



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 73 (b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Права на свободу мирных собраний и ассоциации

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию Майны Киаи, представленный в соответствии с резолюцией 24/5 Совета по правам человека.

* A/70/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию

Резюме

Настоящий доклад представляет собой сравнительный анализ благоприятных условий, создаваемых для коммерческих компаний и ассоциаций. В нем Специальный докладчик утверждает, что компании, как правило, находятся в более выгодных условиях, преимущественно потому что государства, многосторонние организации и иные важнейшие субъекты прилагают значительные усилия для создания таких условий. Вместе с тем эти стороны часто прилагают сравнительно небольшие усилия к улучшению условий для ассоциаций. В заключении доклада Специальный докладчик делает вывод о том, что в большинстве случаев государства и иные заинтересованные стороны могли бы более эффективно поощрять и защищать право на свободу мирных собраний и право ассоциации, если бы относились к ассоциациям на том же уровне, что и к коммерческим компаниям.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Концептуальная и правовая основы	5
A. Сфера применения и цели.	5
B. Равноправие секторов: «справедливо» не значит «одинаково»	6
C. Методология	8
III. Процедуры регистрации и ликвидации	8
A. Регистрация	8
B. Лишение регистрации и ликвидация	12
IV. Свобода осуществления деятельности	13
A. Государственное вмешательство и ограничение сферы деятельности	13
B. Политическая деятельность и пожертвования	14
C. Аудиторские проверки и требования по отчетности	16
D. Иные виды надзора и контроля	18
V. Свобода привлекать, получать и использовать ресурсы	20
A. Ограничение возможностей привлекать, получать и использовать	22
B. Меры по борьбе с терроризмом и отмыванием денег	23
C. Содействие способностям каждого сектора привлекать, получать и использовать ресурсы	23
VI. Влияние и власть	25
VII. Проведение мирных собраний	27
VIII. Выводы и рекомендации	30

I. Введение

1. Настоящий доклад является третьим докладом, представленным Специальным докладчиком Генеральной Ассамблее во исполнение просьбы Совета по правам человека, высказанной им в своей резолюции 24/5.

2. В настоящем докладе Специальный докладчик сравнивает благоприятные условия, которые государства, многосторонние организации и другие субъекты создают для коммерческих компаний и ассоциаций, и указывает на случаи неравноправного обращения с ними. Хотя компании и ассоциации представляют собой совершенно разные структуры, руководствующиеся разными задачами, они имеют схожие черты, в особенности в том, что они обе являются негосударственными субъектами и стремятся объединить людей для достижения определенной цели, будь то экономического, политического, социального, культурного или иного плана.

3. Указывая на такие схожие черты, Специальный докладчик в то же время отмечает, что государства и другие стороны часто применяют к ассоциациям более обременительный режим регулирования как законодательно, так и на практике, в то время как к коммерческим компаниям они относятся более лояльно. В конечном итоге благоприятные условия для компаний — которые в широком смысле можно определить как действия, совершаемые государствами или иными сторонами, или их бездействие, направленные на развитие конкретного негосударственного сектора, — обычно оказываются гораздо более выгодными, чем создаваемые для ассоциаций.

4. Специальный докладчик рассматривает эти различия исходя из того, что по международному праву государства не только несут ответственность по защите права на свободу мирных собраний и ассоциации, но они также обязаны поощрять эти права. По мнению Специального докладчика, такая ответственность включает в себя обязательство создавать максимально благоприятные условия для существования и деятельности ассоциаций. В заключении докладчик отмечает, что во многих случаях государства могли бы выполнить это обязательство, если бы их отношение к ассоциациям и компаниям строилось на более равноправной основе.

5. При составлении настоящего доклада весьма полезным для Специального докладчика оказалось участие в двух совещаниях экспертов по данным вопросам, прошедших в Бангкоке 17 и 18 декабря 2014 года и в Стокгольме 13 и 14 мая 2015 года. Докладчик хотел бы поблагодарить всех тех, кто принимал участие в организации этих встреч, а также тех, кто поделился своим опытом в ходе этих совещаний и/или внес свой вклад иным способом, в том числе путем заполнения направленной им анкеты¹.

6. Кроме того, важным подспорьем для Специального докладчика послужила щедрая безвозмездная помощь Центра по правам человека Ассоциации американских юристов, который взял на себя координацию и проведение базового исследования силами юридических компаний и юристов на тему законов, свя-

¹ В заполнении анкет приняли участие 13 государств и 12 ассоциаций. С заполненными на языке респондентов анкетами можно ознакомиться на сайте: www.ohchr.org/En/Issues/Assembly/Association/Pages/AnnualReports.aspx.

занных с отношением к коммерческим компаниям и ассоциациям в ряде государств-членов.

7. Кроме того, Специальный докладчик принял во внимание соответствующие элементы материалов, подготовленных учреждениями системы Организации Объединенных Наций².

II. Концептуальная и правовая основа

A. Сфера охвата и цели

8. На первый взгляд идея провести сравнение между коммерческими компаниями и ассоциациями может показаться довольно странной. Хотя оба вида объединений относятся к негосударственным субъектам, по мнению общественности и директивных органов, они требуют применения разных правил и разного отношения. Основания для такого разделения сводятся к одному важному различию: структуры одного типа существуют для извлечения прибыли, а другие носят некоммерческий характер³.

9. Однако, несмотря на разное отношение к извлечению прибыли, эти два сектора имеют целый ряд схожих черт. Оба сектора объединяют различных людей, работодателей, поставщиков товаров и услуг, привлекают инвестиции и служат потенциальной площадкой для мобилизации людей и воздействия на проводимую политику. Оба играют критически важную роль в экономическом и политическом развитии и потенциально способны содействовать защите и поощрению прав человека.

10. Вместе с тем Специальный докладчик отмечает, что многие правительства прикладывают больше усилий для содействия росту и успеху коммерческих компаний. Если рассмотреть отношение правительства к ассоциациям, то привилегированное положение коммерческих компаний становится еще более явным: процедура регистрации некоммерческой организации зачастую гораздо более затруднительна, доступ ассоциаций к ресурсам часто ограничен, а их деятельность может подвергаться более тщательному надзору. Важно задаться вопросом, почему так происходит, поскольку ответ на него имеет серьезные последствия для осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации.

11. Специальный докладчик рассматривает этот вопрос исходя из того, что существует практически бесконечное разнообразие компаний и ассоциаций.

² Приводимая в настоящем докладе информация о ситуации в отдельных странах была предметом сообщений, направленных правительствам, а также пресс-релизов и докладов, публиковавшихся мандатариями специальных процедур и высокопоставленными должностными лицами Организации Объединенных Наций.

³ Для целей настоящего доклада Специальный докладчик использует определение термина «ассоциация», данное в Руководящих принципах по свободе объединений, принятых Венецианской комиссией и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе в декабре 2014 года: «организованное и независимое некоммерческое образование, основанное на добровольном объединении лиц, связанных общими интересами, деятельностью или целью. Объединение не обязательно должно являться юридическим лицом, но должно обладать некоторой институциональной формой или структурой» (CDL-AD (2014)046, п. 7, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/160961?download=true>).

Коммерческие организации могут быть представлены в лице единственного владельца или огромными многонациональными корпорациями, бюджет которых превышает бюджет некоторых государств. Ассоциации, в свою очередь, могут варьироваться от международных неправительственных организаций (НПО) до местных незарегистрированных общественных образований или местных футбольных клубов. Коммерческие организации также могут образовывать некоммерческие объединения, а организации гражданского общества могут создавать предприятия по типу коммерческих. Государства часто используют разные подходы к регулированию негосударственных юридических лиц в зависимости от таких параметров, как их размер, цели и географический охват.

12. Важно также отметить, что в некоторых случаях причины неодинакового отношения связаны не с коммерческим или некоммерческим статусом организации, а скорее с характером ее деятельности. Например, коммерческие медиа-компании часто становятся объектом особенно жесткого регулирования⁴. Крупная международная некоммерческая гуманитарная организация, напротив, может пользоваться более лояльным отношением, нежели местная НПО по правам человека. Ограничения часто обосновываются потенциальной угрозой или ценностью той или иной организации для власти, однако Специальный докладчик в целом отмечает, что в большинстве государств ассоциации чаще, чем коммерческие компании, подвержены систематическим ограничениям.

13. В настоящем докладе не дается всеобъемлющий сравнительный анализ всех проблем, с которыми сталкиваются все типы организаций в каждом секторе. Приводятся лишь показательные примеры случаев, когда коммерческие компании пользуются более лояльным отношением, нежели ассоциации, без каких-либо объективных на то причин. Специальный докладчик считает, что такие примеры свидетельствуют о том, что государства, если они того пожелают, действительно могут создать возможности для роста определенного сектора — это лишь вопрос расстановки приоритетов.

14. В соответствии со своим мандатом Специальный докладчик в настоящем докладе уделяет первостепенное внимание тем ситуациям, в которых создаются более благоприятные условия для компаний, чем для ассоциаций (в целях настоящего доклада именуемых также «гражданское общество»). Задачей доклада является показать, что государства могут создавать для гражданского общества такие же благоприятные условия, как и для коммерческих предприятий.

В. Равноправие секторов: «справедливо» не значит «одинаково»

15. Коммерческие компании были выбраны в качестве объекта для сравнения в настоящем докладе ввиду их схожести с ассоциациями как негосударственных субъектов, а также потому что они часто занимают привилегированное положение. Мы живем в мире, где политический дискурс часто строится вокруг вопросов экономики, рабочих мест и роста. Коммерческие предприятия, особенно крупные корпорации, оказывают огромное воздействие на экономику

⁴ www.doingbusiness.ru/?option=com_k2&view=item&id=202:restriction-on-foreign-investors-activities&Itemid=404.

ку⁵ и, следовательно, имеют большое влияние на политических лидеров. Кроме того, крупные компании часто располагают более значительными денежными средствами, что позволяет им оказывать влияние на действия государственной власти, будь то законным путем (таким как лоббирование и пожертвования политическим партиям) или за счет коррупции.

16. Специальный докладчик считает целесообразным указать на такое привилегированное положение коммерческих предприятий по отношению к ассоциациям. Во-первых, это позволяет понять, что юридически и технически осуществимо в определенной юрисдикции. Если регистрация коммерческой организации в качестве юридического лица занимает всего несколько часов и не требует особого вмешательства государства, как, например, в Руанде⁶, то почему эта же процедура существенно отличается применительно к ассоциациям? Равноценный подход к ассоциациям создал бы значительные экономические, социальные и политические выгоды⁷.

17. Специальный докладчик подчеркивает, что он отнюдь не выступает за «одинаковое» отношение ко всем категориям компаний и ассоциаций, поскольку в некоторых случаях могут иметься законные основания для дифференцированного отношения. Вместо этого он предлагает концепцию «равноправия секторов» — эту тему он освещал в своих предыдущих докладах⁸. Равноправие между секторами подразумевает справедливый, транспарентный и беспристрастный подход, в рамках которого регулирование каждого сектора опирается на национальные и международные законы, стандарты и нормы. Кроме того, оно подразумевает, что правила регулирования четко прописаны в законе, причем государственным должностным лицам предоставляется минимальная свобода действий.

18. Специальный докладчик отмечает, что наличие сильного сектора гражданского общества, смело высказывающего свою критическую позицию, практически во всех случаях без исключения гарантирует благоприятные условия для коммерческой деятельности в государстве (в обратную сторону эта логика не работает: наличие благоприятных условий для коммерческой деятельности не гарантирует благоприятных условий для гражданского общества). В большей степени соблюдаются принципы верховенства права, уровень транспарентности выше, рынки менее коррумпированы. Действительно, наличие занимающего критическую позицию гражданского общества можно рассматривать как показатель уверенности и стабильности государства — важные факторы для коммерческих компаний, которые намереваются вложить свои денежные средства⁹.

19. Таким образом, призыв к созданию более благоприятных условий для гражданского общества не следует рассматривать как критику коммерческой

⁵ Экономические последствия деятельности глобального гражданского общества, оцениваемые в 1,1 трлн. долл. США в 1999 году, нельзя игнорировать. См. <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>. Вместе с тем эта цифра представляет собой только 2,4 процента от общего объема глобальной экономики. См. J. Bradford DeLong, “Estimating world GDP, One Million B.C. — Present”.

⁶ A/HRC/26/29/Add.2, para. 57.

⁷ Там же, п. 58.

⁸ См. A/HRC/23/39, п. 24; A/HRC/26/29/Add.2, пп. 56–59.

⁹ www.livemint.com/Opinion/3m6EyCcehT7ksaeeYq47IO/Whats-good-for-companies-is-good-for-NGOs-too.html and “American Business in China,” American Chamber of Commerce, 2011.

деятельности. Специальный докладчик рассматривает это как способ расширения роли гражданского общества. Интересы и мнения каждого из секторов могут расходиться по многим параметрам, но это естественная ситуация для плюралистического и демократического общества. Важно, каким образом общества реагируют на наличие конкурирующих точек зрения и предоставляют каждой из сторон возможность заявить о своей позиции в рамках публичного обсуждения. Государства обязаны принимать позитивные меры в целях поощрения прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Государства могли бы более эффективно поощрять и защищать эти права, если бы относились к ассоциациям так же, как и к компаниям.

С. Методология

20. В настоящем докладе Специальный докладчик проводит анализ законодательства и правоприменительной практики в ряде государств-членов и делает сравнение по пяти направлениям, которые являются необходимыми для создания благоприятных условий как для коммерческих компаний, так и для ассоциаций:

- a) процедуры регистрации и ликвидации;
- b) регулирование деятельности;
- c) доступ к ресурсам;
- d) политическое влияние и доступ к власти;
- e) проведение мирных собраний.

21. В своем анализе Специальный докладчик исходит из того, что по международному праву государства обязаны принимать меры как для защиты, так и для поощрения прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Ограничения таких прав должны быть продиктованы строго ограниченным числом проблемных ситуаций, предусматриваться законом и быть необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц¹⁰. В соответствии с заявлением Комитета по правам человека, в случае введения ограничений государства должны доказать их необходимость и принимать такие меры только в случае, когда они соразмерны задаче достижения законных целей для обеспечения непрерывной и эффективной защиты этих прав¹¹.

III. Процедуры регистрации и ликвидации

22. Неравноценное отношение к коммерческим компаниям и ассоциациям часто начинается с регулирования самого права организации на существование. Во многих странах различия между процедурой регистрации коммерческого предприятия и ассоциации могут достигать огромных масштабов и зачастую

¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 21 и 22 (2). См. также Всеобщую декларацию прав человека, ст. 29 (2).

¹¹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31, п. 6.

являются более обременительными для последних. Более того, такие расхождения часто наблюдаются и в процедурах лишения регистрации: государствам даются гораздо более широкие полномочия для ликвидации ассоциаций, чем компаниям. Специальный докладчик не видит убедительных доводов для такого дифференцированного подхода.

A. Регистрация

23. Прежде всего Специальный докладчик подчеркивает, что право на свободу ассоциации также защищает ассоциации, которые не зарегистрированы, что означает, что к ассоциациям никогда не должно применяться требование обязательной регистрации¹². Допущение незарегистрированных ассоциаций является основой создания благоприятных условий для гражданского общества. Ассоциация представляет собой всего лишь объединение единомышленников, которые собираются вместе для достижения общей цели. Демократическое государство в принципе не заинтересовано в регулировании частной деятельности подобного рода как таковой. Поскольку нельзя исходить из того, что вероятность незаконной деятельности среди ассоциаций выше, чем среди коммерческих компаний¹³, государства должны применять обычное гражданское или уголовное право для урегулирования случаев незаконной деятельности ассоциаций, противоречащей нормам международного права, в той же мере, что и в отношении незаконной деятельности коммерческих предприятий.

24. Регистрацию следует рассматривать как добровольную процедуру, на которую ассоциации соглашаются в обмен на определенные выгоды, например ради приобретения статуса юридического лица и получения налоговых льгот. Компании часто оказываются в аналогичной ситуации. Во многих юрисдикциях разрешается деятельность индивидуальных предпринимателей и партнерств без обязательной регистрации юридического лица. Регистрация лишь предоставляет дополнительные преимущества, например позволяет получить кредит, налоговые льготы или открыть банковский счет.

25. Лица, участвующие в деятельности незарегистрированных ассоциаций, имеют право осуществлять любой вид деятельности, и к ним не должны применяться уголовные санкции¹⁴. В этой связи Специальный докладчик приводит в качестве примера передового опыта законы ряда государств, например, Австралии¹⁵, Индонезии¹⁶, Намибии¹⁷, Норвегии¹⁸, Франции¹⁹ и Швейцарии²⁰, однозначно разрешающие существование незарегистрированных ассоциаций.

¹² A/HRC/20/27, п. 56.

¹³ A/HRC/23/39, п. 23.

¹⁴ A/HRC/20/27, п. 56.

¹⁵ www.ato.gov.au/Non-profit/Getting-started-for-non-profit-organisations/Choosing-a-legal-structure/.

¹⁶ Закон об общественных организациях (Organisasi Kemasyarakatan) № 17 от 2013 года (Индонезия).

¹⁷ Legal Assistance Centre, Windhoek, 2008, How to create a non-profit group, доступно по адресу: www.lac.org.na/projects/grap/Pdf/non-profit.pdf.

¹⁸ www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Answers/States/Norway.pdf.

¹⁹ Статья 2 Закона об ассоциациях 1901 года.

²⁰ Гражданский кодекс Швейцарии, ст. 60.

26. По мнению Специального докладчика, наилучшей практикой регистрации является такая процедура, которая является простой, необременительной или даже бесплатной и оперативной²¹. Регистрация должна следовать «процедуре уведомления» (а не «процедуре предварительного получения разрешения»), согласно которой ассоциации автоматически приобретают правосубъектность, как только их основатели уведомляют органы власти о создании организации²².

27. Законы, регулирующие процесс регистрации, должны носить недискриминационный характер, соответствовать законным интересам государства и не предоставлять властям чрезмерно широкие полномочия. Согласно принципам передовой практики, во время регистрации государства не должны оценивать цели ассоциации, если они не противоречат международному праву.

28. К сожалению, во многих юрисдикциях власти предъявляют необоснованные требования к регистрации ассоциаций и пользуются гораздо большей свободой действий при регистрации ассоциаций, нежели при регистрации компаний. На Каймановых островах коммерческая организация может зарегистрироваться, подав в государственные органы меморандум об учреждении компании; регистрация завершается сразу после подачи данного документа²³. Регистрация же ассоциаций осуществляется полностью и исключительно по усмотрению губернатора, при этом никаких временных сроков для вынесения решения не предусмотрено²⁴. В Никарагуа некоммерческой организации для получения статуса юридического лица необходимо решение Национального собрания²⁵, в то время как процедура регистрации компании сравнительно проста и не предоставляет государственным органам существенной свободы действий²⁶. В Беларуси срок рассмотрения заявлений на регистрацию, поступивших от ассоциаций, составляет один месяц и может быть продлен еще на один месяц. Регистрация же компаний считается завершенной в момент подачи заявления²⁷.

29. Часто процедуры регистрации ассоциаций оказываются просто более обременительными и характеризуются большими бюрократическими проволочками. В Египте акционерное общество можно учредить приблизительно за 15 дней²⁸, но на регистрацию ассоциации уйдет вплоть до 60 дней, причем исход процесса в существенной мере зависит от усмотрения правительства²⁹.

30. В Эквадоре ассоциации платят более высокий регистрационный взнос и к ним применяются более высокие требования по объему капитала для учреждения юридического лица (в пять раз больше, чем для коммерческих компаний)³⁰.

²¹ A/HRC/20/27, п. 57. См. также резолюцию 22/6 Совета по правам человека, п. 8.

²² A/HRC/20/27, п. 58 и 90.

²³ Companies Law, sect. 26 and 27. Закон доступен в качестве приложения № 6 к выпуску Extraordinary Gazette № 82 от 11 октября 2013 года.

²⁴ Companies Law (2013), sect. 80.

²⁵ Общий закон о некоммерческих юридических лицах № 147, ст. 6—8. Основной закон о законодательной власти № 606, ст. 152—155.

²⁶ Торговый кодекс Никарагуа от 22 марта 1869 года; *Ley General de los Registros Públicos, Ley No. 698, aprobada el 27 de Agosto del 2009, La Gaceta No. 239 del 17 de Diciembre del 2009*.

²⁷ Анкета Специального докладчика, заполненная организацией Legal Transformation Center (Lawtrend), 2015 год.

²⁸ World Bank, “Doing business” report on Egypt.

²⁹ Закон о неправительственных организациях № 84 от 2002 года, ст. 6.

³⁰ Исполнительный указ № 16 от 4 июня 2013 года.

Закон также требует, чтобы регистрационные документы ассоциации были проверены или поданы имеющим на это разрешение юристом³¹. К коммерческим структурам такие требования не предъявляются. В Сенегале регистрация компании занимает максимум 48 часов и не требует одобрения со стороны правительства³². Ассоциация может быть сформирована после регистрации декларации об ее создании³³, однако иностранным гражданам для учреждения ассоциации необходимо получить одобрение правительства страны³⁴. Как уже ранее отмечал Специальный докладчик, согласно международному праву гражданство или статус резидента физического лица не является надлежащим основанием для ограничения права на свободу ассоциации (или свободу мирных собраний)³⁵.

31. Специальный докладчик также считает затруднительным положение, когда государства требуют необоснованно большое число «основателей» для образования ассоциации, особенно в свете того, что коммерческое предприятие может быть создано меньшим количеством лиц. В Гондурасе, например, для создания компании нужно всего два человека, однако учреждение ассоциации потребует семь членов в составе совета директоров³⁶. Согласно принципам передовой практики³⁷, минимальное количество участников для создания ассоциации должно составлять всего два человека; такая норма действует в Армении³⁸, Люксембурге³⁹ и Эстонии⁴⁰.

32. В Эквадоре согласно правительственному указу 16 ассоциации обязаны принимать в свой членский состав всех, кто того желает и имеет «законный интерес»⁴¹; такого требования в отношении компаний Специальный докладчик не встретил нигде, даже в юрисдикциях с самыми строгими условиями.

33. Неодинаковое отношение можно также заметить при сравнении того, как государства содействуют ускорению процесса учреждения организации в каждом из секторов. В последнее время для компаний широкое распространение получил так называемый «принцип одного окна», который позволяет оптимизировать процессы регистрации и сбора информации для новых предприятий или инвесторов. Примеры встречаются в Венгрии⁴², Кении⁴³, Республике Корея⁴⁴, Сенегале⁴⁵ и на Ямайке⁴⁶. Подобных инициатив, стимулирующих созда-

³¹ Там же.

³² Указ о создании Службы поощрения инвестиций и крупных проектов № 2000-562 от 10 июля 2000 года.

³³ Кодекс гражданских и коммерческих обязательств, ст. 811 и далее.

³⁴ Там же, ст. 824.

³⁵ A/HRC/26/29, п. 25.

³⁶ Ley Especial de Fomento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, No. 32-2011.

³⁷ Руководящие принципы ОБСЕ — Венецианской комиссии по свободе мирных собраний, п. 148.

³⁸ A/HRC/20/27, п. 54.

³⁹ Alain Steichen, Précis de droit des sociétés, 4e éd.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ст. 9.

⁴² www.bbr.hu/whatisbbr/members/itd.

⁴³ www.nation.co.ke/business/Kenya-Investment-Authority-Permits-Approval/-/996/2528560/-/k3f24hz/-/index.html.

⁴⁴ www.investkorea.org/ikwork/iko/eng/main/index.jsp.

⁴⁵ <http://creationentreprise.sn/>

⁴⁶ www.jamaicatradeandinvest.org/.

ние ассоциаций, существует немного, однако приятным исключением здесь является служба помощи НПО Женевского центра обслуживания в Швейцарии⁴⁷.

В. Лишение регистрации и ликвидация

34. Государства, навязывающие ассоциациям более сложную процедуру регистрации, также чаще всего допускают ускоренную процедуру ликвидации таких организаций по сравнению с аналогичной процедурой для компаний. Специальный докладчик особенно обеспокоен таким неравноправием в тех государствах, где функционирование незарегистрированной ассоциации считается незаконным, так как лишение регистрации неминуемо ведет к закрытию организации и последующему уголовному преследованию ее членов.

35. Согласно законодательству Гондураса, например, власти могут потребовать ликвидации ассоциации в случае, если она не предоставит ежегодный отчет в течение двух лет или если один из ее членов совершит преступление⁴⁸. В отношении коммерческих предприятий подобных предписаний не существует.

36. В Малайзии секретарь Бюро регистрации обществ имеет полную свободу по собственному усмотрению отзываться регистрацию у обществ, которые, «по его мнению», служат целям, наносящим ущерб «интересам безопасности Малайзии или какой-либо ее части, общественному порядку или нравственности»⁴⁹ или несовместимым с ними. В законе не предусмотрена возможность обращения в суд⁵⁰. Для коммерческой компании решение о ее ликвидации может быть также вынесено по аналогичным причинам, но только после вынесения судебного решения⁵¹.

37. Аналогичным образом, министр по социальным вопросам Египта может вынести решение о ликвидации ассоциации, если, среди прочего: она получает или отправляет финансовые средства за границу, нарушает общественный порядок или вредит нравственности или имеет связь с какой-либо иностранной организацией⁵². В египетском законе о компаниях не предусмотрены схожие основания для принудительной ликвидации коммерческого предприятия, кроме того, ни один из перечисленных видов деятельности не является незаконным применительно к компаниям⁵³.

38. Принудительная ликвидация и приостановление деятельности являются, наверное, самыми суровыми санкциями, которые власти могут применить в отношении какой-либо организации. Их следует принимать только в тех случаях, когда другие, менее ограничительные меры оказываются недостаточными, а при их исполнении следует руководствоваться принципами пропорциональности и необходимости⁵⁴. Кроме того, ассоциации должны иметь право обжаловать решение по их ликвидации или приостановлению деятельности в независимом и беспристрастном суде.

⁴⁷ www.cagi.ch/en/ngo.php.

⁴⁸ Ley Especial de Fomento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, No. 32-2011.

⁴⁹ Societies Act of 1966, Section 5(1).

⁵⁰ Ibid., sect. 18.

⁵¹ Companies Act, Part X.

⁵² Закон о неправительственных организациях, ст. 42.

⁵³ Закон о компаниях № 159 от 1981 года.

⁵⁴ A/HRC/20/27, п. 75.

IV. Свобода осуществления деятельности

39. Ассоциации обычно сталкиваются с более жестким отношением, чем компании, в части регулирования их деятельности. Такие трудности, часто приводящие к нарушению их права на свободное осуществление деятельности, включают: более жесткие ограничения по сфере деятельности или местоположению, больше ограничений в отношении пожертвований на проведение политических кампаний, более тщательные проверки и более суровые требования в отношении отчетности, а также направленные акты притеснения или репрессии.

А. Государственное вмешательство и ограничение сферы деятельности

40. Государства часто ограничивают сферу деятельности как компаний, так и ассоциаций, но разными способами. Некоторые из таких мер контроля более тесно связаны с законной областью национальной безопасности или общественных интересов (например, в Соединенных Штатах Америки⁵⁵) или сектора здравоохранения в Никарагуа⁵⁶. Другие ограничения могут оправдываться соображениями национальной безопасности, но при детальном изучении противоречить нормам международного права. Представляется, что они с большей вероятностью разработаны для того, чтобы осуществлять жесткий контроль над теми секторами, которые могут представлять скорее политическую угрозу, нежели угрозу безопасности.

41. Медиа- и телекоммуникационные компании, будь то коммерческого или некоммерческого характера, часто сталкиваются с препятствиями в своей деятельности. Несмотря на то что Сингапур является одним из самых свободных в плане коммерческой деятельности государств в мире, в стране введены ограничения на иностранное присутствие на рынке телекоммуникационных услуг и иностранное участие в деятельности отечественных новостных СМИ⁵⁷.

42. Однако трудности, с которыми сталкиваются ассоциации, гораздо более существенны. В Эфиопии иностранным ассоциациям запрещается участие в целом ряде видов деятельности, включая «содействие правам человека и демократическим правам⁵⁸». Благотворительная организация считается «иностранной», если она расположена в другой стране, имеет среди своих членов не граждан Эфиопии или получает более 10 процентов финансирования из международных источников⁵⁹. В Эфиопии также запрещены иностранные инвестиции в некоторых коммерческих областях, в том числе в банковской сфере и СМИ⁶⁰.

43. Министерство социального развития Омана, уполномоченное контролировать обязательную регистрацию ассоциаций, регистрирует только те струк-

⁵⁵ www.cfr.org/foreign-direct-investment/foreign-investment-us-national-security/p31477.

⁵⁶ Закон о привлечении иностранных инвестиций № 344, ст. 3.

⁵⁷ Office of the Commissioner of Charities, Revised Guidelines on Public and Private Funding (February 2014).

⁵⁸ Charities and Societies Proclamation, Arts. 14(5), 14(2)(j)–(n).

⁵⁹ Charities and Societies Proclamation, Arts. 2(2), 2(4).

⁶⁰ Положение 270/2012.

туры, которые попадают в одну из четырех заранее определенных тематических категорий⁶¹. Ассоциации, деятельность которых выходит за рамки такого тематического деления, не могут зарегистрироваться, равно как и те ассоциации, задачи которых считаются «слишком схожими» с задачами какой-либо уже существующей ассоциации⁶².

44. В Китае⁶³ и Руанде⁶⁴ до начала процесса регистрации ассоциация обязана получить от властей предварительное одобрение в письменной форме и «письмо о сотрудничестве» соответственно. Такие положения действуют в качестве требования о получении разрешения и, как сообщается, используются в целях осуществления контроля за сферой деятельности ассоциаций. Кроме того, в Руанде на иностранные НПО накладывается 20-процентное ограничение по накладным расходам при реализации программ⁶⁵. Такой уровень государственного вмешательства был бы немислимым для коммерческого сектора.

45. Право на свободу ассоциации служит для отдельных лиц площадкой для достижения общих целей независимо от участия государства. Ассоциации так же, как и компании, должны иметь право самостоятельно определять сферы своих интересов и действовать в их рамках без вмешательства властей. Это включает в том числе те области, которые власти не считают приоритетными. Как уже ранее отмечал Специальный докладчик, «новаторство черпает силы в открытости». «Множество точек зрения и подходов⁶⁶» укрепляет некоммерческий сектор и в конце концов способствует становлению более открытого, толерантного и стабильного общества.

46. Масштабные категоричные ограничения, применяемые к географическому охвату или виду деятельности ассоциаций, по определению вызывают подозрения⁶⁷. Действительно, их следует рассматривать как *prima facie* нарушение международного права, поскольку априорные и всеохватные запреты на определенные категории работы выходят за рамки допустимых ограничений, установленные нормами международного права.

В. Политическая деятельность и пожертвования

47. Вопрос о регулировании политической деятельности организаций является весьма деликатным, и по нему не был достигнут широкий международный консенсус. В то время как некоторые государства полностью запрещают любую политическую деятельность или пожертвования политическим партиям, кандидатам или инициативам со стороны так называемых «юридических лиц», другие накладывают лишь очень небольшое число ограничений. Вопрос о том, какая система более эффективна, выходит за рамки целей настоящего доклада,

⁶¹ A/HRC/29/25/Add.1, para. 42.

⁶² A/HRC/29/25/Add.1, para. 43.

⁶³ Положения о регистрации общественных организаций и управлении ими, приняты в 1998 году.

⁶⁴ A/HRC/26/29/Add.2, para. 48.

⁶⁵ A/HRC/26/29/Add.2, para. 53.

⁶⁶ Ibid, para. 69.

⁶⁷ Недавние обвинения в попытке посягательства на право на свободу ассоциации выдвинуты в том числе против Лаосской Народной Демократической Республики (A/HRC/30/27, case Lao 1/2015); Руанды (A/HRC/29/50, case RWA 2/2014); и Южного Судана (A/HRC/28/85, case SSD 1/2014).

однако Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что в этом плане многие государства очень по-разному относятся к компаниям и ассоциациям в ущерб последним.

48. В Сенегале⁶⁸, например, формально нет закона, регулирующего пожертвования для политических целей, однако есть прямой запрет для ассоциаций — но не для компаний — принимать участие в какой-либо «политической деятельности», если они не являются политической партией. В Эфиопии «организациям по вопросам социального обеспечения» и НПО запрещается совершать пожертвования политическим партиям⁶⁹, при этом отечественные компании могут свободно совершать такие пожертвования в предусмотренных пределах⁷⁰.

49. В Канаде⁷¹ закон о подоходном налоге ограничивает «политическую деятельность» зарегистрированных благотворительных организаций, требуя, чтобы такая деятельность носила «вспомогательный и второстепенный» характер по отношению к благотворительной деятельности. Вместе с тем Канадское налоговое управление использовало свои полномочия согласно разделу 149.1(6.2) указанного закона для того, чтобы дать широкое определение «политической деятельности» как включающей явные призывы к политическим действиям (как, например, поощрение призывов со стороны общественности к государственному должностному лицу сохранить, оспорить или изменить закон, политику или решение любого уровня правительства в Канаде или иностранном государстве или выступить против них), а также создание атмосферы, которая призывает к таким действиям. Организации не благотворительного направления (в том числе коммерческие компании) имеют дело с меньшим числом ограничений.

50. Специальный докладчик считает, что различное отношение к политической деятельности коммерческих компаний и ассоциаций является одной из форм дискриминации в отношении гражданского общества, составляющей нарушение права на свободу ассоциации и права принимать участие в государственных делах⁷². Кроме того, применение разных правил к каждому сектору может привести к неравному доступу к представителям директивных органов: предпочтение будет отдаваться тем, кому разрешено делать пожертвования.

51. Специальный докладчик выступает за такие законы, которые гарантируют равное отношение к компаниям и ассоциациям в плане регулирования их пожертвований для политических целей и политической деятельности, как то происходит в Индонезии⁷³ (где действуют одни и те же правила в отношении пожертвований для политических целей от каждого из секторов), Республике Корея⁷⁴ (где обоим секторам запрещается делать пожертвования для политических целей) и Франции⁷⁵ (где всем «юридическим лицам» запрещается делать пожертвования для политических целей).

⁶⁸ Кодекс гражданских и коммерческих обязательств Сенегала, ст. 814.

⁶⁹ Revised Parties Registration Proclamation of September 2008, art. 52 (1) (c).

⁷⁰ Revised Parties Registration Proclamation of September 2008, art. 51 (1) (b).

⁷¹ См. www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cps/cps-022-eng.html.

⁷² Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 25.

⁷³ См. Закон о выборах президента и вице-президента № 42 от 2008 года, ст. 94—96.

⁷⁴ Закон о финансовых средствах для политических целей от 2005 года, ст. 31.

⁷⁵ Избирательный кодекс Франции, ст. L. 52-8.

С. Аудиторские проверки и требования по отчетности

52. В определенных условиях государства могут иметь законный интерес проводить проверку финансовой отчетности ассоциаций с целью обеспечить соблюдение ими закона, однако такой интерес существенно не отличается применительно к компаниям. Основное различие между двумя организациями состоит в их отношении к извлечению прибыли. В случае если какая-либо ассоциация получает налоговые льготы в обмен на регистрацию в качестве некоммерческой организации, государства имеют законный интерес гарантировать, что данная ассоциация не получает прибыль и не распределяет доходы. Помимо этого нет особых оснований осуществлять разные подходы к проведению аудиторских проверок и отчетности. Любая организация потенциально может нарушить налоговое законодательство или совершить финансовое преступление. Нет никаких свидетельств в пользу того, что какой-либо из секторов представляет больший риск в этом отношении.

53. Аналогичным образом, в международном праве прав человека нет оснований применять более обременительные требования по отчетности к ассоциациям, чем к компаниям. Обоснования, такие как защита государственного суверенитета или обеспечение эффективности помощи, не являются законным основанием по Международному пакту о гражданских и политических правах⁷⁶. Даже законные интересы государства, такие как защита национальной безопасности, не должны использоваться в качестве оправдания чрезмерного вмешательства государства. Ограничения права на свободу ассоциации должны основываться не на каком-либо априорном подозрении сектора в целом, а на индивидуальных и четко определенных подозрениях.

54. Тем не менее некоторые государства, в том числе Эквадор⁷⁷, осуществляют в отношении ассоциаций режим аудиторских проверок и отчетности более сложный, дорогостоящий или тщательный, чем в отношении компаний. Канадскому налоговому управлению были предъявлены обвинения в проведении избирательных и карательных аудиторских проверок в отношении некоторых благотворительных организаций, выступавших с критикой в адрес правительства⁷⁸. Целью этих проверок было выяснить, участвуют ли эти благотворительные организации в так называемой «политической деятельности», которая ограничена по закону о подоходном налоге⁷⁹.

55. В Малайзии общества обязаны ежегодно предоставлять в Бюро регистрации обществ подробный перечень внутренних сведений, в том числе бухгалтерскую отчетность и описание любых средств или имущества, полученных от

⁷⁶ См., например, A/HRC/23/29, пп. 39—42 и 27—34.

⁷⁷ Если ассоциации обязаны упростить для государственных органов доступ в целях проведения физических аудиторских проверок, то коммерческие предприятия не обязаны предоставлять представителям регулирующих органов физический доступ для проведения проверки на местах их деятельности, оборудования и документации. Исполнительный указ № 16, ст. 21 (4 июня 2013 года).

⁷⁸ См., например, Stephen Harper's CRA: Selective Audits, "Political" Activity, and Right-Leaning Charities, Broadbent Institute, October 2014.

⁷⁹ Канадское налоговое управление, доступно по адресу www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/pplyng/rgstrtn/rght-eng.html; см. также www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/cmmnctn/pltcl-clvts/menu-eng.html.

иностранных организаций⁸⁰. Для коммерческих предприятий действуют сравнительно мягкие требования по аудиторским проверкам и отчетности, которые касаются только представления базовых ежегодных отчетов, проверок и ведения протоколов встреч с акционерами⁸¹.

56. Камбоджийский закон об ассоциациях и неправительственных организациях (ЛАНГО), принятый национальным собранием и сенатом в июле 2015 года, разрешает правительству проводить ревизию или проверку ассоциаций «в случае [-ях] необходимости»⁸². Власти не обладают такими полномочиями по закону о коммерческих предприятиях, регулирующему деятельность компаний⁸³. Кроме того, по закону ЛАНГО все ассоциации обязаны представлять правительству ежегодные финансовые отчеты⁸⁴, в то время как закон о коммерческих предприятиях предъявляет такое требование только к компаниям, акции которых торгуются на бирже⁸⁵.

57. Специальный докладчик одобрительно отзывается о режиме аудиторских проверок в Намибии⁸⁶, согласно которому к ассоциациям и компаниям предъявляются во многом схожие требования. Докладчик считает передовой практикой учреждение упрощенных процедур аудиторских проверок и отчетности в отношении ассоциаций, как то происходит в Никарагуа⁸⁷, поскольку ассоциации могут не иметь необходимых финансовых и людских ресурсов для того, чтобы выполнить более сложные финансовые предписания.

58. Специальный докладчик также принимает к сведению пагубное воздействие, которое может иметь для некоторых ассоциаций политика представления информации о донорах. Так, по итогам одного недавно проведенного исследования выяснилось, что НПО во всем мире тратят приблизительно на 80 процентов больше на контроль финансовых средств и содержат в два раза больше финансовых специалистов, чем многонациональные корпорации⁸⁸, что в значительной мере связано с ограничениями, которые на них накладывают финансирующие их лица. Хотя политика в отношении доноров не преследует своей целью ограничить право на свободу ассоциации, она может возыметь такое действие, накладывая дополнительные дорогостоящие обязательства. Как следствие, крупные ассоциации оказываются в более выгодном положении — например, международные НПО.

⁸⁰ Societies Act, sect. 14.

⁸¹ См., например, Companies Act, sect. 142, 148 and 166 A.

⁸² Закон об ассоциациях и неправительственных организациях, ст. 25. См. “Cambodia’s NGO bill threatens a free and independent civil society – UN expert urges Senate to reject it”, 15 July 2015:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16240&LangID=E>.

⁸³ Закон о коммерческих предприятиях, ст. 224.

⁸⁴ Закон об ассоциациях и неправительственных организациях, ст. 25.

⁸⁵ Там же, ст. 228.

⁸⁶ См. www.lac.org/na/namlex/Company.pdf и www.pwc.com/na/assets/pdf/business-and-investment-guide-for-namibia.pdf.

⁸⁷ См. Общий закон о неправительственных юридических лицах № 147 от 1992 года.

⁸⁸ <https://hbr.org/2013/04/the-efficiency-trap-of-global/>.

D. Иные виды надзора и контроля

59. Государства применяют множество других механизмов контроля и надзора, действие которых несоразмерно направлено прежде всего против ассоциаций. Контроль за гражданским обществом стал весьма актуальной проблемой за последние годы, примерами такого контроля могут служить внедрение полицейских агентов (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии⁸⁹), более тщательные проверки активистов (Канада⁹⁰) и контроль за НПО и общественными движениями (Бразилия⁹¹).

60. Следует отметить, что сведений о целенаправленном контроле государств за коммерческими компаниями собственной юрисдикции нет, хотя в адрес некоторых государственных служб безопасности выдвигались обвинения в шпионаже против иностранных компаний в интересах отечественных предприятий. Кроме того, шпионаж или хакерство против коммерческих компаний часто рассматриваются как угроза национальной безопасности, и для борьбы с ними государства задействуют значительные ресурсы⁹².

61. Специальный докладчик отмечает тревожную тенденцию в Малайзии, где десяткам человек были предъявлены обвинения в мятеже после того, как они выступали с критикой правительства или его служащих⁹³. Этот закон применялся к целому ряду лиц, среди которых политики, защитники прав человека, ученые, юристы, студенты и журналисты. Однако в случае нарушения закона о мятежах лишаются регистрации только ассоциации, а не компании⁹⁴.

62. Возможны также случаи злоупотребления законами о национальной безопасности в целях защиты коммерческих интересов в ущерб ассоциациям. Специальный докладчик получал сведения о том, что канадские⁹⁵ и индонезийские⁹⁶ законы о защите жизненно важных национальных интересов часто используются недобросовестно в целях защиты частных коммерческих интересов в ущерб объединениям гражданского общества, осуществляющим свои права на свободу мирных собраний и ассоциации. Специальный докладчик видит в этом признак тенденции, при которой определенные коммерческие интересы представляются некоторым государствам более весомыми «стратегическими национальными интересами», нежели защита основных прав.

63. Аналогичным образом, ассоциации и их лидеры зачастую подвергаются более суровым уголовным наказаниям за участие в «экстремистской» или террористической деятельности. Например, согласно Уголовному кодексу Казахстана, тот факт, что лицо является «лидером общественного объединения» (не

⁸⁹ См. A/HRC/23/39/Add.1, пп. 24–28.

⁹⁰ A/HRC/30/27, CAN 1/2015.

⁹¹ A/HRC/24/21, BRA 1/2013.

⁹² www.ncsc.gov/issuues/economic/.

⁹³ www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15144&LangID=E.

⁹⁴ Societies Act, sect. 13.

⁹⁵ <http://canadians.org/blog/rcmp-sees-anti-petroleum-movement-threat>.

⁹⁶ Президентский указ (KePres 63/2004) о защите важных национальных объектов разрешает на законных основаниях проводить совместные военные и полицейские операции в борьбе с какой-либо угрозой «важным национальным объектам» — площадкам, зданиям, установкам или предприятиям, которые касаются большого количества людей, представляют государственный интерес или составляют важный источник дохода государства.

коммерческой компании), считается отягчающим обстоятельством и ведет к более суровым наказаниям по ряду преступлений⁹⁷. В Турции сумма штрафа за правонарушение в форме пропаганды терроризма удваивается, если правонарушение совершено на территории какой-либо ассоциации или фонда⁹⁸.

64. В Соединенных Штатах отмечается более суровое отношение к ассоциациям в случае нарушениями ими Закона о борьбе с терроризмом, который запрещает «умышленно предоставлять какую-либо материальную поддержку», в том числе финансовую, террористическим организациям⁹⁹. В марте 2007 года компания «Чикита брэндз интернэшнл» была всего лишь оштрафована за умышленный прямой перевод средств террористам для защиты от насилия в Колумбии. Для сравнения: начиная с 2001 года в Соединенных Штатах в связи с аналогичными обвинениями в нарушениях были закрыты девять благотворительных организаций¹⁰⁰.

65. В некоторых случаях ограничения прав человека можно напрямую увязать со стремлением государств стимулировать коммерческие инвестиции. От таких нарушений получают выгоду компании, которые также иногда обращаются в органы государственной безопасности за дополнительной защитой. Часто в их интересах совершаются преступления, которые остаются безнаказанными. Как уже отмечал Специальный докладчик в своем докладе 2015 года перед Советом по правам человека¹⁰¹, такие ситуации особенно распространены в сфере использования природных ресурсов. Например, репрессии против активистов, выступавших против крупных коммерческих интересов, имели место в Колумбии¹⁰², Лаосской Народно-Демократической Республике¹⁰³ и на Филиппинах¹⁰⁴.

66. Специальный докладчик признает роль профсоюзов в отстаивании более благоприятных условий труда для сотрудников в коммерческом секторе в ситуации, когда осуществляется постепенное устранение защиты под предлогом расширения инвестиционных возможностей. Докладчик с обеспокоенностью отмечает политически мотивированные репрессивные меры в отношении работников профсоюзов в ответ на их законный труд, как, например, в Бангладеш¹⁰⁵, Колумбии¹⁰⁶ и Гватемале¹⁰⁷. Право на свободу ассоциации включает в себя право образовывать профсоюзы и вступать в них, и главной ответственностью государств является обеспечение условий, при которых улучшение бизнес-климата не мешает работникам осуществлять это право.

⁹⁷ Уголовный кодекс Казахстана, ст. 254.

⁹⁸ Ст. 7 (3) Закона о борьбе с терроризмом; см. также Gökçeçiçek Ayata and Ulaş Karan, "Active participation in civil society: international standards, obstacles in national legislation", Recommendations, February 2014; доступно по ссылке: www.tusev.org.tr/usrfiles/files/LegalFrameworkReport_website.pdf.

⁹⁹ 18 U.S.C. § 2339B.

¹⁰⁰ www.charityandsecurity.org/news/Chiquita_Banana_Fined_Not_Shut_Down_Transactions_Designated_Terrorists.

¹⁰¹ A/HRC/29/25.

¹⁰² A/HRC/25/74, case COL 11/2013.

¹⁰³ A/HRC/23/51, case LAO 3/2012, A/HRC/23/39/Add. 2, para. 235.

¹⁰⁴ A/HRC/27/72, case PHL 2/2014.

¹⁰⁵ A/HRC/28/85, case BGD 6/2014.

¹⁰⁶ A/HRC/29/50, case COL 11/2014, A/HRC/28/85, case COL 6/2014; и A/HRC/29/25/Add.3, para. 125

¹⁰⁷ E/C.12/GTM/CO/3, п. 16.

V. Свобода привлекать, получать и использовать ресурсы

67. Специальный докладчик не раз подчеркивал, что возможности поиска, получения и использования ресурсов из национальных, иностранных или международных источников служат залогом существования и эффективной работы любой ассоциации независимо от ее размера¹⁰⁸. Введение необоснованных ограничений на такие возможности является однозначным нарушением права на свободу ассоциации¹⁰⁹. Тем не менее Специальный докладчик отмечает, что ряд государств серьезно ограничивают возможности ассоциаций получать доступ к финансовым, людским и материальным ресурсам и при этом гораздо более активно содействуют развитию коммерческой инвестиционной деятельности.

A. Ограничение возможностей привлекать, получать и использовать ресурсы

68. Иностранное финансирование или инвестиции — это тот тип ресурсов, который чаще всего становится объектом государственных ограничений в отношении как компаний, так и ассоциаций. Вместе с тем Специальный докладчик указывает на существенные расхождения в тенденциях, отмеченных для компаний и ассоциаций. В то время как за последние десять лет число необоснованных ограничений, накладываемых на возможности гражданского общества получить доступ к иностранному финансированию, значительно возросло, в количестве ограничений на иностранные инвестиции для коммерческих предприятий наблюдается спад.

69. Индия, например, долгое время весьма негативно относилась к иностранным инвестициям в коммерческий сектор¹¹⁰, однако сейчас проводит либерализацию и привлекает иностранные инвестиции в некоторые сектора¹¹¹. Вместе с тем по национальному закону о регулировании иностранных взносов организации гражданского общества, принимающие средства из «иностраных источников», обязаны получить предварительное разрешение или зарегистрироваться согласно указанному закону, что фактически устанавливает процедуру получения разрешений в отношении иностранных пожертвований¹¹².

70. В Эфиопии национальным НПО, действующим в определенных сферах, связанных с правами, запрещается получать более 10 процентов своих финансовых средств из иностранных источников¹¹³. Ограничения по иностранным инвестициям гораздо менее обременительны по отношению к коммерческим предприятиям; ярким примером может служить тот факт, что за последние

¹⁰⁸ A/HRC/23/39, п. 8.

¹⁰⁹ Там же, пп. 15—18.

¹¹⁰ Swapna S. Sinha, *Comparative Analysis of FDI in China and India: Can Laggards Learn from Leaders?* p 67 (Bora Raton, Florida, United States, Dissertation.com, 2008).

¹¹¹ <http://www.mondaq.com/india/x/256108/international+trade+investment/Liberalization+Of+Foreign+Direct+Investment+Limits+In+12+Sectors>.

¹¹² Foreign Contribution (Regulation) Act, No. 42 of 2010, chap. III, sect. II, para. 2.

¹¹³ Charities and Societies Proclamation, para. 2 (2), Federal Gazette No. 25, 4521, 4522, 13 February 2009. См. A/HRC/20/27/Add.3, case ETH 6/2011, para. 116.

семь лет в Эфиопии в объеме прямых иностранных инвестиций произошел поразительный скачок на 1500 процентов¹¹⁴.

71. В Российской Федерации ассоциации, получающие иностранное финансирование и участвующие в довольно нечетко определенной «политической деятельности», обязаны регистрироваться в качестве «иностранных агентов», что несет оттенок значения «шпион»¹¹⁵. Однако совсем недавно, в 2013 году, по результатам исследования Организации Объединенных Наций Российская Федерация заняла третье место в списке стран мира, добившихся большого успеха в привлечении иностранного капитала¹¹⁶.

72. Египет также жестко ограничивает возможности ассоциаций принимать иностранное финансирование, запрещая его получение без разрешения правительства¹¹⁷. Отсутствие предварительного одобрения может привести к ликвидации организации и уголовным наказаниям, в том числе тюремному заключению. Только в 2012 году правительство выдвинуло обвинения против более чем 40 сотрудников египетских и иностранных НПО за использование иностранных средств в деятельности НПО без предварительного разрешения¹¹⁸. С другой стороны, Египет недавно провел целый ряд реформ, направленных на повышение объема иностранных инвестиций в коммерческих целях¹¹⁹, например путем подписания двусторонних конвенций с более чем ста странами в целях предоставления защиты и привилегий иностранным инвесторам¹²⁰.

73. Некоторые государства вводят ограничения общего характера, которые затрагивают возможности ассоциаций получать доступ к национальным ресурсам. В Азербайджане, например, запрещены анонимные пожертвования независимо от их размера¹²¹, что создает абсурдную ситуацию, когда ассоциации не могут принимать взносы в виде мелочи, брошенной в ящик для пожертвований, без установления личности донора.

74. Возможность иметь доступ к ресурсам является неотъемлемой частью права на свободу ассоциации, а любые ограничения должны быть продиктованы необходимостью и следовать принципу пропорциональности¹²². Ограничения, упомянутые выше, сами по себе не удовлетворяют этим условиям, и несоответствие еще больше бросается в глаза, если посмотреть на сравнительно либеральные правила, регулирующие инвестиции в бизнес в тех же самых государствах.

¹¹⁴ www.ft.com/intl/cms/s/0/0faa1dac-8a88-11e4-a701-00144feab7de.html#axzz3YcvbNqX1.

¹¹⁵ Case RUS 5/2012, см. A/HRC/23/39/Add.2, para. 342.

¹¹⁶ Global Investment Trade Monitor, No. 15; доступно по ссылке: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2014d1_en.pdf.

¹¹⁷ Закон о НПО, ст. 17, и Исполнительный статут закона о НПО, ст. 62.

¹¹⁸ International Center for Not-for Profit Law and World Management for Democracy Secretariat at the National Endowment for Democracy, *Depending Civil Society*, 2nd ed., June 2012; доступно по ссылке: www Dependingcivilsociety.org/dl/reports/DCL_Report_Second_Edition_English.pdf.

¹¹⁹ <http://www.wsj.com/articles/egypt-draws-foreign-investment-as-economic-reforms-kick-in-1426153329>.

¹²⁰ UNCTAD, International Investment Agreements Navigator, доступно по ссылке: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

¹²¹ www.icnl.org/research/monitor/azerbaijan.html.

¹²² A/HRC/23/39, п. 19; замечание общего порядка Совета по правам человека № 31, п. 6.

75. С другой стороны, в Никарагуа¹²³ и на Ямайке¹²⁴ правила доступа к ресурсам относительно прозрачные и в равной степени применяются к компаниям и ассоциациям. Специальный докладчик считает, что государствам следует стремиться именно к такому стандарту, поскольку, по его мнению, нет правовых оснований для проведения существенных различий в этом плане между двумя секторами.

В. Меры по борьбе с терроризмом и отмыванием денег

76. Специальный докладчик подчеркнул, что в своем стремлении бороться с терроризмом и принимать меры по его предотвращению государства должны избегать предъявления более жестких требований в отношении ассоциаций¹²⁵, чем в отношении коммерческих компаний, так как нет практически никаких доказательств, свидетельствующих о том, что ассоциации используются для финансирования террористической деятельности чаще, чем иные юридические лица¹²⁶. В то же время в сравнении с деловым сектором способность ассоциаций запрашивать, получать и использовать ресурсы нередко подвергается ограничениям под предлогом борьбы с терроризмом.

77. В соответствии с Национальным планом действий по борьбе с терроризмом¹²⁷ правительство Пакистана обязало некоммерческие организации¹²⁸, зарегистрированные в рамках раздела 42 Указа о компаниях и действующие на протяжении пяти лет, проводить процедуру обновления/повторного утверждения лицензии, чтобы подтвердить, что они не занимаются финансированием терроризма. Эта процедура предусматривает подтверждение того, что доход и прибыль организаций используются исключительно для выполнения задач, ради которых данная ассоциация была создана¹²⁹. Согласно процедуре обновления лицензии, некоммерческие организации (в Пакистане имеют статус НПО) обязаны представлять сведения о местных и иностранных пожертвованиях и грантах, полученных за последние пять лет, а также письменные показания директора и главных административных сотрудников, подтверждающих, что они не связаны с отмыванием денег и финансированием террористов¹³⁰. В результате этой процедуры пересмотра сотни некоммерческих организаций лишились своих лицензий¹³¹. В отношении коммерческих компаний подобных циркуляров или указов не выпускалось, и, насколько известно Специальному докладчику, Национальный план действий не предусматривает такого рода проверок в отношении коммерческих компаний.

¹²³ Ley No. 344 de Promoción de la Inversiones Extranjeras, La Gaceta #97, 24 May 2000, and Reglamento de la Ley No. 344.

¹²⁴ LexMundi World Ready, Guide to Doing Business: Jamaica, доступно по адресу www.lexmundi.com/lexmundi/Guides_To_Doing_Business.asp.

¹²⁵ A/HRC/23/29, para 23.

¹²⁶ www.statewatch.org/analyses/no-171-fafp-report.pdf.

¹²⁷ <http://cpakgulf.org/2015/01/the-national-action-plan-an-over-view/>.

¹²⁸ www.bu.edu/bucflp/files/2012/01/Companies-Ordinance-of-1984.pdf.

¹²⁹ Securities and Exchange Commission of Pakistan Circular No. 02/2015; доступно по ссылке: www.secp.gov.pk/circulars/pdf/Cir_2015/Cir02_LicensesRenewalSec42.pdf.

¹³⁰ www.secp.gov.pk/circulars/pdf/Cir_2015/Cir04_LicenseRenewal.pdf.

¹³¹ www.dawn.com/news/1193504.

78. В Косово действует Закон о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма, который распространяется на коммерческие компании и ассоциации, но при этом в отношении последних действуют дополнительные требования. В частности, ассоциации не имеют права получать или выводить средства, превышающие 1000 евро, из одного источника или перечислять суммы, превышающие 5000 евро, одному получателю за один день¹³². Невыполнение данных ограничений является уголовным преступлением, которое карается тюремным заключением сроком до двух лет.

С. Содействие способностям каждого сектора запрашивать, получать и использовать ресурсы

79. Позитивное обязательство государств по созданию и поддержанию благоприятных условий для ассоциаций включает в себя содействие способностям запрашивать, получать и использовать ресурсы. Некоторые государства выполняют эту задачу путем предоставления налоговых льгот ассоциациям, зарегистрированным в качестве некоммерческих организаций. Подобные льготы могут включать в себя освобождение от подоходного налога (как для ассоциаций-получателей, так и для доноров), как, например, в Болгарии и Литве¹³³, или от других видов налогов.

80. Специальный докладчик полагает, что предоставление подобных льгот является не просто вопросом грамотной политики прав человека; существуют также серьезные рациональные и экономические основания для предоставления ассоциациям налоговых льгот. Некоммерческие организации могут дополнять усилия правительства по предоставлению общественных услуг и работе на благо общества. Они также представляют собой инструмент, благодаря которому отдельные лица могут объединиться во имя реализации общих интересов, тем самым способствуя становлению плюрализма и демократии. Ассоциации находятся вне парадигмы погони за прибылью, которая играет такую важную роль в современном мире, и потому могут подходить к решению проблем с иной точки зрения и расширять комплекс программных идей и решений.

81. В связи с этим Специальный докладчик приводит в качестве примера успешный опыт Австралии¹³⁴, Соединенных Штатов Америки¹³⁵, Швейцарии¹³⁶ и Ямайки¹³⁷. Каждое из этих государств освободило доходы ряд ассоциаций от подоходного налога, а в Соединенных Штатах¹³⁸ донорам разрешается вычитать суммы пожертвований из своего дохода. Эти льготы повышают способность ассоциаций запрашивать, получать и использовать ресурсы и более эффективно выполнять свою работу.

¹³² Закон Республики Косово № 03/L-196 о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма, ст. 24.

¹³³ A/HRC/20/27, ст. 72.

¹³⁴ Income Tax Assessment Act, 1936.

¹³⁵ 26 U.S.Code § 501 (c)(1-4) (1913).

¹³⁶ Гражданский кодекс Швейцарии от 10 декабря 1907 года, ст. 86 (2).

¹³⁷ Income Tax Act (1955), para. 12 (h), <http://www.jamaicalawonline.com/revise-laws/statutes/240-income-tax-act.html> (amended 2009).

¹³⁸ 26 U.S.Code § 501 (c) (3) (1913).

82. Тем не менее Специальный докладчик осознает, что, несмотря на принятие позитивных мер, таких как, например, налоговые льготы, небольшим ассоциациям становится все труднее работать, так как все большее число правительств сокращает бюджеты, выделяемые на международное сотрудничество, и пересматривает свои приоритеты, отдавая предпочтение инициативам по оказанию помощи в торговле, в рамках которых в качестве важных партнеров рассматриваются коммерческие компании¹³⁹.

83. Он также предостерегает против использования налоговых льгот как инструмента влияния, позволяющего осуществлять контроль или избыточный мониторинг организаций гражданского общества. Процесс проверки на соответствие критериям предоставления подобных льгот должен носить простой, транспарентный и беспристрастный характер. Принятие льгот не должно ставить ассоциации в уязвимое положение. Более того, налоговые льготы не должны предоставляться на основании заключения правительства относительно целей или задач организации, при условии, что данные цели являются законными с точки зрения международного законодательства.

84. Специальный докладчик также отмечает, что налоговые льготы предоставляются не только организациям некоммерческого сектора. Многие государства предлагают значительные стимулы для коммерческих компаний, такие как специальные экономические зоны¹⁴⁰, периоды освобождения от налогов¹⁴¹, налоговые льготы для деловых расходов¹⁴², зоны свободной торговли¹⁴³, специальные кредиты¹⁴⁴, спасение испытывающих трудности предприятий за счет налогоплательщиков¹⁴⁵ и др. Предоставление многих из этих льгот не сопряжено с какой-либо значительной административной нагрузкой. Они также не используются в качестве предлога для излишнего вмешательства во внутренние дела компаний. В действительности некоторые из этих льгот призваны освободить компании от того, что многие в деловом сообществе характеризуют как чрезмерный государственный контроль.

85. Специальный докладчик полагает, что тот же принцип минимального вмешательства должен применяться в случае предоставления налоговых и иных льгот ассоциациям. Таким образом, он выражает несогласие с доводом о

¹³⁹ См. анкету Специального докладчика, заполненную участниками программы «Женщины-миротворцы», 2015 год.

¹⁴⁰ Ordonnance n° 2012-487 du 7 juin 2012 portant code des investissements (Côte d'Ivoire).

¹⁴¹ Инвестиционный кодекс Сенегала, ст. 21 (освобождает недавно созданные предприятия, соответствующие установленным критериям, от уплаты таможенных сборов, НДС и других налогов на три года).

¹⁴² В Соединенных Штатах Америки компаниям разрешается производить вычеты «всех обычных и необходимых расходов» из дохода, включая заработную плату, дорожные расходы, стоимость аренды, страховые издержки и др.; 26 U.S. Code § 162.

¹⁴³ Гондурас создал зоны свободной торговли для коммерческих компаний, в рамках которых корпорациям предоставляется целый ряд налоговых и иных льгот. См. <http://zede.gob.hn/wp-content/uploads/2013/10/leyzede.pdf>.

¹⁴⁴ В Южной Африке компаниям, действующим в определенных отраслях, предоставляется более 18 субсидий и льгот; в секторе гражданского общества подобные стимулы отсутствуют. См. анкету Специального докладчика, заполненную членами Центра правовой защиты, 2015 год.

¹⁴⁵ См., например, the Emergency Economic Stabilization Act of 2008 (United States) и the Banking (Special Provisions) Act 2008 (United Kingdom).

том, что получение налоговых льгот должно вести к значительному ужесточению финансового и операционного контроля в отношении ассоциаций.

VI. Влияние и власть

86. Отношения бизнеса и правительства во многих странах могут быть охарактеризованы как удобные и зачастую отличаются наличием особого доступа и отношения. Политики часто оказываются бывшими предпринимателями, а предприниматели, наоборот, бывшими политиками¹⁴⁶ или имеют тесные (даже семейные) связи с деловым сектором¹⁴⁷. Даже те из них, кто не имеет значительного личного опыта в области коммерции, несомненно, в той или иной степени полагаются на поддержку делового сообщества.

87. Действительно, правительства в большинстве случаев рассматривают бизнес в качестве естественного союзника власти: деятельность компаний стимулирует экономику и создает рабочие места, что позволяет правительствам реализовывать свою повестку дня и помогает стабилизации политических ситуаций. Эти взаимоотношения, в свою очередь, используются для оправдания ряда льгот, предоставляемых деловому сектору, таких как, например, налоговые льготы (при этом, что примечательно, значительная роль гражданского общества и его вклад в экономический рост и создание рабочих мест нередко упускаются из виду). В основе деловых ценностей по определению лежит стремление к получению прибыли, а это означает, что коммерческий сектор может быть более подвержен влиянию политиков. Лидеры делового сообщества в ряде государств могут считать, что их положение определяется властью, и потому остерегаются ставить под сомнение установленный порядок. Компании также располагают большими ресурсами для продвижения своих интересов на уровне правительств, чем ассоциации¹⁴⁸.

88. Впрочем, для некоторых ассоциаций их основная роль нередко заключается в том, чтобы прямо высказывать свое мнение властям, что делает их взаимоотношения с правительством потенциально более враждебными — хотя это происходит и не всегда. В некоторой степени дисбаланс власти и влияния может зависеть от размера организации, секторального влияния и имеющихся в наличии финансовых ресурсов. Более крупные и богатые организации, как правило, имеют больший уровень доступа и влияния, независимо от того, относятся они к коммерческому или некоммерческому сектору. Профсоюзы также могут иметь более широкий доступ к процессам принятия решений, в особенности в той части, которая касается прав трудящихся, и при наличии трехсторонних механизмов¹⁴⁹. С противоположной стороны находятся неформальные общинные структуры, которые могут сталкиваться с огромными трудно-

¹⁴⁶ www.globalresearch.ca/business-and-politics-in-the-european-union-institutionalised-corruption-and-the-revolving-door/5372760.

¹⁴⁷ Например, четверо из семи премьер-министров Грузии в 2004—2012 годы пришли в правительство из частного сектора, перешли в частный сектор после отставки или осуществили оба этих шага. См. <http://transparency.ge/en/node/2744>.

¹⁴⁸ Лоббисты корпоративных интересов провели 3191 официальное заседание с представителями Европейского союза в период с декабря 2014 года по июнь 2015 года; для НПО этот показатель равен лишь 766 заседаниям www.integritywatch.eu/.

¹⁴⁹ См. анкету Специального докладчика, заполненную представителями НПО Болгарии, 2015 год.

стями при попытках принять участие в процессах принятия решений. Ярким примером подобных ситуаций может служить Комитет по водному кризису в Маджаканенге в Южной Африке, который, несмотря на многочисленные попытки принять участие в заседаниях высокого уровня, проводимых региональными и муниципальными структурами, так и не смог получить доступ на заседания или копии экземпляров соответствующей документации, касающейся текущих проблем водоснабжения в общине¹⁵⁰.

89. О важности бизнеса для правительств нередко свидетельствует его масштабная интеграция в работу министерств, деятельность которых не имеет прямого отношения к коммерции. Все больше стран, включая Австралию¹⁵¹, Венгрию¹⁵², Ирландию¹⁵³, Канаду¹⁵⁴ и Новую Зеландию¹⁵⁵, добавляют к названиям своих министерств иностранных дел слово «торговля», что свидетельствует о росте влияния бизнеса на внешнюю политику. Что касается ассоциаций, то их деятельность, напротив, часто регулируется тем же министерством, которое контролирует работу тюрем или полиции¹⁵⁶.

90. В Кении, как и во многих других странах, президент ежегодно встречается с лидерами делового мира¹⁵⁷, в то время как с организациями гражданского общества таких встреч не проводится. В действительности президенты редко посещают глобальные конференции, посвященные обсуждению проблем гражданского общества, такие как Международная неделя гражданского общества, проводимая Всемирным альянсом за участие граждан, на регулярной основе (если посещают вообще). С гораздо большей вероятностью они примут участие в конференциях по содействию бизнесу, таких как Всемирный экономический форум или Глобальный саммит предпринимательства.

91. Государства зачастую выделяют значительные ресурсы для оказания помощи своим соотечественникам в ведении бизнеса за рубежом. Так, например, государственный департамент Соединенных Штатов Америки через свои посольства за рубежом предлагает «компаниям Соединенных Штатов Америки помощь в урегулировании проблем и диалог с частным сектором Соединенных Штатов Америки для того, чтобы проблемы бизнеса были учтены во внешней политике»¹⁵⁸. Специальному докладчику неизвестно о предоставлении подобных услуг в интересах деятельности ассоциаций. Канада подверглась критике гражданского общества за использование своего министерства иностранных дел, торговли и развития для продвижения интересов канадских компаний за рубежом в ущерб правам человека¹⁵⁹.

92. Что касается многосторонних форумов, то Всемирный банк ежегодно публикует свой доклад «Ведение бизнеса», который представляет собой мас-

¹⁵⁰ См. материалы Центра правовой защиты, 2015 год.

¹⁵¹ <http://dfat.gov.au/pages/default.aspx>.

¹⁵² www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade.

¹⁵³ www.dfa.ie/.

¹⁵⁴ www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=eng.

¹⁵⁵ <http://www.mfat.govt.nz/>.

¹⁵⁶ Например, Камбоджа (www.icnl.org/research/monitor/cambodia.html) и Пакистан (www.icnl.org/research/monitor/pakistan.html).

¹⁵⁷ www.president.go.ke/2015/04/02/speech-by-h-e-uhuru-kenyatta-during-the-presidential-roundtable-at-state-house-nairobi-on-2nd-june-2015/.

¹⁵⁸ www.state.gov/e/eb/cba/faq/176.htm.

¹⁵⁹ www.amnesty.ca/sites/default/files/canadahrareport18december13.pdf.

штабный проект, предлагающий «объективные показатели регулирования бизнеса для местных фирм в 189 экономиках и отдельных городах на субнациональном уровне»¹⁶⁰. Этот содержательный и подробный доклад считается источником важной информации, представляющей интерес для иностранных инвесторов, однако ни одно многостороннее агентство не готовит подобных докладов о работе ассоциаций¹⁶¹.

93. Компании также могут иметь особый доступ к законодательным процедурами и переговорам по торговым договорам¹⁶². Так, например, переговоры по поводу Торгового соглашения по борьбе с контрафакцией предположительно проводились в условиях секретности, однако при этом проект данного соглашения стал предметом консультаций с консультативным комитетом крупнейших многонациональных компаний Соединенных Штатов Америки¹⁶³.

94. Особый доступ, предоставляемый компаниям, распространяется также на многосторонние директивные органы, в рамках которых коммерческим организациям зачастую отдается предпочтение. Специальный докладчик ранее отмечал, что деловое сообщество, особенно крупные корпорации с собственными интересами, играет все более доминирующую роль на многонациональном уровне по сравнению с гражданским обществом, в том числе и в процессах, которые относятся к повестке дня в области развития на период после 2015 года¹⁶⁴.

95. В заключение Специальный докладчик отмечает относительный недостаток внимания, уделяемого правам человека (включая право на свободу собраний и право на ассоциацию) в двусторонних и многосторонних договорах в целом и торговых договорах в частности. Особенно актуальным является отражение прав на свободу собраний и на ассоциацию в торговых договорах, с учетом того влияния, которое эти договоры могут оказывать на трудящихся и профсоюзы. Некоторые государства возражают против включения положений о правах человека в торговые договоры, утверждая, что это является посягательством на их суверенитет. При этом государства забывают об этом доводе в тех случаях, когда те же договоры предписывают проведение масштабного пересмотра системы регулирования бизнеса по требованию других государств и в интересах корпораций.

VII. Проведение мирных собраний

96. Право на свободу мирных собраний иногда неверно истолковывается как право, которое связано исключительно с протестами и другими публичными

¹⁶⁰ www.doingbusiness.org/.

¹⁶¹ В то же время Специальный докладчик высоко оценивает усилия частных организаций по созданию подобного индекса для гражданского общества, например Индекса по свободе благотворительности Гудзоновского института (<http://hudson.org/research/11259-the-interactive-map-of-philanthropic-freedom>) и Индекса благоприятных условий «Сивикус» (<http://civicus.org/eei/>).

¹⁶² See www.sanders.senate.gov/download/the-trans-pacific-trade-tpp-agreement-must-be-defeated?inline=file.

¹⁶³ www.keionline.org/blogs/2009/03/13/who-are-cleared-advisors;
www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16031&LangID=E.

¹⁶⁴ A/69/365, п. 12; см. также www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15970&LangID=E.

проявлениями коллективной политической деятельности. Однако это право также защищает частные и неполитические общественные собрания. Ассоциации и компании могут организовывать и проводить собрания с самыми различными целями как коммерческого, так и некоммерческого характера, включая встречи с членами, бенефициарами, клиентами, донорами или инвесторами в рамках внутренних обязательств этих организаций по управлению или в ходе осуществления их деятельности; собрания, преследующие цели выражения мнения; мероприятия по маркетингу или связям с общественностью. В соответствии с международным правом государства обязаны содействовать проведению мирных собраний, однако в действительности они могут осуществлять в отношении собраний самую разную политику, которая иногда не преследует какой-либо конкретной цели и не имеет под собой никаких правовых оснований.

97. Насколько известно Специальному докладчику, во многих странах законодательство в целом не проводит различий между участниками мирных собраний в зависимости от их коммерческих или некоммерческих задач. Так, например, в Болгарии закон признает право отдельных лиц, ассоциаций, политических и иных социальных организаций на проведение собраний¹⁶⁵. В Португалии, согласно закону, как физические, так и юридические лица, желающие провести мирное собрание, обязаны уведомить об этом соответствующие власти не менее чем за два рабочих дня до мероприятия¹⁶⁶.

98. В то же время на Мальдивских Островах определенный круг мероприятий — деловые, спортивные и культурные мероприятия — не подпадают под действие соответствующего закона, даже несмотря на то, что законом подтверждается право физических и юридических лиц на свободу мирных собраний¹⁶⁷.

99. Несмотря на нейтральный характер большинства законов, на практике собрания, проводимые организациями гражданского общества, чаще подпадают под ограничения, чем собрания коммерческих компаний. Это во многом объясняется тем, что с точки зрения государств экономические интересы преобладают над всеми остальными. К тому же собрания представителей гражданского общества с большей долей вероятности преследуют своей целью критику властей.

100. Различия в отношении к собраниям могут проявляться по-разному. Власти могут отказывать в разрешении, лицензиях или иных средствах, которые являются обязательным условием для проведения демонстраций и протестов, особенно если речь идет о протестах против крупных мероприятий, спонсорами которых выступают корпорации. Вопиющим примером такого отношения может служить разгон демонстрации правозащитников, протестовавших против Европейских игр, проведение которых в значительной степени финансировалось корпоративными спонсорами¹⁶⁸. Специальный докладчик ранее с озабоченностью приводил пример сидячей демонстрации протеста в универсаме «Фортнум энд Мейсон» в Лондоне. Несмотря на то, что протестующие не ме-

¹⁶⁵ Закон Болгарии о собраниях, митингах и манифестациях (1990 год), ст. 2.

¹⁶⁶ Decreto-Lei No. 406/74, de 29 de Agosto, as amended by Lei Orgânica No. 1/2011, de 30 de Novembro, art. 2 (1).

¹⁶⁷ Freedom of Peaceful Assembly Act of Maldives, Act 1/2013.

¹⁶⁸ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51034#.VaaK1v1Vikp>.

шали посетителям магазина совершать покупки, 138 демонстрантов были арестованы и обвинены в противоправном нарушении владения при отягчающих обстоятельствах, и 29 из них были привлечены к ответственности¹⁶⁹.

101. Схожим образом власти могут вмешиваться в заседания или мероприятия, проводимые организациями гражданского общества, включая внутренние заседания, которые проводятся на частной территории. В Руанде, например, по имеющимся данным, власти не позволили организации «Лига Руанды за поощрение и защиту прав человека» провести общее собрание¹⁷⁰. Нет никаких доказательств того, что частные коммерческие компании сталкиваются с подобными ограничениями, например, при проведении заседаний акционеров — как в Руанде, так и в других странах. Так, в Камбодже¹⁷¹ участникам Народного форума АСЕАН было массово отказано в размещении в отелях после того, как агенты государственной безопасности оказали давление на владельцев отелей (при этом при проведении в стране в 2014 году Международной конференции по инвестициям, которую официально открывал¹⁷² сам премьер-министр, подобных проблем не возникло).

102. В Руководящих принципах Венецианской комиссии-ОБСЕ по свободе мирных собраний говорится, что «собрания являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движение транспорта или пешеходов»¹⁷³. Этим принципом следует руководствоваться при определении ограничений в отношении собраний. Тем не менее, как показывает опыт Специального докладчика, власти с большей вероятностью склонны ограничивать протесты и демонстрации (мероприятия, направленные на выражение мнения, чаще проводятся ассоциациями) на том основании, что такие мероприятия препятствуют дорожному движению и коммерческой деятельности, а также в связи с необходимостью защиты имущества, чем коммерческие мероприятия, которые влекут за собой такие же последствия. В городе Окленд, Соединенные Штаты Америки, где, по имеющейся информации, правоохранные органы ввели ограничения в отношении протестов в ночное время якобы в целях предотвращения насилия и защиты имущества от вандализма, был поднят вопрос об осуществлении политики управления толпой¹⁷⁴. При этом власти Окленда значительно более благожелательно отнеслись к параду в честь победы спортивной команды¹⁷⁵.

103. Схожим образом многие государства предоставляют корпорациям, занятым эксплуатацией природных ресурсов, более высокий уровень защиты, чем группам, которые выступают с мирными протестами против их деятельности. Наиболее вопиющим примером такого привилегированного отношения является случай в Южной Африке, когда в результате расстрела полицией забастовки

¹⁶⁹ A/HRC/23/39/Add.1, para 49.

¹⁷⁰ A/HRC/29/50, case RWA 2/2014; A/HRC/26/29/Add.2 para 30; см. также E/CN.4/2005/101/Add.1, paras. 467 and 468.

¹⁷¹ A/HRC/21/49, case KHM 3/2012.

¹⁷² www.ibccambodia.com/eng/event_20141006.php.

¹⁷³ См. пункт 3.2.

¹⁷⁴ www.aclunc.org/blog/aclu-oakland-protest-curfew-let-people-march; см. также www.aclunc.org/blog/aclu-responds-excessive-force-used-protesters.

¹⁷⁵ http://espn.go.com/nba/playoffs/2015/story/_/id/13115607/golden-state-warriors-parade-celebrate-nba-title.

рабочих погибло более 30 человек¹⁷⁶. Физических лиц и сообщества, выступающих против деятельности по эксплуатации природных ресурсов, клеймят как «противников развития» и «врагов государства», подрывающих усилия государств по содействию экономическому росту и развитию. Их деятельность характеризуется как незаконная, а их требованиями пренебрегают, в то время как корпорации продолжают заниматься эксплуатацией ресурсов¹⁷⁷.

104. Специальный докладчик снова заявляет о законности собраний, проводимых организациями гражданского общества для выражения мнения по поводу мероприятий, интересов или имущества корпораций. Для обеспечения надлежащего баланса при конфликте интересов необходимо руководствоваться объективными критериями в соответствии с международным правом.

VIII. Выводы и рекомендации

105. Специальный докладчик отметил явные и значительные различия в отношении к коммерческим компаниям и ассоциациям, особенно в том, что касается среды, в которой им приходится работать. Государства часто прилагают огромные усилия, чтобы обеспечить наилучшие условия для коммерческой деятельности. Однако в отношении ассоциаций такие меры принимаются крайне редко.

106. Он полагает, что подобные различия в большей степени обусловлены политикой, нежели практическими соображениями. Экономические и коммерческие интересы ставятся выше так называемой неэкономической деятельности. Как следствие, влияние и мнения представителей промышленности для государственной политики имеют приоритет над социальной справедливостью и основными правами. Этот подход не учитывает значимости активного гражданского общества для устойчивого экономического развития и тех преимуществ, которые получает бизнес благодаря расширению прав и возможностей сектора гражданского общества.

107. Принятие концепции равноправия секторов не является трудной задачей. Это просто вопрос политической воли. Специальный докладчик с оптимизмом относится к способности государств изменить свое восприятие равноправия секторов, в первую очередь потому, что интересы бизнеса и ассоциаций во многом пересекаются. Для обоих секторов верховенство права является предпочтительнее верховенства власти. Необходима предсказуемость, а не отсутствие порядка. Справедливость лучше, чем коррупция. Стабильные и сбалансированные условия работы выгодны для всех секторов, будь то многонациональные корпорации, массовые группы активистов или крупные международные НПО.

108. Продолжая эту идею, Специальный докладчик призывает государства, многосторонние организации, компании и другие заинтересованные стороны присоединиться к концепции равноправия секторов и создавать наилучшие условия для существования и работы ассоциаций и проведения мирных собраний представителями гражданского общества. Для осу-

¹⁷⁶ A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, case ZAF 3/2012.

¹⁷⁷ A/HRC/29/25 paras 42–47.

ществления этих задач Специальный докладчик предлагает воспользоваться приведенными ниже рекомендациями.

Государства

109. Специальный докладчик призывает государства:

a) обеспечить равное отношение к компаниям и ассоциациям на уровне законодательства и на практике, в том числе в части регулирования регистрации, ликвидации, налогообложения, политической деятельности и участия, проверок и отчетности, доступа к ресурсам (включая зарубежные финансовые ресурсы) и мирных собраний;

b) принять положительные меры для защиты и поощрения права на свободу ассоциаций, включая снижение нагрузки, связанной с бухгалтерской отчетностью и надзором, для небольших ассоциаций за счет введения налоговых льгот для ассоциаций, создания комплексных информационных центров и оказания дипломатической помощи за рубежом для сектора гражданского общества;

c) принять положительные меры для защиты и поощрения права на свободу мирных собраний, которые будут предписывать соблюдение не более чем предварительной процедуры уведомления, разрешать проведение стихийных собраний и обеспечивать доступ к общественному пространству, включая общественные улицы, дороги и площади, в целях проведения мирных собраний;

d) принять активные меры для расширения доступа гражданского общества к власти и его участия в процессах принятия решений, в том числе во время обсуждения новых законов и договоров, причем в первую очередь это касается общественных движений и массовых ассоциаций;

e) обеспечить включение в торговые соглашения положений о соблюдении основных прав человека, включая права на свободу мирных собраний и ассоциаций, в первую очередь применительно к профсоюзам;

f) относиться к осуществлению основных прав человека, включая права на свободу мирных собраний и ассоциаций, как к национальному стратегическому интересу, требующему не меньше внимания, усилий и финансирования, чем остальные стратегические национальные интересы, такие как национальная оборона;

g) начать и приветствовать регулярный диалог и взаимодействие с гражданским обществом для обсуждения интересующих вопросов.

Организация Объединенных Наций, другие многосторонние организации и доноры

110. Специальный докладчик призывает Организацию Объединенных Наций, другие многосторонние организации и в частности доноров:

a) рассмотреть концепцию «равноправия секторов» как ключевой фактор осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциаций и

закрепить этот аспект в документах, направленных на поощрение и защиту основных прав;

b) донорам следует следить за тем, чтобы организационная политика и особенно требования к отчетности не вели к возникновению у ассоциаций-реципиентов и особенно небольших организаций чрезмерной нагрузки, связанной с административными вопросами и представлением отчетности;

c) использовать двустороннюю помощь как инструмент воздействия на государства в целях поддержки прав на свободу мирных собраний и ассоциаций и оценки состояния этих прав, в том числе путем выявления того, насколько справедливым является отношение к гражданскому обществу по сравнению с бизнесом;

d) проводить дальнейшие исследования по теме равноправия секторов для выявления, анализа и минимизации случаев необоснованного неравноправного обращения.

Бизнес и гражданское общество

111. Специальный докладчик призывает бизнес и гражданское общество:

a) признать широкое совпадение их интересов в вопросах прозрачности управления, верховенства права и иных сферах, а также расширять партнерские отношения для сотрудничества обоих секторов во имя достижения этих общих целей;

b) гражданскому обществу следует принимать во внимание принцип равноправия секторов при анализе нарушений прав на свободу мирных собраний и ассоциаций и представлении докладов по этой теме.