неблагоприятных условиях.

В настоящей работе рассматриваются законы не только в их письменном изложении, но и их применение на практике. Кроме того, вместо составления исчерпывающего перечня стран, допускающих нарушения, мы ставим своей целью исследование обстоятельств юридических препятствий в реальных условиях. 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 **Ливии** не существует признанного законом права на объединение.
- В **Саудовской Аравии** допускается существование только тех организаций, которые учреждены королевским указом.
- В **Северной Корее** любое несанкционированное собрание или объединение рассматривается как акт нарушения общественного порядка и подлежит наказанию.

(2) Запрет деятельности незарегистрированных групп. Допуская явное нарушение свободы объединения, 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 объединений, могут быть подвергнуты тюремному заключению и/или значительным штрафам.
- В **Белоруссии** государственные органы вынесли предупреждения двадцати организациям на основании того, что их участие в незарегистрированной группе «Ассамблея неправительственных организаций» (которой, по имеющимся сведениям, было несколько раз отказано в регистрации) нарушает Закон об общественных организациях.

(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** объединения могут создаваться на государственном уровне при минимальном количестве членов, равном 500.
- Во многих странах, от **Македонии** до **Малайзии**, от **Таиланда** до **Тайваня**, выступать в качестве учредителей объединений разрешено только гражданам страны – закон, таким образом, отказывает в свободе объединения беженцам, рабочим-мигрантам и лицам без гражданства.
- Кроме того, в **Катаре** учредителями объединения могут быть не просто граждане Катара, но лица «с хорошим поведением и репутацией».

(4) Усложненные процедуры регистрации/объединения. Многие государства требуют, чтобы НПО проходили через официальную регистрацию – процесс «объединения» или другие сходные процедуры (далее именуемые «регистрация») с целью получения статуса юридического лица, а некоторые из них усложняют этот процесс настолько, что регистрация НПО 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.

- В **Эфиопии** и **Алжире** нормативно-правовые документы, регулирующие регистрационный процесс, расплывчаты в своих формулировках и оставляют решение вопросов во многом на усмотрение официальных работников регистрационных служб. В результате этого регистрация НПО связывается с различными трудностями, продолжительными задержками, многократными запросами информации и в некоторых случаях – с отказами.
- В **Объединенных Арабских Эмиратах** правительство активно противодействует созданию организаций по защите прав человека, просто не отвечая на заявления о регистрации, и некоторые их таких групп ожидают ответа годами.
- В **Малайзии** чрезмерные задержки при регистрации НПО («обществ») побуждают организации прибегать к регистрации в форме коммерческих компаний или партнерства, что не дает таким

организациям возможности принимать в свои ряды членов или получать освобождение от налогообложения.

- В **Сирии** только незначительная часть НПО, тесно связанных с режимом (на практике это учрежденные правительством НПО, или УПНПО¹) сумели успешно пройти процесс регистрации.

(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 объединениях, 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 населения²».
- 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

¹ См. ниже на стр. 21. См. также *The Backlash Against Democracy Assistance* («Ответ на демократическую помощь») – отчет, подготовленный Национальным фондом в поддержку демократии для сенатора Ричарда Г. Лагара, Комитет Сената США по Международным отношениям. ‘*Democracy’s Dangerous Impostors*’, Moisés Naím («Опасные проходимцы от демократии», Мойзес Наим), Washington Post, 21 апреля 2007 г.

² 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/kwashingtton/16742653.htm>).

любой цели, могущей причинить вред или несовместимой с миром, благополучием, надлежащим порядком или моральными устоями федерации».³ (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 составляют 70-80 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 **Руанде** деятельность гражданского общества затруднена положением о ежегодном возобновлении регистрации.
- Аналогично, в **Замбии**, в соответствии с недавно предложенным законом об НПО, будет требоваться их ежегодная регистрация.

(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.

- В **Иордании** международные организации могут открывать свои подразделения при условии выполнения «всех условий и ограничений, налагаемых [Министром по вопросам социального развития]».

³ The Advocacy Project, OTR (Издание ‘On the Record’ (OTR) проекта The Advocacy Project), том 3, изд. 1, 7 декабря 1998 г., стр.2.

- 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 НПО удается 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 участие НПО в пропаганде, мониторинге или какой-либо другой деятельности в области прав человека и требует получения разрешения у правительства на проведение любых политических собраний с участием более десяти человек.
- Запреты 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.
- Законы во многих странах запрещают участие в «политической», «экстремистской» или «террористической» деятельности, не давая четкого опреде-

ления этим понятиям. Такие расплывчатые формулировки позволяют государству блокировать деятельность НПО в законных сферах их работы (и называть НПО или активистов НПО «экстремистами» или «террористами»).

(2) Вмешательство надзорных органов. Законы допускают произвольное вмешательство в деятельность НПО, предоставляя государственным органам полномочия по осуществлению строгого руководящего надзора за деятельностью НПО. Вмешательство надзорных органов может принимать формы выдвижения обременительных требований по составлению отчетности, вмешательства в дела внутреннего управления и принудительного координирования деятельности с политикой государства.

- В **Сирии** закон разрешает вмешательство государства в деятельность объединений, позволяя представителям правительственных органов присутствовать на собраниях объединений и требуя от объединений получать разрешения на ведение большинства видов деятельности.
- Аналогичным образом в **России** законодательство об НПО разрешает 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).
- Во **Вьетнаме** регулирующее деятельность объединений Постановление № 88 предусматривает строгий контроль за объединениями на всех уровнях. Объединения, зарегистрированные на основании Постановления № 88, непосредственно включаются в правительственные программы и фактически выступают в качестве агентств государственных министерств. Правительство имеет право вмешиваться во все сферы деятельности НПО, в том числе – в вопросы членства, и может накладывать вето на членство отдельных лиц или вводить в состав общества членов по своему выбору.

(3) 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 НПО. На практике правительства предпринимают и «внезаконные» действия для притеснения независимых групп.

- В **Египте** работе НПО препятствуют незаконные действия служб безопасности, которые подвергают активистов гражданского общества тщательным проверкам и притесняют их, несмотря на то, что закон не наделяет их такими полномочиями.⁴
- 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 НПО, так как 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.
- Совсем недавно в **Бирме**, после того, как съемки побоев буддийских монахов и убийства японского фотографа просочились в Интернет, военные власти Бирмы осуществили физическое отключение магистральных телекоммуникационных кабелей в двух основных городах, блокировав таким образом 85 процентов провайдеров услуг электронной почты и практически все оппозиционные политические и выступающие в защиту демократии веб-сайты.

⁴ Национальный фонд развития демократии, *Egyptian Civil Society Groups Persist, Adapt* («Группы египетского гражданского общества продолжают сопротивление. Адаптированное сообщение»), Democracy Newsletter, январь 2007 г., со ссылками на отчет *Margins of Repression* («Границы репрессий») правозащитной организации Human Rights Watch.

(4) Уголовное преследование частных лиц. Применение уголовных наказаний против частных лиц, связанных с НПО, может быть мощным средством противодействия деятельности НПО и ограничения права на объединение.

- Принятый в **Танзании** Закон об НПО (2002 г.) предусматривает наказания даже за малейшие нарушения Закона (например, за использование несоответствующего регистрационного бланка предусмотрено наказание в форме тюремного заключения). 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 объединениях и фондах предусматривает драконовские меры личной ответственности вплоть до шести месяцев тюремного заключения для лиц, не являющихся членами НПО, но принимающих участие в управлении или дискуссиях на Общем собрании НПО, не имея на то специального разрешения Совета директоров НПО, 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, как средство для избежания международного осуждения за заключение в тюрьмы активистов, одновременно с этим отбивая у них желание дальнейшей деятельности.

(5) Необеспечение защиты частных лиц и организаций от насилия. Намеренное непринятие государства 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.

- На **Филиппинах** начиная с 2001 г. наблюдается постоянный рост нераскрытых случаев внесудебных расправ в форме убийств и похищений активистов из числа правозащитников и политиков. Комиссия

по правам человека при правительстве оценивает число жертв в период с 2001 по май 2007 г. в 403 человека – более одного в неделю.

- В **Колумбии** в июле 2007 г. в ходе инцидента, сходного с многочисленными другими инцидентами того же года, 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 руководителей группы, совершив убийство четвертого руководителя Комитета мира за последние 20 месяцев.

(6) Прекращение деятельности и роспуск. Крайним средством контроля над НПО является прекращение деятельности и/или роспуск, зачастую основанные на расплывчатых или произвольно выбранных юридических основаниях.

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

(7) 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, – все это делает разбивку УПНПО по категориям сложной задачей.

III. Препятствия свободе слова и отстаиванию позиций

Для многих НПО, особенно организаций, занятых в области прав человека и пропаганды демократии, возможность свободы высказываний, повышения информированности и правозащитной деятельности являются фундаментальными требованиями для достижения их целей. Применяются юридические положения, ограничивающие способность НПО 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 публикации.

- В **Объединенных Арабских Эмиратах** Закон об объединениях (1999 г.) требует от объединений соблюдения государственных правил цензуры и получения предварительного государственного разрешения перед публикацией любых материалов.
- В **Уганде** НПО, желающие опубликовать материалы по вопросам прав человека, должны представить их перед публикацией на изучение в Государственный медиа-центр.

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

- В 2005-2006 г. в **Камбодже** было произведено несколько арестов активистов защиты прав человека, которые были задержаны по обвинениям в клевете. Клевета остается уголовным преступлением, за которое подозреваемый может быть арестован и подвергнут штрафу в размере до 10 миллионов риелей (2500 долларов США) – сумму, которую большинство жителей Камбоджи прак-

тически не имеют возможности выплатить, тем самым подвергая себя опасности оказаться в долгой тюрьме.

(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.

- В **Непале** предложенный Кодекс поведения призван объявить вне закона «попытки оказания политического влияния» на других лиц.
- **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 НПО, которые защищают точки зрения, противоположные государственным.

(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».

(5) Ограничения свободы собраний. Затрудняя или даже объявляя незаконными собрания или встречи частных лиц и групп (т.е. делая невозможной саму свободу собраний), закон не дает возможности представителям НПО в частности, и частным лицам в целом, планировать и/или заниматься правозащитной деятельностью.

- В **Сингапуре** любое собрание пяти и более человек, помимо событий повседневной жизни, считается незаконным собранием.
- Закон о демонстрациях в **России** требует уведомления властей в случае любого собрания, массового митинга, демонстрации, процессии или пикета, вне зависимости от места и времени их проведения, с участием более десяти человек, помимо событий частного характера.
- Правительство **Парагвая** внесло предложения об изменениях в уголовном кодексе и антитеррористическом законе, которые могут привести к квалификации социальных протестов как актов преступления.

IV. Препятствия в контактах и обмене информацией

Свобода выражения тесно связана с возможностью НПО 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 – объединения, 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 единого начала, определяющего деятельность НПО, побуждая все такие организации ко вхождению в Совет и запрещая любым частным лицам или организациям, в соответствии с этим Законом, совершать «любые действия, входящие в сферу компетенции Совета или в круг его обязательств». Таким образом, никакое другое объединение НПО не имеет права на законное существование.
- В **Боснии и Герцеговине** правительство долгие годы вовсе отказывалось регистрировать ассоциации юридических лиц, т.е. объединения групп, вне зависимости от того, кем они организовывались – профсоюзами, фондами или другими объединениями.

(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.

- Например, принятый в **Объединенных Арабских Эмиратах** в 1999 г. Закон об объединениях ограничивает права членов НПО на участие в мероприятиях, проводимых за пределами страны, без разрешения со стороны государства.
- Закон **Египта** № 84/2002 ограничивает права НПО на объединение с неегипетскими НПО и «связи с

неправительственными или межправительственными организациями». Более того, закон угрожает роспуском тем НПО, которые взаимодействуют с иностранными организациями.

- В **Узбекистане** нескольким международным НПО было предписано прекратить свою деятельность ввиду «тесного сотрудничества и оказания помощи активистам незарегистрированных организаций».
- Возможности по проведению конференций с местными и международными участниками во многих странах резко ограничены. Например, в Алжире Лигой прав человека **Алжира** была организована конференция по проблеме «исчезнувших лиц», на которую были приглашены юристы и активисты из Латинской Америки и других стран. Международным участникам, однако, было отказано во въездных визах в страну, а граждане страны не были допущены на место проведения конференции. Аналогичным образом, в **Тунисе** суд приказал Лиге прав человека Туниса отказаться от решения о проведении конференции по вопросам прав человека.
- В **Китае** правительством была закрыта публикация China Development Brief («Записки о развитии Китая», CDB), которая помогала устанавливать некоммерческим организациям Китая связи с потенциальными зарубежными источниками финансирования. Закрытие было основано на обвинениях в том, что публикация проводила несанкционированные опросы.

(3) Препятствия в обмене информацией. Юридические препятствия, влияющие на свободу пользования Интернетом и обмен информацией при помощи веб-сайтов, становятся все более распространенными. Влияние этих ограничений, разумеется, распространяется далеко за пределы гражданского общества, однако лидеры гражданского общества и их организации подвергаются особым притеснениям.

- В **Сирии** семеро защитников прав человека, которым инкриминировалось участие в дискуссионной группе в защиту демократии и публикация в Интернете статей с критикой отсутствия демократии и свободы в Сирии, были приговорены 17 июня

2007 г. к тюремному заключению сроком от пяти до семи лет по обвинению в «ведении деятельности или осуществлении письменных заявлений или произнесении речей, подвергающих Сирию риску враждебных действий».

- 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 храниться в документации в течение 30 дней. Декрет № 56/2006 устанавливает чрезмерные штрафы в размере до 30 миллионов вьетнамских донгов (2000 долларов США) за распространение «вредной» информации при помощи любых средств.
- В **Зимбабве** введенный в силу 3 августа 2007 г. Закон о контроле сообщений разрешает правительству «контролировать почтовые отправления, телефонные разговоры и сообщения электронной почты без получения на это санкции суда».

(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.⁵
- В Новороссийске, **Россия**, в январе 2007 девять членов «Фроды» (НПО, выступающая в защиту прав этнических меньшинств) были признаны виновными в проведении несанкционированного «чаепития» с двумя студентами из Германии.⁶

5 CIVICUS: Организация Civil Society Watch, *Angola: Civil society campaigner arrested* («Ангола: Арест активиста гражданского общества»), февраль 2007 г., со ссылкой на

6 Blomfield, Adrian, *Echoes of Stalin in tea party arrests* (Блумфильд, Адриан, «Тень Сталина в арестах за чаепитием»), Telegraph Media Group, 2

V. 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 № 145/2005, в котором вводится широкий запрет на финансирование НПО со стороны ООН и двусторонних организаций.
- В Приднестровском районе **Молдавии** президентом сепаратистского правительства был подписан в 2006 г. указ, запрещающий зарубежное финансирование НПО, зарегистрированных в Приднестровье. Прямое или косвенное получение финансирования, в частности, запрещено от любой международной или зарубежной организации, правительств зарубежных государств, зарегистрированных в Приднестровье организаций с долей зарубежного капитала свыше 20 процентов, от иностранных граждан или лиц без гражданства, и из любых анонимных источников.⁷
- В **Зимбабве** был в 2004 г. утвержден Законопроект об НПО (который так и не был введен в действие), в соответствии с которым местным НПО, занимающимися «вопросами управления», запрещается доступ к зарубежным средствам.

(2) Предварительное разрешение государства. В более распространенном случае законы разре-

февраля 2007 г.,

<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/02/07/wrussia07.xml>

⁷ Указ был недавно изменен и распространяется только на те НПО, уставы которых предусматривают участие в избирательных кампаниях.

шают получение зарубежного финансирования, однако требуют предварительного получения разрешения государственных органов.

- Зарубежные пожертвования объединениям в **Алжире** подлежат обязательному предварительному утверждению Министерством внутренних дел.
- **Египетские** НПО могут быть подвергнуты серьезным наказаниям за получение средств из-за границы или направление средств за границу, или за установление отношений с сетью или ассоциацией зарубежных НПО без разрешения со стороны министерства. Недавним постановлением правительства, содержащим ссылки на ограничения зарубежного финансирования, была распущена Ассоциация юридической помощи по вопросам прав человека.

(3) Направление финансовых средств через правительственные органы.

- Принятое в **Эритрее** Постановление № 145/2005 (упоминается выше) требует проведение всех средств от организаций-доноров через министерства и допускает получение финансирования НПО только в том случае, когда оно не может быть осуществлено ввиду недостатка ресурсов на уровне министерства.
- Проект Закона о международном сотрудничестве **Венесуэлы** предлагает создание Фонда сотрудничества и международной помощи, в который должны поступать финансовые ресурсы всевозможных видов, такие как финансовая помощь от зарубежных государств, международных организаций, общественных и частных учреждений. При этом нет ясного определения порядка управления Фондом или распределения финансовых ресурсов.
- 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 админис-

тративных сборов, налогообложения или через акты коррупции. По имеющимся сообщениям, правительство Узбекистана использовала эту систему для создания препятствий поступлению по меньшей мере 80% средств зарубежных грантов в адрес НПО.

Следует подчеркнуть, что приведенный выше перечень юридических препятствий приведен только для пояснения и не является исчерпывающим. Следует также отметить, что ограничительные юридические меры воздействуют не только на те организации или частные лица, которые непосредственно подвергаются таким мерам, но способны привести к значительно более широкому подавлению активности гражданского общества. Этот эффект, разумеется, труднее оценить.

Цель настоящего отчета заключается в выявлении тенденций, прежде всего преобладающих 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», в то время как в **Индии** НПО выступили с протестом против предложенного Законопроекта об административном контроле за зарубежными пожертвованиями (FCMC), способного дополнительно усложнить зарубежное финансирование. 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 «обоснованных 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.⁸

В результате «[о]рганизации закрываются при появлении малейшего предлога; источники финансирования перекрываются или необоснованно ограничиваются; а усилия по регистрации организации правозащитного направления задерживаются намеренными бюрократическими проволочками.»⁹

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:

- Недавно принятые или предложенные законы **Афганистана, России и Узбекистана** обосновывались, по крайней мере частично, объявленным намерением правительств усилить подотчетность и прозрачность НПО.
- Родственным, хотя и отличающимся обоснованием является желание «упорядочить» или «координировать» деятельность НПО. 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.
- 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».¹⁰

⁸ Бюллетень фактов № 29: Защитники прав человека: защищая право защищать права человека, стр. 12.

⁹ Там же, стр. 13.

¹⁰ «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 внутривнутриполитические дела.¹¹ Президент **России** Путин обвинил США и Европу в попытке разрушить Россию, в том числе – с помощью финансируемых из-за рубежа НПО.¹² Находящиеся под контролем государства средства массовой информации Узбекистана обвинили Соединенные Штаты в попытке подорвать суверенитет **Узбекистана** при помощи Троянского коня демократизации.¹³ Президент **Зимбабве** Роберт Мугабе заявил о том, что западные НПО – это линия фронта, на которой западные «колонизаторы» стремятся к свержению государства.¹⁴

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 объединений и наступления на права НПО. Такое вмешательство должно, вместо этого, опираться на юридическое обоснование. Действительно, каждое ограничение свободы создания объединений, в случае его предложения, должно проходить всестороннюю

11 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>.

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

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

14 Там же.

юридическую оценку, как это предусмотрено Статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR):¹⁵

На пользование этим правом [свободой создания объединений 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 объединений являются обоснованными только в случаях, когда они:

- (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.

15 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 способствования «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.).

(1) Предусмотрены законом?

При более внимательном рассмотрении ограничений свободы создания объединений 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.¹⁶ Требуется такая степень точности, которая позволяет установить ясные критерии, управляющие исполнением дискреционных полномочий.¹⁷ Иоганнесбургские принципы устанавливают, что «[з]акон должен быть общедоступным, недвусмысленным, узко сформулированным и отличающимся точностью, позволяющей отдельным лицам прогнозировать, является ли конкретное действие незаконным.»¹⁸

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 объединений 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 перечисленными выше целями государства. Толкование этих целей не должно расширяться с целью охвата других причин помимо изложенных в Статье 22(2).

Большинство ограничений, определенных 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. Несмотря на то, что термины «упорядочение» или «координация» могут звучать безобидно, они также могут скрывать намерение государства контролировать деятельность НПО или управлять ею. В этих случаях упорядочение противоречит основному принципу свободы объединения, который гласит, что люди могут объединяться в любых законных целях. Трудно представить себе, как такое обоснование может быть совместимым с исчерпывающим перечнем целей ICCPR и, как следствие, считаться обоснованным.

Общие заявления о «национальном суверенитете» или «государственном суверенитете» являются спорными в случае их применения в качестве основания для вмешательства в основные свободы,

¹⁶ OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations (ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы объединений, с акцентом на неправительственные организации), стр. 4.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Иоганнесбургские принципы национальной безопасности, свободы слова и доступа к информации, 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/work/regions/europe/europe-russian-.html.

включая свободу объединения.¹⁹ 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 в других странах.²⁰ 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.²¹

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.²² Ссылки на национальную безопасность

19 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.

20 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).

21 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.

22 Измилр Савас Карсилгари 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).

должны трактоваться ограничительно, т.е. 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.²³

Суммируя вышеизложенное, многие юридические препятствия представляют собой ограничения, не связанные с законными задачами государства и, следовательно, являются необоснованными. Для рассмотрения случаев, когда ограничения свободы объединения предписаны законом и используются в интересах достижения 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 объединения, за исключением случаев, когда такое вмешательство «необходимо в демократическом обществе». Говоря иначе, предписанные законом ограничения, заключающиеся в нарушении свободы объединения, не

23 Документ OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations (ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы объединений, 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 (ИССПР) в отношении положений об ограничениях и вопросах о частичной отмене прав в случае чрезвычайного положения.

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.²⁴

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 свободы объединения. При том, что они предусмотрены законом и имеют хотя бы видимую связь с законными государственными интересами (общественный порядок или защита прав и свобод других граждан), 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 гражд-

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

данами страны;

- отказ в регистрации НПО, призванной сохранять культуру национального меньшинства или защищать права человека;
- 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 объединениях НПО; и/или
- введение ограничений, затрудняющих доступ к ресурсам.

Обсуждение законности каждого из препятствий, указанных в настоящей работе, выходит за пределы рассматриваемого в ней круга вопросов. Напротив, именно в обязанности государства входит доказательство того, что вмешательство выдерживает проверку с помощью вышеизложенной аналитической системы.²⁵ 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.

25 Йоганнесбургские 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 части I настоящего документа, в настоящем разделе совершается попытка изложения принципов, регулирующих работу гражданского общества и защищающих его (и особенно – НПО) от репрессивного вмешательства государственных органов. Основанные на рассмотрении пяти разновидностей юридических препятствий, эти принципы составлены таким образом, чтобы обеспечить соблюдение государством следующих прав:

- (1) право НПО на начало своей деятельности (т.е. права частных лиц образовывать НПО 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; и
 - (5) право на изыскание и получение ресурсов.
- Наконец, эти принципы подчеркивают
- (6) позитивное обязательство государства защищать права НПО.

I. Право на начало деятельности (свобода объединения)

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 объединений, гарантируемую Всеобщей декларацией прав человека²⁶, Международным

пактом о гражданских и политических правах (ICCPR)²⁷, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR)²⁸ и существенным перечнем других конвенций и деклараций по вопросам прав человека.²⁹ Свобода создания объединений подразумевает право отдельных лиц на взаимодействие и создание организаций для коллективного выражения, пропаганды, достижения и защиты общих интересов.³⁰

(а) *Широта области действия права.* Свобода создания объединений 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 объединений, 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 политичес-*

брю 1948 г. Источник: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/rus.htm>

27 Введено в действие 23 марта 1976 г.; утверждено Генеральной Ассамблеей в Резолюции 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г. Источник: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NL6/600/01/IMG/NL660001.pdf?OpenElement>.

28 Введено в действие 3 января 1976 г.; утверждено Генеральной Ассамблеей в Резолюции 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г. Источник: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/2200\(XXI\)&Lang=R](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/2200(XXI)&Lang=R).

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

30 Отчет, представленный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хинди Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58/178, стр. 12.

26 Утверждено решением Генеральной Ассамблеи 217а (III) от 10 дека-

кого права свободы создания объединений.

- 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 организации, построенной по принципу членства.³¹ Действительно, Европейский суд по правам человека, при толковании практически идентичной формулировки в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод³², специально подчеркнул, что свобода создания объединений 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 объединений.³³
- Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (далее – «Декларация о правозащитниках»),³⁴ 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.»³⁵ Признавая, что отдельные лица могут создавать НПО в дополнение к «ассоциациям», это положение безоговорочно подразумевает, что НПО 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.³⁶

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

- Межамериканская комиссия по правам человека (IACHR) заявила, что свобода создания объединений представляет собой право объединяться с другими «для совместного достижения законной цели».³⁷

31 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.

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

33 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 объединений 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, № 25710/94, 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).

34 Утверждено Резолюцией Генеральной Ассамблеи 53/144 от 9 декабря 1998 г. Источник: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/91/PDF/N9977091.pdf?OpenElement>.

35 Как и Всеобщая декларация 1948 г., Декларация о защитниках, 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.

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

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

- 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.»³⁸
- 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.

(с) *Потенциальные учредители.* Структура международных прав человека основывается а положении о том, что все лица, в том числе не имеющие гражданства соответствующей страны, пользуются определенными правами, включая свободу объединения.

- 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».

³⁸ 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 объединений) 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, № 29221/95 и 29225/95, ECHR 2001-IX).

- Комитет по правам человека утвердил в 1994 г. Общее разъяснение № 15, в соответствующей части которого поясняется, что «права, изложенные в Пакте, распространяются на каждого, 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 объединений».

(2) Право на неформальное объединение³⁹

Широко признанным является факт, что свобода создания объединений включает право на создание неформальных объединений, то есть группы, не имеющей статуса юридического субъекта. Свобода создания объединений не может зависеть от регистрации или наличия статуса юридического лица. Тот факт, что НПО могут учреждаться в форме юридических лиц не означает, что отдельные лица обязаны учреждать юридические лица для того, чтобы воспользоваться своей свободой создания объединений. Напротив, гарантии свободы создания объединений 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.⁴⁰ Законодательства отдельных стран никоим образом не должны запрещать неформальные объединения только по причине отсутствия у них статуса юридического лица.⁴¹

³⁹ 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.

⁴⁰ Эти атрибуты отличают собрания, защищенные свободой создания объединений, 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 объединений как «связанную с правом образовывать группу или организацию, преследующую конкретные цели, или присоединяться к ней».

⁴¹ Документ OSCE/ODIHR, *Key Guiding Principles of Freedom of*

(3) Право запрашивать и получать статус юридического лица

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, НПО 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 НПО 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.»⁴²

- 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 интерес, является одним из самых важных аспектов свободы создания объединений, и без этой возможности данное право было бы лишено како-

Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations (ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы объединений, с акцентом на неправительственные организации), стр. 6-7; 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»).

⁴² Отчет, представленный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хиной Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58/178, стр. 21.

го-либо смысла. Способ, которым национальное законодательство реализует эту свободу, и то, как это реализуется на практике властями, является показателем состояния демократии в соответствующей стране.»⁴³

- 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.»⁴⁴

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.⁴⁵ 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.⁴⁶ Назначенный регистрационный орган должен руководствоваться объективными стандартами, и ему должно быть запрещено принимать произвольные решения.

- Межамериканская комиссия по правам человека заявила, что государства должны «[в]оздерживаться от пропаганды законов и политики в отно-

⁴³ Сидиропулос, пар. 40.

⁴⁴ Межамериканская комиссия по правам человека, «Отчет о ситуации с правозащитниками в Северной и Южной Америке», Док. ОЕА/Сер.Л/V/II.124Doc.5rev.1 (7 марта 2006 г.), Рекомендация № 16.

⁴⁵ В Отчете, представленном Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хиной Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58/178, стр. 21, Специальный представитель выступает за использование уведомительной процедуры вместо регистрации.

⁴⁶ «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/56/40, том I (2001) 59, параграфы 79(23-24).

шении регистрации правозащитных организаций, в которых используются расплывчатые, неточные и широкие определения законных мотивов для наложения ограничений на их учреждение и деятельность».⁴⁷

- 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 легко выполнимым».⁴⁸

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.

(1) Защита от необоснованного вмешательства государства

Международное право исходит из положения о недопустимости любого государственного регулирования, которое может приводить к ограничению признанных прав. ICCPR перечисляет четыре допустимых основания для вмешательства государства в свободу создания объединений: интересы национальной безопасности или общественной безопасности, общественный порядок, защита общественного здоровья или морали, и защита прав и свобод других лиц.⁴⁹ Доказательство обоснован-

ности 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». Это правило, как лакмусовая бумажка, может широко применяться ко всем случаям ограничений нормативно-правового характера, применяемых к основополагающим правам НПО.⁵⁰

Чтобы подчеркнуть важность этого, 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».⁵¹

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 объединений, предусматривающую, что «при регулировании прав на создание объединений компетентные органы власти не должны принимать положения, ограничивающие возмож-

нальной 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.»

⁵⁰ 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».

⁵¹ 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.

47 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.

48 Рекомендация Совета Европы по юридическому статусу НПО, раздел IV (#28-29).

49 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 нацио-

ность пользоваться этой свободой».⁵²

В контексте свободы создания объединений из этого следует, что государство должно воздерживаться от неоправданного вмешательства в процесс создания НПО, а также, после создания НПО, в ее работу. НПО 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.⁵³

Наиболее вопиющая форма вмешательства государства в работу гражданского общества – это принудительное закрытие или прекращение деятельности НПО. Как и любое другое вмешательство со стороны государства, принудительное прекращение деятельности должно отвечать стандартам, изложенным в ICCPR.⁵⁴ Соответствующий государственный орган должен руководствоваться объективными стандартами, и ему должно быть запрещено принимать произвольные решения.

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

⁵² 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).

⁵³ 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»).

⁵⁴ 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 объединений было бы в значительной степени теоретическим и иллюзорным, если бы оно 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»).

Свобода объединения включает свободу учредителей и/или членов определять правила внутреннего управления организации. Действительно, одним из основополагающих элементов свободы создания объединений является возможность самостоятельно вести свои дела.⁵⁵ Будучи независимыми и автономными юридическими лицами, НПО должны пользоваться широкими правами самостоятельного определения своей внутренней структуры и рабочих процедур.⁵⁶

Государство обязано уважать частный и независимый характер НПО и воздерживаться от вмешательства в их внутренние дела.⁵⁷ Говоря иными словами, вмешательство государства во внутренние дела (например, посещение собраний, назначение членов правления) может представлять собой случай нарушения свободы создания объединений. «... [б]ыло бы очень трудно обосновать попытки (как на стадии регистрации, так и впоследствии) подробной регламентации того, каким образом объединение должно вести свои дела, должно ли оно иметь ту или иную организационную структуру, и, совершенно очевидно, что не должны совершаться попытки оказания влияния на выбор его представителей».⁵⁸

- Африканская комиссия по правам человека при рассмотрении постановления правительс-

⁵⁵ 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 объединение должно вести свои дела, должно ли оно иметь ту или иную организационную структуру, и, совершенно очевидно, что не должны совершаться попытки оказания влияния на выбор его представителей»).

⁵⁶ На практике этот принцип распространяется на любые организации, деятельность которых главным образом регулируется гражданским правом.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

тва 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 объединений».⁵⁹

- 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».⁶⁰ Комитет по правам человека ICCPR признает, что определенные права «могут использоваться совместно с другими лицами».⁶¹

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

59 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).

60 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».

61 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.

чтобы право на невмешательство в личную жизнь использовалось совместно с другими лицами. И действительно, Европейский суд, при анализе текста Европейской конвенции по правам человека⁶², вынес специальное определение о том, что действие этого права не ограничивается частными лицами, но распространяется и на корпоративные юридические лица.⁶³

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 объединений, свобода выражения провозглашается Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах, а также длинным перечнем других документов ООН и регионального уровня.⁶⁴ Важно отметить, что свобода создания объединений тесно связана со свободой выражения.⁶⁵ Ограничение права высказываться по вопросам, имеющим важное значение для общества, непосредственно подрывает свободу создания объединений; частные лица участвуют в работе НПО для того, чтобы придать силу и действенность своим высказываниям.⁶⁶

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 составляю-

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

63 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.

64 См. в ссылке 2 примерный перечень соответствующих международных документов.

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

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

щей демократического общества.⁶⁷ 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».⁶⁸ 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 6-9 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»⁶⁹ :

- 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;⁷⁰
- Изучать, обсуждать, формировать или высказывать мнения относительно соблюдения, как в законах, так и на практике, всех прав человека и

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

68 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.

69 Декларация ООН о правозащитниках, Статьи 6-9.

70 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»).

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.

Кроме того, государства не должны ограничивать свободу выражения как прямыми, так и «косвенными методами и средствами».⁷¹ 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».⁷² Недопустимость любого регулирования со стороны государства, описанного в Разделе II, полностью применимо и здесь, в контексте свободы выражения.

Как подчеркивалось выше в разделе «Юридические препятствия», ограничения свободы собраний непосредственно сказываются на способности представителей НПО планировать и/или заниматься правозащитной деятельностью. Поэтому важно подчеркнуть, что такие ограничения, а также ограничения свободы создания объединений и свободы выражения, должны отвечать требованиям меж-

71 См., например, Статью 13 Американской конвенции по правам человека.

72 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 объединения от его произвольного применения». ICCPR, A/59/40 том I (2003) 20, параграф 64 (20).

дународного законодательства. Свобода собраний провозглашается во Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также длинным перечнем других документов ООН и регионального уровня.⁷³ На государства возлагается бремя доказательства того, что вмешательство в свободу собраний предписывается законом, интересами защиты законных интересов государства, и необходимо в демократическом обществе.

IV. Право на обмен информацией и сотрудничество

Частные лица и НПО 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».⁷⁴

⁷³ См. в ссылке 23 примерный перечень соответствующих международных документов.

⁷⁴ Всеобщая декларация прав человека содержит практически идентичную формулировку в Статье 19: «Каждый имеет право на свободу мнения и выражения; это право включает свободу беспрепятственно

- Декларация о правозащитниках содержит намного более подробное описание. Статья 5 предоставляет всем право, как лично, так и в объединении с другими лицами, на национальном и международном уровнях (курсив наш): «(а) 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».⁷⁵

- 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

отстаивать мнения и искать, получать и распространять информацию и идеи с использованием любого носителя и независимо от государственных границ».

⁷⁵ 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 информации, или любыми другими средствами, направленными на сдерживание обмена информацией и циркуляции идей и мнений». (Ст. 13(3)).

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 покидать любую страну, включая свою собственную».⁷⁶

(2) Право на сотрудничество в сообществах

Частные лица и НПО 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 объединения; поэтому право на получение и распространение информации любого рода, вне зависимости от государственных границ и с использованием любого носителя (об этом говорилось выше), вне всякого сомнения включает Интернет и веб-технологии. Право сотрудничать в таких сообществах, как в качестве неформальных органов, так и зарегистрированных лиц, основано на рассмотренных выше свободах объединения и выражения.

V. Право на изыскание и получение ресурсов

НПО имеют право изыскивать и получать финансирование из законных источников в самом широком смысле этого понятия.

Тесно связанным с правом свободы контактов и обмена информацией является право изыскивать и получать финансирование из законных источников. 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. В то время как прерывание контактов и обмена информацией

является ударом, нарушающим деятельность НПО, ограничения на получение ресурсов угрожают непосредственно возможности их существования. Ограничения на получение финансирования, и особенно зарубежного финансирования, становятся все более распространенными. Такие ограничения, как это будет показано в настоящем разделе, нарушают дух и идут вразрез с тенденциями развития международного права.

- Статья 22 ICCPR, защищая свободу создания объединений, 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 общественного здоровья или морали, или для защиты прав и свобод других лиц». ⁷⁷Ограничения финансирования, подавляющие способность НПО выполнять свои задачи, может также считаться неоправданным вмешательством в свободу объединения. 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., который «дает правительству контроль над правом НПО управлять своей деятельностью, включая поиск внешних источников финансирования».

- Декларация ООН о правозащитниках рассматривает этот вопрос непосредственно в Статье 13: «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».⁷⁸ Верховный комиссар ООН по

⁷⁷ ICCPR, Статья 22.2.

⁷⁸ 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

⁷⁶ 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.

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)».⁷⁹ (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».⁸⁰ И если защищаются права правозащитных НПО на получение зарубежного финансирования, то в равной степени должны защищаться права на получение зарубежных средств НПО, занимающимися другими видами деятельности (например, социальными службами), ввиду отсутствия каких-либо причин для их дискриминации.
- 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».⁸¹ 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

реализации этих прав».

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

80 Бюллетень фактов № 29: Защитники прав человека: защищая право защищать права человека, стр. 13.

81 Отчет, представленный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хини Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58/178, стр. 20.

обеспечения прозрачности».⁸²

- Декларация ООН о правозащитниках не является единственным документом, защищающим права на получение 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».⁸³ 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».⁸⁴ 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 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 сход-

82 Там же, стр. 22.

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

84 Там же, Статья 6(f).

ным 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: Государство должно «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».⁸⁵

В дополнение к прямым формулировкам, закрепляющим право запрашивать и получать финансирование, структура международного законодательства защищает право собственности.⁸⁶ 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 – НПО.

Действительно, Европейский суд постановил, что Статья 1 Первого протокола Европейской конвенции по правам человека, защищающая право на «беспрепятственное пользование своей собственностью»,⁸⁷

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

86 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».

87 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

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.⁸⁸ Право на отчуждение собственности естественным образом включает право на осуществление в законных целях пожертвований средств в пользу НПО.

VI. Обязанность государства оказывать защиту

В обязанности государства входит принятие мер для соблюдения прав человека и фундаментальных свобод, а также обязанность защищать права НПО. 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 предпри-

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».

88 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.

нимать 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:⁸⁹ 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.
- Сообщество демократий, материалы конференции в Бамако, 2007 г., Согласованное мнение министров, Статья 44: Поддержка и содействие неправительственным организациям в форме призывов к странам о принятии законодательства для укрепления гражданского общества и обеспечения регистрации, учреждения, финансирования и управления неправительственных организаций и их мирной деятельности. В то же самое время мы напоминаем странам, что любые принимаемые нормативно-правовые документы и предпринимаемые действия в отношении неправительственных организаций должны осуществляться в соответствии с местными и международными юридическими обязательствами и что они должны проводиться в жизнь аполитичным, справедливым и прозрачным образом.

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 объединения и выра-

⁸⁹ Принята Всемирной конференцией ООН по правам человека, 25 июня 1993 г.

жения.⁹⁰ 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.⁹¹ 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.

90 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». (См. S. Hoffmann, *The politics and ethics of military intervention, Survival*, (С. Хоффман, «Политика и этика военного вмешательства, Правила выживания») 37:4, 1995-96, 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/Issue4/0404p16.html).

91 Более подробную информацию об элементах разрешительной юридической среды см. ICNL's *Checklist for NPO Laws* (Контрольный перечень законов 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).

Следующие шаги: развитие солидарности и пропаганда в целях принятия принципов

Отчет «На защите гражданского общества» ставит своей целью оказать содействие формированию всемирной реакции на ситуацию, характеризующуюся расширением круга ограничений в отношении организаций гражданского общества, и в частности на действия, направленные против демократии и прав человека. В отчете рассматриваются способы, при помощи которых правительства воздвигают препятствия, описывается и анализируется целый ряд обоснований таких препятствий и указываются принципы, нарушаемые правительствами. Для того, чтобы способствовать принятию этих принципов и оказать помощь в защите политического пространства, в котором действует гражданское общество, Всемирное движение за демократию призывает организации гражданского общества к принятию мер по формированию солидарности в отношении изложенных выше международных принципов.

В ходе различных консультаций, предпринятых при составлении настоящего отчета, был предложен целый ряд действий и стратегий.

Действия, призванные оказать воздействие на международное сообщество в целом:

- Призвать демократические правительства и международные организации, включая Организацию Объединенных Наций, международные финансовые учреждения и соответствующие региональные организации, одобрить этот отчет 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 этих принципах.
- Призвать стабильные демократические государства и международные организации подтвердить,

что предлагаемые ограничения свободы создания объединений 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 обнаружению 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 демократических традиций.
- 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 отчете принципы применяются в двусторонних и многосторонних отношениях.
- Призвать Сообщество демократий одобрить отчет и содержащиеся в нем принципы и побудить к учреждению комитета по контролю за нарушениями этих принципов во всем мире.
- Призвать специальных докладчиков ООН включать принципы в свои отчеты и другие документы ООН.

Действия, ожидаемые от организаций гражданского общества:

- Содействовать обсуждению на национальном и региональном уровне выводов настоящего отчета и вопросов юридической реформы законодательных структур, регулирующих работу организаций гражданского общества, с целью повышения интереса и мобилизации поддержки.
- Включение принципов, изложенных в отчете, в более широкие стратегии поддержки демократии, 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 объединений 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 энергичного предания информации гласности и проведения процессов в соответствующих международных судах.
- Перевести отчет на различные местные языки для достижения более глубокого понимания рассматриваемых вопросов рядовыми организациями гражданского общества.
- 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.

Действия, направленные на организации в поддержку демократии:

- Призвать фонды и организации содействия демократии утвердить этот отчет и его принципы.
- Призвать фонды в поддержку демократии способствовать проведению дискуссий на национальном, региональном и международном уровне среди групп гражданского общества с целью разработки идей по реформированию законодательной структуры, регулирующей работу гражданского общества.
- Настаивать на том, чтобы планируемые ограничения свободы создания объединений 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 энергичного предания информации гласности и проведения процессов в соответствующих международных судах.

- Обеспечить распространение экземпляров этого отчета фондами и организациями содействия демократии всем своим партнерам и получателям грантов во всем мире.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

Перечень основных международных документов

- Американская декларация по правам и обязанностям человека
<http://www.oas.org/juridico/English/ga-Res98/Eres1591.htm>
- Американская конвенция по правам человека
<http://www.iachr.org/Basicos/basic3.htm>
- Арабская хартия прав человека
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/arabcharter.html>
- Африканская Хартия по правам человека и народов
http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html
- Всеобщая декларация ООН о правах и обязанностях отдельных лиц, общественных групп и организаций по пропаганде и защите общепринятых прав человека и основных свобод
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/91/PDF/N9977091.pdf?OpenElement>
- Всеобщая декларация прав человека
<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/rus.htm>
- Венская декларация и Программа действий
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En)
- Декларация ООН о праве на развитие
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/107/90/PDF/G0710790.pdf?OpenElement>
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
<http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Summaries/Html/005.htm>
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации женщин
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/382/75/IMG/NR038275.pdf?OpenElement>
- Конвенция о правах инвалидов
<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/A.62.230.ru.doc>
- Конвенция о правах ребенка
http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.OPAC.2_ru.pdf
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/105/00/PDF/G0510500.pdf?OpenElement>
- Международная конвенция по гражданским и политическим правам
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NL6/600/01/IMG/NL660001.pdf?OpenElement>
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
[http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/2200_\(XXI\)&Lang=R](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/2200_(XXI)&Lang=R)
- ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы объединений, с акцентом на неправительственные организации
<http://www.legislationline.org/upload/lawreviews/46/a8/24ea8fac61f2ba6514e5d38af6b2.pdf>
- Первый факультативный протокол к Международной конвенции по гражданским и политическим правам
<http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>
- Принятый в Копенгагене документ «Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе» (ОБСЕ) (1990)
http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_ru.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>
- 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%20BAMAKO/MasterBamakoDocument.pdf>

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



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

The
Hurford
Foundation



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 в поддержку 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



Национальный фонд в поддержку
демократии, Секретариат
1025 F Street, N.W., Suite 800
Washington, D.C. 20004
USA

Тел: + 202-293-0300
Факс: +202-293-0755

world@ned.org
<http://www.wmd.org>

