

# Информационный бюллетень: Возможность доступа гражданского общества к ресурсам

Доклад Специального докладчика Майны Киай в Совет по правам человека, июнь 2014 г. (A/HRC/23/39)

**Возможность доступа к ресурсам и право на свободу ассоциации чётко разделяющиеся права?**

Нет

Возможность доступа организаций гражданского общества к финансированию и другим ресурсам из внутренних, иностранных и международных источников является неотъемлемой частью права на свободу ассоциации, а не отдельным правом (A/HRC/23/39, п. 20). Это потому, что эффективное осуществление права на свободу ассоциации напрямую зависит от обеспечения ресурсами. Законы, которые ограничивают доступ к ресурсам, могут поставить объединения в зависимую и слабую позицию; те, которые поощряют доступ к ресурсам, могут усилить эффективность и способствовать устойчивости объединений (Id., п. 9). Если государство накладывает чрезмерные ограничения на финансирование, это является нарушением права на свободу ассоциации в соответствии со ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) (Id., п. 20).

**Действительно ли международное право признает важность ресурсов?**

Да

Ст. 22 МПГПП (далее Пакт) утверждает, что «каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать и вступать в профессиональные союзы для защиты своих интересов». Комитет по правам человека - орган ООН, наделённый правом официального толкования МПГПП - отметил в сообщении № 1274/2004, что это право «относится не только к праву создать объединение, но также гарантирует право такого объединения свободно осуществлять свою уставную деятельность. Защита, предоставляемая статьей 22, распространяется на все виды деятельности объединения [...]». Соответственно, мероприятия по сбору средств, защищёны в соответствии со статьей 22 Пакта (A/HRC/23/39, п. 16). Более прямое заявление находится в ст. 13 Декларации о правозащитниках: «Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами».

**Есть ли разница при получении ресурсов из иностранных или международных источников?**

Нет

Ограничения на возможность доступа к ресурсам часто нацелены на иностранное финансирование, однако международное право не делает различий между источниками финансирования или ресурсами, будь то внутренние, иностранные или международные (A/HRC/23/39, п. 17). Возможность доступа к ресурсам из всех этих источников в равной степени защищена в соответствии с положениями МПГПП. Кроме того, многие оправдания, которые правительства используют для введения ограничений на иностранное финансирование - например защиты государственного суверенитета - не являются законными основаниями для ограничения права на свободу ассоциации в соответствии со ст. 22 МПГПП (Id., п. 32 и 41).

**Только зарегистрированные объединения имеют доступ к ресурсам?**

Нет

Ст. 13 Декларации о правозащитниках разъясняет, что право на доступ к ресурсам применяется «индивидуально и совместно с другими». Несмотря на то, что Декларация не обязательный документ, он был принят консенсусом Генеральной Ассамблеи ООН и содержит ряд принципов и прав, основанных на стандартах в области прав человека, закрепленных в других международных документах, которые являются юридически обязательными (A/HRC/23/39, п. 17). Кроме того, само по себе МПГПП не делает никакого различия между зарегистрированными и незарегистрированными объединениями; право на свободу ассоциации в равной степени защищает объединения, зарегистрированные и незарегистрированные (A/HRC/20/27, п. 56).

**Имеются ли допустимые ограничения на финансирование?**

Да

Государства могут ограничить право на свободу ассоциации (а также расширить возможность доступа объединений к ресурсам), но только при очень специфических и ограниченных обстоятельствах. Согласно ст. 22, п. 2 МПГПП, такие ограничения должны быть «предусмотрены законом и необходимы ... в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Эти условия являются кумулятивными, что означает, что ограничения должны быть (1) мотивированы одним из выше обозначенных ограничений, (2) иметь правовую основу и (3) соответствовать строгим критериям необходимости и соразмерности (A/HRC/23/39, п. 19; Комментарий Комитета по правам человека № 31, п. 6).

**Имеются ли особые ограничения на финансирование, о которых предостерегает Специальный докладчик?**

Да

Чрезмерные ограничения включают прямые запреты на доступ к финансированию; требование от организации гражданского общества получить одобрение правительства прежде чем получить финансирование; требование передачи средств централизованному правительственному фонду; запрещение или ограничение участия организаций гражданского общества, финансируемых извне, от участия в правах человека или пропагандистской деятельности; действия, осуществляемые с целью не допустить или лишить законного статуса деятельность финансируемых извне общественных организаций путём определения их «иностранными агентами» или другими уничижительными терминами; иницирование аудита или инспекционных кампаний, с целью запугать, причинить беспокойство организациям гражданского общества; а также введение уголовных наказаний для организаций гражданского общества за несоблюдение вышеуказанных ограничений на финансирование (A/HRC/23/39, п. 20).

**Что такое ресурсы в данном контексте?**

«Ресурсы» определяются в широком смысле и могут включать в себя финансовые переводы (например, пожертвования, жалования, контракты, спонсорство, общественные капиталовложения и т.д.); кредитные гарантии и другие формы финансовой помощи от физических и юридических лиц; материальную помощь в натуре (например, взносы товаров, услуг, программного обеспечения и других форм интеллектуальной собственности, недвижимости и т.д.); материальные ресурсы (например, канцелярские принадлежности, IT-оборудование и т.д.); человеческие ресурсы (например, оплачиваемый персонал, волонтеры и т.д.); доступ к международной помощи, солидарности; Возможность путешествовать и общаться без излишнего вмешательства и право на пользование государственной защитой (A/HRC/23/39, п. 10). Ресурсы могут поступать из внутренних, иностранных или международных источников.

**Почему возможность доступа гражданского общества к ресурсам так важна?**

Возможность искать, охранять и использовать ресурсы является неотъемлемой для существования и эффективной деятельности любого объединения, независимо от того, насколько оно мало (A/HRC/23/39, п. 8). Объединениям нужны ресурсы, чтобы выжить и функционировать; без возможности доступа к ним право на свободу ассоциации может быть бессмысленным. Кроме того, доступ к ресурсам важен не только для существования самого объединения, но также для осуществления других прав человека, которыми занимается данное объединение. Чрезмерные ограничения на ресурсы, таким образом, влияют не только на право на свободу ассоциации, но и на другие права человека в равной мере. (Id., Пункт 9).

Смотрите полный отчёт Отчет (A/HRC/23/39) доступен по следующей ссылке: <http://freeassembly.net/rapporteurreports/funding-report/> и посредством [ohchr.org](http://www.ohchr.org)



«Что самое парадоксальное, некоторые из государств, всячески препятствующие в своих странах объединениям, финансируемым извне, сами получают иностранное финансирование (в виде кредитов, субсидий или помощи в развитии), часто, по существу, в больших количествах, чем это получают общественные организации в своей стране».

A/HRC/23/39, п. 29

### Что рекомендует Специальный докладчик?

- Принять режим уведомления для создания объединений и разрешить существование незарегистрированных объединений;
- Гарантировать, что объединения - зарегистрированные и незарегистрированные - могут искать, получать и использовать финансовые средства и другие ресурсы, будь то внутренние, иностранные или международные, в том числе от физических лиц; объединений, фондов, общественных организаций; иностранных правительств; частного сектора; ООН и других, без предварительного разрешения или других неправомерных препятствий;
- Признать, что чрезмерные ограничения в финансировании, в том числе в процентных пределах, являются нарушением права на свободу ассоциации и других правовых инструментов по правам человека, в том числе Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;
- Признать, что меры регулирования, которые заставляют получателей иностранного финансирования осуществлять действия, несущие негативные последствия, являются неподобающими препятствиями в отношении осуществления права искать, получать и использовать финансовые средства;
- Принять меры по защите людей и объединений от клеветы, унижения, недолжных проверок и других действий, которые осуществляются на основе предположения, что данные люди и объединения уже получили финансирование.

### Ограничения на право: Что является законным в соответствии с МПГПП?

МПГПП требует, чтобы ограничения права на свободу ассоциации были «предусмотрены законом и необходимы ... в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны общественного здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Это означает, что ограничения должны (1) иметь правовую основу, (2) быть мотивированы каким-либо ограничением, закреплённым в ст. 22, и (3) быть необходимыми и соразмерными (А/НСР/23/39, п. 19; Комментарий Комитета по правам человека № 31, п. 6). Некоторые общие основания ограничений на финансирование анализируются в соответствии с данными условиями ниже.

#### Пример 1: Защита государственного суверенитета

Это основание для ограничения доступа к ресурсам становится все более распространенным, в частности некоторые государства утверждают, что иностранное финансирование гражданского общества является одной из форм империализма или неоколониализма. Защита государственного суверенитета не перечислена в качестве законного интереса в Пакте; таким образом, это не является правомерным основанием для ограничения права на свободу ассоциации (А/НСР/23/39, п. 27-34).



#### Пример 2: Национальная безопасность (например, препятствование финансированию терроризма)

Защита национальной и общественной безопасности является законным основанием для ограничения прав объединения. Но для соответствия степени пропорциональности и необходимости, меры должны быть наименее навязчивыми средствами для достижения желаемой цели. Это означает, что они не могут быть направлены на все общественные объединения без разбора или произвольным образом.



Законы, закрепляющие ограничения в общих формулировках, или даже запрещающие финансирование, обосновывая запрет обеспечением национальной безопасности, не соразмерны и не приветствуются в демократическом обществе (Id., Пункты 22-26).

#### Пример 3: Эффективность помощи и финансовый контроль

В МПГПП координация помощи не указана в качестве законного основания для ограничения, и установленные барьеры в отношении эффективности помощи имеют мало общего с этими перечисленными ограничениями. Даже если бы это было законно, это не соответствовало бы требованиям «демократического общества», так как требуемое согласование с приоритетами государственной помощи противоречит одному из самых важных аспектов свободы ассоциации, а именно, что люди могут свободно объединяться для любых законных целей (Id., пункты 39-42).



\* Предписание законом предполагается для целей настоящего анализа, но это не всегда может иметь место. Ограничения на финансирование могут быть наложены посредством неправомерных средств, таких как опорочивание/словесные поношения, запугивания, повреждения имущества, физические нападения и другие виды преследования.

Для получения полного списка рекомендаций, см 79-83.