

CSO METER

Оценка условий для
гражданского
общества в странах
Восточного

Октябрь 2021



Основная группа экспертов, проектировавшая CSO Meter (2019): Мариам Лацабидзе (CSI), Важа Саламадзе (CSI), Татэвик Маргарян (TIAC), Махамад Гулузаде (MG Consulting LLC), Эмин Рзаев (MG Consulting LLC), Флорин Гиска (Promo-LEX), Александру Постица (Promo-LEX), Дарья Сидоренко (УНЦПД), Максим Лациба (УНЦПД), Любен Панов (ECNL), Анна Осипович (ECNL), Эстер Хартаи (ECNL).

Основная группа экспертов, уточнявшая CSO Meter (2020; 2021): Кетеван Иремашвили (CSI), Важа Саламадзе (CSI), Анна Жикия (CSI), Этери Гвретишвили (CSI), Татэвик Маргарян (TIAC), Ануш Хакобян (TIAC), Махамад Гулузаде (MG Consulting LLC), Эмин Рзаев (MG Consulting LLC), Флорин Гиска (Promo-LEX), Дарья Сидоренко (УНЦПД), Любен Панов (ECNL), Эстер Хартаи (ECNL).

Другие эксперты: Андреа Тот Юдит (ECNL), Ваня Скорич (ECNL), Франческа Фануччи (ECNL), Петра Бурати (ECNL), Катарина Хаджи-Михеева Эванс (ECNL), Симона Огненовска (ECNL), Марлена Висняк (ECNL), Берна Кескиндемир (ECNL), Екатерина Подвалкова.

Редактор: Джефри Вайз

Дата: Октябрь 2021

Проект «CSO Meter: Компас для создания благоприятной среды и расширения возможностей ОГО» реализуется Европейским центром некоммерческого права (European Center for Not-for-Profit Law Stichting - ECNL) и его партнерами: Антикоррупционным центром Transparency International (TIAC) из Армении; MG Consulting LLC из Азербайджана; Институтом гражданского общества (CSI) из Грузии; Ассоциацией Promo-LEX из Молдовы; и Украинским независимым центром политических исследований (УНЦПД) из Украины.

Funded by
the European Union

Эта публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Её содержание является исключительной ответственностью авторов и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.

Copyright © 2021 by ECNL Stichting; TIAC; MG Consulting LLC; CSI; Promo-LEX and UCIPR. **Все права защищены.**

СОДЕРЖАНИЕ

<u>СОКРАЩЕНИЯ</u>	<u>4</u>
<u>ПРЕДИСЛОВИЕ</u>	<u>4</u>
<u>ВВЕДЕНИЕ</u>	<u>7</u>
<u>СТАНДАРТЫ И ИНДИКАТОРЫ</u>	<u>11</u>
<u>CSO METER: ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА</u>	<u>29</u>
<u>ПРИЛОЖЕНИЕ</u>	<u>208</u>

СОКРАЩЕНИЯ

АСННР	Африканская хартия прав человека и народов
AML	Меры по противодействию легализации преступных доходов
AML/CTF	Меры по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма
СоЕ	Совет Европы
ОГО	организации гражданского общества
CRPD	Конвенция по правам людей с инвалидностью
ЕаР	Восточное партнерство
ЕК	Европейская комиссия
ЕЧНР	Конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ECNL	Европейский центр некоммерческого права
ЕС	Европейский союз
ФоАА	Свобода мирных собраний и свобода ассоциаций
ФОЕ	Свобода выражения
ОВПЧ	Оценка воздействия на права человека
ЛГБТИК	Сообщество лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров, интерсекс и квир
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
IT	Информационно-коммуникационные технологии
НПО	неправительственные организации
OAS	Организация американских государств
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
SLAPP	Стратегические судебные иски против общественного участия
SMC	сервисы социальных сетей
SMS	служба коротких сообщений

ПРЕДИСЛОВИЕ

Дорогие читатели,

Организации гражданского общества (ОГО) играют важную роль в каждом сегменте общества - будь то объединения по интересам, предоставление услуг, исследовательские институты, природоохранные группы, организации людей с ограниченными возможностями, политические институты или другие группы с общими интересами. Они могут быть очень разными по своей природе, но их основные цели схожи, они заложены в основных человеческих потребностях: ОГО создают пространство, в котором люди могут почувствовать свою принадлежность к сообществу, помочь другим, выразить себя и жить осмысленной жизнью.

ОГО имеют право на получение необходимой поддержки для выполнения своей важной работы и осуществления деятельности в благоприятных условиях. Исследование среды для деятельности гражданского общества поможет как государственным институциям, так и самим ОГО выявить пробелы или проблемы, которые необходимо устранить. Оно также может выделить истории успеха, которые могут дать идеи для дальнейших реформ. Ценные уроки, извлеченные из одной страны, можно передать другим и вдохновить на обмен, поддержку и инновации. Учитывая всё это, мы разработали CSO Meter.

CSO Meter - результат совместных усилий многих заинтересованных сторон. Он был разработан при участии многих представителей гражданского общества из каждой из стран ЕаР, чей вклад помог обеспечить создание инструмента, отвечающего местным потребностям. Его осуществили наши партнеры - тесная группа экспертов с глубоким пониманием проблем, с которыми сталкивается гражданское общество: Антикоррупционный центр Transparency International (Армения), MG Consulting LLC (Азербайджан), Институт гражданского общества (Грузия), Ассоциация Promo-Lex (Молдова) и Украинский независимый центр политических исследований. Мы также хотим поблагодарить членов нашего Консультативного совета - Джеффа Ловитта, Тинатин Церцвадзе, Симону Огненовску и Наталью Ерашевич, которые предоставили ценные идеи и рекомендации на протяжении всего процесса. Эти усилия были бы невозможны без Европейского Союза, который предоставил финансовую поддержку для создания этого инструмента.

И хотя CSO Meter является результатом обширной работы, мы не считаем его содержание раз и навсегда высеченным в камне. Скорее, мы видим в нем живой инструмент. В течение 2019 года CSO Meter был опробован в каждой стране, и были разработаны страновые и региональные отчеты. В 2020 году мы оценили его практическую реализацию и скорректировали CSO Meter, чтобы учесть извлеченные уроки и другие важные вопросы. Пандемия COVID-19 и чрезвычайные меры, принятые в связи с этим различными правительствами, также имели серьезные последствия для условий деятельности гражданского общества, и мы приняли это во внимание при пересмотре CSO Meter. Для рассмотрения вновь возникших в 2021 году вопросов мы также расширили CSO Meter, добавив

новую область "Цифровые права" и внеся значительные изменения в область "Свобода мирных собраний", чтобы отразить новые меры защиты в соответствии с международными стандартами.

Мы надеемся, что CSO Meter будет использоваться как правительствами, так и организациями гражданского общества, исследователями и практиками, донорами, лицами, принимающими решения и разработчиками политики. Но больше всего мы надеемся, что CSO Meter поможет улучшить окружающую среду и улучшить общее положение гражданского общества в регионе Восточного партнерства.

С уважением,

Эстер Хартаи и Любен Панов

ВВЕДЕНИЕ

Что такое CSO Meter?

CSO Meter - это инструмент, разработанный для оценки среды для деятельности гражданского общества в странах Восточного партнерства. Он состоит из набора стандартов и индикаторов в 11 сферах, которые оцениваются как на уровне правового регулирования, так и на уровне правоприменительной практики. Они были разработаны на основе обзора международных стандартов и передовой практики регулирования для удовлетворения потребностей и новых тенденций в регионе.

Цель CSO Meter – дать основу, которая будет поддерживать регулярный и последовательный мониторинг среды, в которой работают организации гражданского общества (ОГО). Полученные в результате этого процесса сведения используются для выработки рекомендаций и инициирования научно обоснованных кампаний по защите интересов, направленных на создание более благоприятной среды для гражданского общества. Заинтересованные стороны также будут лучше понимать проблемы, влияющие на окружающую среду для ОГО, и будут полагаться на контрольные показатели, основанные на международных стандартах, для того чтобы улучшить эту среду.

Для целей этого инструмента **термин «ОГО» используется** для обозначения добровольных и самоуправляемых образований или организаций, созданных для достижения некоммерческих целей их учредителей или членов. ОГО включают органы или организации, созданные как отдельными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Они могут быть основаны на членстве или не на членстве. ОГО могут быть как неформальными органами, так и организациями, обладающими правосубъектностью. Они могут включать, например, ассоциации, фонды, некоммерческие компании и другие формы, отвечающие вышеуказанным критериям. CSO Meter не учитывает среду для политических партий, религиозных организаций или профсоюзов.

Как был разработан CSO Meter?

CSO Meter был разработан совместно группой экспертов из региона Восточного партнерства при поддержке Европейского центра некоммерческого права (ECNL) в рамках проекта “*Monitoring Progress, Empowering Action*”, поддержанного Европейским Союзом. Местный партнер в каждой из шести стран Восточного партнерства сделал свой вклад в процесс:

- Армения – Антикоррупционный центр Transparency International;
- Грузия – Институт гражданского общества (CSI);
- Молдова – Ассоциация Promo-Lex Association;
- Ukraine – Украинский независимый центр политических исследований (УНЦПД);

- Азербайджан - MG Consulting LLC.

Процесс разработки CSO Meter был предельно инклюзивным, и основная группа экспертов полагалась на внешний вклад консультантов проекта и более широкой группы партнеров из различных ОГО на каждом этапе разработки инструмента. Состоялось три раунда консультаций внутри каждой страны.

В 2019 году местные партнеры в шести странах в экспериментальном порядке опробовали инструмент и методологию CSO Meter для оценки окружающей среды для гражданского общества по набору стандартов и индикаторов в 10 различных областях. Мониторинг был динамичным и непрерывным процессом, который отражен в страновых отчетах. В течение 2020 года мы оценили влияние COVID и практическое внедрение и скорректировали его, чтобы учесть извлеченные уроки и другие релевантные вопросы. Основываясь на этих данных и тенденциях, в 2021 году мы работали над развитием инструмента CSO Meter с экспертами из ECNL, консультируясь с членами регионального центра CSO Meter (CSO Meter Hub), в который входят 21 ОГО из шести стран EaP (и наши основные партнеры). Кроме того, мы работали над введением системы подсчета баллов (количественной оценки) среды гражданского общества при помощи инструмента CSO Meter.

Каковы ключевые элементы благоприятной среды для ОГО?

CSO Meter исповедует широкий взгляд на то, из чего именно складывается «благоприятная» среда для гражданского общества. Эксперты согласились с тем, что для целей инструмента ключевые элементы благоприятной среды присутствуют, когда ОГО могут:

- Быть созданы и свободно действовать без государственного вмешательства;
- Поддерживать связь со своими целевыми сообществами, формировать сети внутри и за пределами страны без одобрения или уведомления правительства;
- Участвовать в политических и законодательных процессах, продвигать вопросы в повестке дня, отслеживать действия и политику правительства и действовать в качестве сторожевого пса (watchdog);
- Публично выражать свое мнение, собираться и протестовать без предварительного разрешения и без неоправданных административных или практических препятствий;
- Пользоваться равным отношением по сравнению с организациями бизнеса и пользоваться правом на охрану частной жизни;
- Аккумулировать ресурсы для своей деятельности (за счет предпринимательской деятельности, зарубежных и отечественных доноров, государственных средств и с помощью различных методов сбора средств) и привлекать волонтеров;
- Пользоваться налоговыми льготами, которые позволяют им использовать ресурсы и стимулируют частных лиц или компании делать пожертвования.;
- Быть включенным в конструктивное сотрудничество с государством, которое поддерживает развитие гражданского общества.

Как устроен инструмент и какие области он охватывает?

Инструмент охватывает 11 различных, но тесно взаимосвязанных областей. Каждая из областей состоит из стандартов, которые устанавливают основные требования и индикаторы, которые помогают измерять соответствие стандартам. Индикаторы охватывают как законы, так и их практическое применение.

CSO Meter разделен на две основные части:

- **Основные права и свободы** – Эта часть содержит основные стандарты, которые необходимы для существования благоприятной среды для гражданского общества. Они основаны на фундаментальных правах человека, которыми должны пользоваться как отдельные лица, так и ОГО. CSO Meter включает в себя в качестве основных прав и свобод:
 - Свобода ассоциаций
 - Равноправие
 - Доступ к финансированию
 - Свобода мирных собраний
 - Право на участие в принятии решений
 - Свобода выражения
 - Неприкосновенность частной жизни
 - Обязанности государства по защите
- **Необходимые условия** – Эта часть содержит стандарты, которые обеспечивают дополнительную поддержку, также критически важную для развития гражданского общества, но одного их существования - без гарантии фундаментальных прав и свобод - недостаточно для обеспечения благоприятных условий. CSO Meter включает в себя в качестве необходимых условий:
 - Государственная поддержка (включая налогообложение и волонтерство)
 - Сотрудничество между ОГО и государством

С 2021 года мы ввели новую область "Цифровые права". Эта область содержит два стандарта, первый - о защите и соответствии цифровых технологий стандартам прав человека, а второй - о роли государств в создании условий для реализации цифровых прав. Поскольку CSO Meter является живым инструментом, а международные стандарты по цифровым правам формируются для защиты основных прав и гражданских свобод, мы будем продолжать интегрировать и пересматривать эту область после пилотного мониторинга 2021 года.

Как это можно использовать?

Участники CSO Meter Hub под руководством нашего партнера по проекту в каждой из шести стран Восточного партнерства разработают страновой отчет по своей стране на основе CSO Meter. Результаты страновых отчетов будут использованы в региональном отчете, который разработает ECNL и в котором будут отражены региональные тенденции и особенности стран. CSO Meter, вместе со страновыми и региональными отчетами, призван служить для решения следующих задач:

- **Сравнение качественных выводов и количественных показателей согласно системе подсчета баллов, из года в год по каждой области** и отслеживание прогресса или регресса;
- **Сравнение достижений или препятствий** в одной стране с развитием в любой из других стран Восточного партнерства. Это может дать дополнительные стимулы для дальнейшего улучшения окружающей среды для гражданского общества или идеи для будущей политики или мер, которые необходимо предпринять;
- **Выдвижение основанных на фактах предложений и проектов решений для защиты общественных интересов и разработки политики.** Рекомендации CSO Meter могут служить руководством для реформ, которые необходимо провести, и могут использоваться как правительством, так и партнерами по развитию для определения политики. ОГО также могут использовать рекомендации для определения приоритетов своей адвокации;
- **Организация дебатов** по выявленным вызовам и предложенным рекомендациям;
- **Подготовка инфографики или иных промо-материалов** для презентации выводов страновых отчетов;
- **Оценки предлагаемых законодательных инициатив** в области условий для ОГО;
- **Представление актуальной информации** для дальнейшего исследования и анализа состояния гражданского общества в странах ЕаР;
- **Разработка более подробных тематических отчетов** на основе информации, собранной по стандартам и показателям в каждой из 11 областей CSO Meter (например, путем подготовки специальных отчетов о доступе к ресурсам или о праве на неприкосновенность частной жизни в отношении ОГО).

СТАНДАРТЫ И ИНДИКАТОРЫ

ОСНОВНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ		
СФЕРА 1: СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ		
СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Каждый может свободно учреждать, вступать или участвовать в ОГО.	1. Право на создание ОГО принадлежит любому лицу, юридическому или физическому, местному или иностранному, а также любой группе таких лиц. 2. Для деятельности ОГО не требуется регистрация или получение статуса юридического лица. 3. Нет территориальных ограничений для деятельности ОГО, и это право включает в себя возможность объединения в режиме онлайн. 4. Физические и юридические лица могут свободно присоединяться и участвовать в деятельности любой ОГО, становясь ее членами, волонтерами или поддерживая ее инициативы.	1. Государство не создает практических препятствий для создания ОГО, вступления в нее или участия в ее деятельности. 2. Каждое отдельное лицо может свободно решать, вступать ли в ОГО или принимать ли участие в ее деятельности.
II. Процедура регистрации ОГО в качестве юридического лица прозрачна,	1. Регистрация быстрая, доступная и недорогая. 2. Требования к получению статуса юридического лица четко прописаны, просты и не позволяют регистрирующему органу действовать по своему произвольному усмотрению.	1. Орган, ответственный за предоставление статуса юридического лица, действует самостоятельно и беспристрастно при принятии решений и не устанавливает дополнительных требований к регистрации, не предусмотренных законом.

проста, быстра и недорога.	3. Существует ограниченное число ясных и оправданных оснований для отказа в регистрации.	2. Любые недостатки в регистрационных документах ясно и своевременно доводятся до сведения заявителя, и заявка не отклоняется в связи с незначительными недостатками. 3. В случае отклонения заявки ОГО на регистрацию независимый и беспристрастный судебный пересмотр можно осуществить в разумные сроки.
III. ОГО могут свободно определять свои цели и виды деятельности и действовать как внутри, так и за пределами страны, в которой они были созданы.	1. Закон позволяет ОГО самостоятельно определять свои цели и осуществлять любую законную деятельность. 2. ОГО могут преследовать свои цели, работая на местном, национальном или международном уровнях, в том числе посредством членства в ассоциациях или федерациях, как национальных, так и международных. 3. Закон не обязывает ОГО координировать свою деятельность с государственной политикой и администрацией.	1. Регистрационные органы не выносят суждений и не осуществляют проверку и пересмотр целей ОГО. 2. Государственные органы не навязывают практические препятствия, которые мешают ОГО участвовать во всех разрешенных законом сферах деятельности.
IV. Все налагаемые на ОГО санкции являются четкими и соответствуют принципу соразмерности, представляя собой способ наименьшего вмешательства для	1. Санкции для ОГО четко определены и являются в наименьшей степени ограничивающими право на свободу объединений. 2. Основания для принудительного прекращения и приостановления деятельности ОГО четко перечислены и используются только в тех случаях, когда менее жестких мер будет недостаточно.	1. ОГО получают надлежащее предупреждение о предполагаемом нарушении и имеют возможность исправить его до применения дальнейших санкций. 2. Принудительная ликвидация ОГО применяется только в случае серьезного нарушения закона.

достижения требуемой цели.		
V. Государство не вмешивается во внутренние дела и деятельность ОГО.	- ОГО свободны в определении своего внутреннего управления и деятельности. - Существуют четкие правила в отношении сферы охвата, критериев и ограничений по надзору и проверкам ОГО со стороны государства. - Процедура и требования к отчетности четко описаны и соразмерны размеру ОГО и/или сфере ее деятельности.	- Проверки ОГО обоснованы, соразмерны и объективны. - ОГО могут легко выполнять требования к отчетности в режиме онлайн и/или офлайн.

СФЕРА 2: РАВНОПРАВИЕ		
СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Государство относится ко всем ОГО так же как к коммерческим структурам.	- Процедуры регистрации и добровольного прекращения деятельности ОГО не являются более дорогостоящими, трудоемкими и обременительными по сравнению с коммерческими организациями. - К ОГО не предъявляются более строгие административные и операционные требования, чем к субъектам хозяйственной деятельности. - ОГО могут получать льготы и конкурировать в сфере государственных закупок наравне с коммерческими организациями без дополнительных обременительных требований.	- Регистрационные органы не устанавливают дополнительных требований или других препятствий для регистрации, функционирования или роспуска ОГО по сравнению с хозяйствующими субъектами. - Государство не отказывает и не препятствует доступу ОГО к процедурам закупок или другим источникам финансирования в связи с их статусом некоммерческого юридического лица. - Проверки и санкции для ОГО не являются более частыми по сравнению с коммерческими организациями.

	4. Правовые нормы, касающиеся доступа ОГО к финансированию, в том числе из-за рубежа, не являются более строгими по сравнению с теми, что установлены для коммерческих организаций.	
II. Государство одинаково относится ко всем ОГО в вопросах их создания, регистрации и деятельности.	1. Ко всем ОГО применяется равный режим, и любой преференциальный или льготный режим основывается на четких и объективных критериях. 2. К ОГО, учрежденным в стране иностранными физическими или юридическими лицами, применяется тот же режим, что и к юридическим лицам, учрежденным местными физическими или юридическими лицами.	1. Государственные органы избегают преференциального отношения к конкретным организациям. 2. ОГО, выражающие мнения и позиции, критикующие государственных чиновников или политику, не подвергаются целенаправленным ограничениям в своей деятельности.

СФЕРА 3: ДОСТУП К ФИНАНСИРОВАНИЮ

СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. ОГО свободны в поиске, получении и использовании финансовых и материальных ресурсов для достижения своих целей.	1. ОГО могут свободно запрашивать и получать финансирование или поддержку в натуральной форме от государственных или частных доноров через различные механизмы. 2. Требования к ОГО по получению, использованию и предоставлению отчетов о финансировании или неденежной поддержке от любого донора не являются обременительными.	1. ОГО могут легко получить финансирование или поддержку в натуральной форме из любого законного источника. 2. ОГО могут использовать различные методы для сбора средств. 3. Ограничения на денежные средства или банковские операции не препятствуют деятельности ОГО.

II. Нет никакого различия в привлечении и использовании денежных и материальных ресурсов из иностранных и международных источников по сравнению с внутренними источниками.	1. Для ОГО не существует специальных ограничений или процедур получения и использования зарубежного и международного финансирования или неденежной поддержки, а для доноров – специальных процедур предоставления финансирования ОГО. 2. Иностранные и международные гранты, пожертвования и членские взносы подлежат такому же налоговому режиму, как и внутренние.	1. ОГО могут свободно получать иностранное финансирование и на практике использовать иностранные источники ресурсов. 2. ОГО, получающие иностранное финансирование, не подвергаются стигматизации или нападениям в средствах массовой информации, поддерживаемых государством, или со стороны правительства.
--	--	--

СФЕРА 4: СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ

СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Каждый может свободно пользоваться правом на свободу мирных собраний путем организации или участия в собраниях.	1. Любое лицо, местное или иностранное, и группы таких лиц, включая ОГО, имеют право на организацию и/или участие в мирном собрании, каковое право надлежащим образом защищено законом, где бы собрание ни происходило: на открытом воздухе или в помещении, онлайн, в публичном или частном пространстве, или в сочетании всего вышеперечисленного. 2. Спонтанные собрания, одновременные собрания и контрдемонстрации допускаются законом.	1. Случаев произвольного отказа или разгона мирных собраний не наблюдается. 2. Лица, группы лиц или ОГО не принуждаются к участию в мирных собраниях, а также не сталкиваются с систематическими запретами собраний. 3. Людей не задерживают и не запугивают за планирование организации, участие или неучастие в мирных собраниях.

		4. Физические и юридические лица не преследуются и не наказываются за организацию мирных собраний или участие в них на открытом воздухе или в помещении, онлайн, в публичном или частном пространстве, или в сочетании всего вышеперечисленного.
II. Государство содействует проведению мирных собраний и защищает их.	1. Право на проведение мирного собрания не требует предварительного разрешения, а требует предварительного уведомления, которое является четким, простым и бесплатным и осуществляется заблаговременно в разумные сроки. 2. Уведомление не требуется для собраний, влияние которых на права других людей, как можно обоснованно ожидать, будет минимальным. 3. Окончательное решение по апелляциям на решения, ограничивающие проведение мирных собраний, выносится до планируемой даты проведения собрания. 4. Законодательство защищает право на использование любых электронных средств связи для организации мирных собраний.	1. Уведомительная процедура не используется в качестве фактического разрешения на проведение собрания. 2. Ограничения при проведении собраний являются пропорциональными и основаны на объективных доказательствах необходимости. 3. Доступ к интернету и/или социальным сетям не подлежит лимитированию в качестве средства ограничения мирных собраний онлайн или оффлайн.
III. Государство не возлагает излишнюю нагрузку на организаторов или участников мирных собраний.	1. Организаторы собрания не несут ответственности за поддержание общественного порядка или за действия других лиц во время собрания. 2. Вмешательство со стороны властей имеет место только в целях содействия проведению	1. Государственные органы не устанавливают необоснованную плату за услуги, которые они обязаны предоставлять. 2. Нет препятствий для распространения информации о мирных собраниях.

	мирного собрания или в случае, если оно приобретает насильственный характер.	3. государство не налагает несоразмерных ограничений на использование технического оборудования во время мирных собраний.
IV. Правоохранительные органы обеспечивают свободное проведение мирных собраний и несут ответственность за свои действия.	1. Правоохранительные органы имеют четкие правила применения силы во время мирных собраний, которые соответствуют подходу, основанному на правах человека. 2. Существуют механизмы привлечения государственных служб к ответственности за любое чрезмерное применение силы или неспособность защитить участников мирных собраний. 3. Существуют четкие законы и правила использования устройств наблюдения для охраны порядка или мониторинга в ходе собраний.	1. До применения силы делаются предварительные предупреждения, при этом предсказуемый и пропорциональный подход распространяется на все аспекты поддержания порядка во время собраний. 2. Правоохранительные органы защищают участников собрания от любого лица или группы (включая провокаторов-агентов), которые пытаются сорвать проведение собрания. 3. Представители правоохранительных органов несут ответственность за нарушение права на свободу собраний. 4. Представители правоохранительных органов и/или спецслужб прозрачны в отношении того, используют ли они устройства наблюдения для охраны порядка или мониторинга в ходе собраний.

СФЕРА 5: ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Каждый имеет право участвовать в принятии решений.	1. Общественные консультации являются обязательными для разработки правовых и политических проектов решений, затрагивающих	1. Власти используют различные механизмы для обеспечения значимого участия общественности.

	широкую общественность или конкретные секторы и группы. 2. Закон гарантирует всеохватное и значимое гражданское участие в принятии решений, а любые ограничения четко прописаны и узко определены. 3. Правовые акты предусматривают механизмы пересмотра и исправления любого несоблюдения правил, регулирующих участие граждан в принятии решений и их прозрачность. 4. Существуют четкие критерии и равные возможности для всех ОГО по участию в процессе принятия решений.	2. Нет никаких негативных последствий для ОГО, которые участвуют путем консультаций или иными способами в процессах принятия решений. 3. Любая ОГО может участвовать в консультациях без какой-либо дискриминации, независимо от типа ОГО или ее позиции по отношению к правительству.
II. ОГО регулярно, открыто и эффективно участвуют в разработке, имплементации и мониторинге государственной политики.	1. Процедуры общественных консультаций просты и четко определены законом. 2. Закон предусматривает создание консультативных органов с четкими стандартами и прозрачными механизмами отбора их членов и принятия решений в рамках этих органов. 3. Закон предусматривает участие ОГО в реализации, мониторинге и оценке политики.	1. Информация о проектах и сроках общественного обсуждения доступна бесплатно, желательно на единой и простой в использовании онлайн-платформе. 2. Формат консультаций гарантирует эффективное участие, а ОГО предлагается вносить свой вклад в процесс принятия решений на самых ранних этапах, и для этого им предоставляются достаточные сроки. 3. Наличие консультативного органа не ограничивает возможности других ОГО участвовать в общественных консультациях по вопросу, который вынесен на обсуждение. 4. Государственные органы делают предложения ОГО общедоступными и обеспечивают обратную связь. 5. Растет практика привлечения ОГО к реализации, мониторингу и оценке государственных политик и программ.

III. ОГО имеют доступ к информации, необходимой для их эффективного участия.	1. Законодательство включает в себя условия и сроки опубликования государственными органами всей информации, связанной с процессом принятия решений. 2. Закон устанавливает простую и ясную процедуру доступа к информации.	1. Проекты законов и политик публикуются и общедоступны, а ОГО должным образом уведомляются о публичных слушаниях или обсуждении проектов нормативных актов. 2. Государственные органы своевременно и бесплатно предоставляют ответы на запросы о предоставлении информации.
IV. Общественное участие в принятии решений четко отделено от политической активности и лоббистской деятельности.	1. Ограничения на участие ОГО в политической деятельности четко описаны и узко определены и не влияют на способность ОГО участвовать в деятельности в области государственной политики. 2. Регулирование лоббирования не ограничивает возможности ОГО по участию в деятельности в области государственной политики и отстаивания общественных интересов.	1. ОГО не подвергаются преследованиям и не испытывают никакого давления в связи с высказыванием мнений, поддерживающих или альтернативных интересам политических партий. 2. ОГО могут свободно заниматься адвокационной деятельностью без необходимости регистрации в качестве лоббистов или профессиональных адвокатов, а также без дополнительного административного или финансового бремени.

СФЕРА 6: СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ

СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. У каждого есть право на свободу мнений и их свободное выражение.	1. Право на свободу мнений и их свободное выражение гарантируется любому лицу, местному или иностранному, индивидуально или в составе группы, включая ОГО, без какой бы то ни было дискриминации. 2. ОГО и связанные с ними лица свободны искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от государственных границ, с помощью любых средств информации. 3. Любая пропаганда ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, запрещена. 4. Не устанавливаются никакие санкции за распространение информации на основе широких и расплывчатых определений "ложных новостей" или "непроверенной государством" информации.	1. Нет никаких репрессий или несоразмерных санкций за выражение мыслей и мнений. 2. Государство не препятствует выражению идей, мнений и мыслей, несовместимых с официальной политикой или критикующих ее. 3. Санкции, налагаемые за высказывания, разжигающие ненависть, строго необходимы и соразмерны в качестве сдерживающего фактора, и применяются тогда, когда такой же результат не может быть достигнут применением более легких мер. 4. Не существует случаев, когда журналисты, активисты или представители ОГО были бы привлечены к ответственности или осуждены за создание или распространение "ложных новостей" или "дезинформации".
II. Государство способствует свободе мнения и выражения, защищает их.	1. Не существует никаких ограничений на свободное использование Интернета или других средств коммуникации для выражения мнений. 2. Существуют четкие меры защиты и гарантии от цензуры.	1. Случаи блокировки обычных и сетевых СМИ всегда основываются на четких правовых основаниях и соразмерны достижению законных целей. 2. Публикации в Интернете не требуют специального разрешения или соблюдения специальных административных правил, применяемых к традиционным СМИ.

	3. Закон защищает конфиденциальность информаторов и журналистских источников информации. 4. Существуют четкие и соразмерные санкции за диффамацию/клевету, уголовная ответственность за диффамацию/клевету не предусмотрена.	3. Нет случаев осуждения журналистов или проведения полицейских рейдов на редакции сайтов и СМИ с целью раскрытия их источников информации. 4. Государственные органы содействуют распространению достоверной, проверяемой и заслуживающей доверия информации.
--	--	--

СФЕРА 7: ПРАВО НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ

СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных.	1. Право на неприкосновенность частной жизни предоставлено всем без какой-либо дискриминации. 2. Закон предоставляет гарантии от вмешательства или посягательств на неприкосновенность частной жизни, независимо от того, совершаются ли они государственными органами, физическими или юридическими лицами, а также от того, осуществляются ли они в режиме онлайн или офлайн. 3. Закон регулирует сбор, обработку и хранение персональных данных физических лиц государственными органами.	1. Нарушения права на неприкосновенность частной жизни со стороны государственных органов расследуются и преследуются по закону. 2. ОГО и связанные с ними лица защищены от незаконного или непропорционального сбора, обработки и хранения личной информации, как в режиме онлайн, так и в режиме офлайн.

II. Государство защищает право на неприкосновенность частной жизни ОГО и связанных с ними лиц.	1. Требования к отчетности для ОГО защищают неприкосновенность частной жизни членов, доноров, членов правления и сотрудников, а также конфиденциальность их личных активов. 2. Доступ в офисы ОГО возможен только при наличии объективных оснований и соответствующего судебного разрешения. 3. Наблюдение за ОГО или связанными с ней лицами является пропорциональным, законным и требует предварительного разрешения, выданного независимым судебным органом.	1. Не зафиксировано случаев несанкционированного вмешательства в частную жизнь или коммуникации ОГО или связанных с ними лиц. 2. Отсутствуют случаи взлома офисов ОГО или доступа к документам ОГО без соответствующего судебного разрешения.
---	--	--

СФЕРА 8: ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВА ПО ЗАЩИТЕ		
СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Государство защищает ОГО и лиц, связанных с ними, от вмешательства и нападения.	1. Закон возлагает на государство обязанность защиты прав ОГО и связанных с ними лиц. 2. ОГО и связанные с ними лица имеют доступ к эффективному механизму подачи жалоб и апелляций в независимые и беспристрастные органы с целью оспаривания или пересмотра решений, затрагивающих осуществление их прав или общественные интересы. 3. Закон гарантирует ОГО эффективные средства правовой защиты в разумные сроки. 4. Любые введенные чрезвычайные меры ограничены по срокам, являются основанными на	1. Государство эффективно защищает ОГО и связанных с ними лиц, когда третьи стороны нарушают их права. 2. Решения по апелляциям и/или жалобам, касающимся неосуществления государственной защиты, принимаются компетентными органами и судами беспристрастно и в разумные сроки. 3. Государственные чиновники не используют разжигание ненависти или стигматизацию ОГО, и в поддерживаемых государством средствах массовой информации не проводятся клеветнические кампании против ОГО или связанных с ними лиц.

	законе, необходимыми и соразмерными, а их осуществление контролируется.	4. Государство не использует чрезвычайные меры в качестве предлога для целенаправленного ограничения гражданского участия, прав человека или санкций в отношении критически настроенных организаций.
II. Меры, предпринимаемые для борьбы с экстремизмом, терроризмом, отмыванием доходов, полученных преступным путем, и коррупцией, являются адресными и соразмерными, в соответствии с подходом, основанным на оценке рисков, при соблюдении стандартов в области прав человека, включая свободу ассоциаций, собраний и выражения мнений.	1. Законы о борьбе с экстремизмом, терроризмом, отмыванием денег и коррупцией не содержат положений, которые ограничивают или делают невозможным осуществление ОГО их законной деятельности или пользование основными свободами. 2. Правовые меры, направленные на борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, применимы только к ОГО, оказавшимся в группе риска. 3. Антикоррупционные законы, меры и стратегии не ограничивают и не нарушают права ОГО или их сотрудников и доноров.	1. Деятельность ОГО не ограничивается на основании необоснованных заявлений о связи с экстремизмом, терроризмом, отмыванием денег и коррупцией. 2. Государственные органы или банковская практика не нарушают и не отталкивают ОГО от возможности отправлять или получать деньги. 3. Внедрение антикоррупционных норм не оказывает негативного влияния на права и деятельность ОГО, их сотрудников и доноров.

СОПУТСТВУЮЩИЕ УСЛОВИЯ

СФЕРА 9: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА

СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Существует ряд различных и эффективных механизмов предоставления государственной поддержки ОГО в финансовой и натуральной формах.	1. Закон предусматривает создание различных механизмов государственного финансирования ОГО различными государственными органами как на национальном, так и на местном уровне. 2. Существуют правовые возможности для оказания государством поддержки ОГО в натуральной форме.	1. Государство регулярно предоставляет финансирование большому количеству ОГО, работающих в различных областях. 2. Финансирование предоставляется ОГО для предоставления ими услуг, а также увеличивается практика заключения контрактов с ОГО на предоставление услуг.
II. Государственная поддержка ОГО регулируется четкими и объективными критериями и распределяется через прозрачную конкурентную процедуру.	1. Государственная финансовая и неденежная поддержка предоставляется ОГО на основе четких принципов прозрачности, подотчетности и равного доступа к ресурсам. 2. Закон требует участия представителей ОГО в выборе приоритетов финансирования и получателей государственных грантов. 3. Существует четкий и беспристрастный механизм мониторинга и оценки государственного финансирования, предоставляемого ОГО.	1. Процедура подачи заявки на получение государственного финансирования проста и прозрачна, информация о ней широко публикуется, а критерии отбора объявляются заранее. 2. Предоставление государственной поддержки не используется как средство подрыва независимости ОГО или вмешательства в их деятельность. 3. Правительство своевременно публикует информацию о результатах отбора и результатах проектов.

III. ОГО предоставляются благоприятные налоговые условия.	1. Закон предоставляет благоприятные налоговые льготы для грантов, пожертвований, экономической деятельности, эндаументов и членских взносов, поддерживающих некоммерческую деятельность. 2. ОГО могут получить статус организации общественной пользы по четкой, простой и недорогой процедуре. 3. Статус организации общественной пользы предоставляется на неопределенный период времени или на соответствующий длительный срок, который может быть легко продлен.	1. Налоговые льготы для ОГО могут быть использованы на практике. 2. Мониторинг и оценка соответствия требованиям общественной пользы не сопровождается вмешательством в деятельность ОГО. 3. ОГО не подвергаются необоснованным налоговым санкциям или лишению статуса организации общественной пользы со стороны государственных органов.
IV. Бизнес и физические лица пользуются налоговыми льготами за свои пожертвования ОГО.	1. Существуют стимулирующие меры для финансовых и натуральных пожертвований ОГО, а процедура получения этих стимулов ясна и проста. 2. Порог для обусловленных пожертвованиями налоговых вычетов стимулирует регулярные и крупные дарения, включая эндаументы.	1. Индивидуальные жертвователи могут использовать предусмотренные законодательством налоговые льготы без дополнительных административных барьеров. 2. Корпоративные доноры могут использовать имеющиеся налоговые льготы без административных барьеров.
V. Законодательство и государственная политика стимулируют волонтерскую деятельность.	1. Существует четкое определение волонтерства и волонтерской деятельности, а принимающие организации и волонтеры не могут рассматриваться как нелегальная рабочая сила. 2. Законодательство не устанавливает дополнительного бремени и ограничений для привлечения волонтеров. 3. Государство стимулирует развитие волонтерства посредством политики,	1. ОГО не сталкиваются с препятствиями при привлечении волонтеров и могут привлекать иностранных волонтеров и отправлять волонтеров за границу без ограничений. 2. Стимулы для волонтерства используются на практике и признаются различными субъектами, такими как работодатели, университеты и т.д.

	государственных программ и финансовой поддержки.	
--	--	--

СФЕРА 10: СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ОГО И ГОСУДАРСТВОМ

СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Государственная политика направлена на сотрудничество с ОГО и содействие их развитию.	1. Политические документы по развитию ОГО и сотрудничеству между государством и ОГО принимаются и включаются в законодательство. 2. Политические документы включают планы действий и программы, в которых четко определены цели, мероприятия, ответственные государственные органы, условия реализации, процедуры оценки и финансовые источники.	1. Государство разрабатывает политические документы по сотрудничеству и развитию ОГО при активном участии ОГО. 2. Политические документы реализуются на практике и оказывают влияние на политику государства. 3. Государство выделяет достаточные ресурсы для реализации политического документа. 4. Регулярный мониторинг и оценка проводятся во время реализации политических документов, а результаты рассматриваются во время их пересмотра.
II. Государство использует специальные механизмы для поддержки сотрудничества с ОГО.	1. Ключевые принципы функционирования и прозрачности общественных советов и других консультативных органов для диалога и сотрудничества регулируются законом. 2. Критерии отбора представителей ОГО для участия в консультативных органах ясны и объективны, а процедура отбора прозрачна.	1. Создание консультативных органов является прозрачным и происходит как по инициативе органов государственной власти, так и по инициативе ОГО. 2. Решения различных консультативных органов принимаются во внимание при подготовке государственных политик. 3. Все заинтересованные ОГО имеют возможность участвовать в работе консультативных органов.

ВНОВЬ ВОЗНИКАЮЩИЕ ВОСПРОСЫ

СФЕРА 9: ЦИФРОВЫЕ ПРАВА

СТАНДАРТЫ	ИНДИКАТОРЫ	
	Закон	Практика
I. Цифровые права защищены, а цифровые технологии соответствуют стандартам в области прав человека.	1. Законодательство гарантирует существование безопасной и благоприятной онлайн-среды, а также защиту и осуществление цифровых прав. 2. Любые ограничения цифровых прав основываются на принципах законности, легитимности, пропорциональности и необходимости. 3. Развитие и использование цифровых технологий, включая искусственный интеллект (ИИ) и автоматизированные системы, соответствует международным стандартам в области прав человека.	1. Меры по борьбе с киберпреступностью, дезинформацией, языком вражды/подстрекательством к насилию и терроризмом не используются для ограничения цифровых прав. 2. Государственные органы не предпринимают никаких мер по предотвращению или нарушению осуществления цифровых прав человека, в том числе путем отключения сигнала мобильной связи, замедления или прекращения работы Интернета или ограничения доступа к цифровым инструментам. 3. Государственные органы не используют технологии для того что бы заставить замолчать ОГО, для слежки или преследования ОГО, правозащитников, активистов и протестующих за их деятельность в Интернете, не блокируют веб-сайты и блоги ОГО и не удаляют контент. 4. Государственные органы и частный сектор проявляют должную заботу о правах человека, включая оценку воздействия, обеспечивают прозрачность проектирования, разработки и внедрения цифровых технологий, а также участвуют в реальных консультациях с ОГО и потенциально затрагиваемыми группами до и после внедрения цифровых технологий.

II. Государство создает условия для реализации цифровых прав	1. Государство гарантирует открытый, доступный и недорогой Интернет. 2. Государство обеспечивает существование независимого, эффективного, беспристрастного и обеспеченного достаточными ресурсами механизма надзора, а также наличие эффективных средств правовой защиты в случае нарушения цифровых прав.	1. Государство ведет прозрачный и инклюзивный диалог со всеми заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, при разработке и принятии национальной государственной политики в области цифровых технологий и ИИ. 2. Государственные органы участвуют или финансируют мероприятия, направленные на преодоление цифрового разрыва, в том числе через образование, доступ к технологиям, продвижение цифровой грамотности и т.д. 3. Государство использует цифровые технологии для обеспечения возможности осуществления прав человека.

CSO METER: ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Содержание

СФЕРА 1. СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ	32
Стандарт 1. Каждый может свободно учреждать, вступать или участвовать в ОГО	32
Стандарт 2. Процедура регистрации ОГО в качестве юридического лица прозрачна, проста, быстра и недорога	36
Закон	36
Стандарт 3. ОГО могут свободно определять свои цели и виды деятельности и действовать как внутри, так и за пределами страны, в которой они были созданы	40
Стандарт 4. Все налагаемые на ОГО санкции являются четкими и соответствуют принципу соразмерности, представляя собой способ наименьшего вмешательства для достижения требуемой цели	44
Стандарт 5. Государство не вмешивается во внутренние дела и деятельность ОГО	47
Источники	51
СФЕРА 2. РАВНОПРАВИЕ	53
Стандарт 1. Государство относится ко всем ОГО так же как к коммерческим структурам	53
Стандарт 2. Государство одинаково относится ко всем ОГО в вопросах их создания, регистрации и деятельности.	59
Источники	62
СФЕРА 3. ДОСТУП К ФИНАНСИРОВАНИЮ	63
Стандарт 1. ОГО свободны в поиске, получении и использовании финансовых и материальных ресурсов для достижения своих целей.	63
Стандарт 2. Нет никакого различия в привлечении и использовании денежных и материальных ресурсов из иностранных и международных источников по сравнению с внутренними источниками	68
Источники	72
СФЕРА 4. СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ	74

Стандарт 1. Каждый может свободно пользоваться правом на свободу мирных собраний путем организации или участия в собраниях.....	74
Стандарт 2. Государство содействует проведению мирных собраний и защищает их.....	82
Стандарт 3. Государство не возлагает излишнюю нагрузку на организаторов или участников мирных собраний.....	87
Стандарт 4. Правоохранительные органы обеспечивают свободное проведение мирных собраний и несут ответственность за свои действия	91
Источники	97
СФЕРА 5. ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ	99
Стандарт 1. Каждый имеет право участвовать в принятии решений.....	99
Стандарт 2. ОГО регулярно, открыто и эффективно участвуют в разработке, имплементации и мониторинге государственной политики.....	106
Стандарт 3. ОГО имеют доступ к информации, необходимой для их эффективного участия	111
Стандарт 4. Общественное участие в принятии решений четко отделено от политической активности и лоббистской деятельности..	115
Источники	118
СФЕРА 6. СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ.....	120
Стандарт 1. У каждого есть право на свободу мнений и их свободное выражение.....	120
Стандарт 2. Государство способствует свободе мнения и выражения, защищает их	129
Источники	135
СФЕРА 7. ПРАВО НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ	138
Стандарт 1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных	138
Стандарт 2. Государство защищает право на неприкосновенность частной жизни ОГО и связанных с ними лиц	143
Источники	149
СФЕРА 8. ОБЯЗАННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ПО ЗАЩИТЕ	151
Стандарт 1. Государство защищает ОГО и лиц, связанных с ними, от вмешательства и нападения.....	151
Стандарт 2. Меры, предпринимаемые для борьбы с экстремизмом, терроризмом, отмыванием доходов, полученных преступным путем, и коррупцией, являются адресными и соразмерными, в соответствии с подходом, основанным на оценке рисков, при соблюдении стандартов в области прав человека, включая свободу ассоциаций, собраний и выражения мнений.....	159
Источники	164
СФЕРА 9. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА	167

Стандарт 1. Существует ряд различных и эффективных механизмов предоставления государственной поддержки ОГО в финансовой и натуральной формах	167
Стандарт 2. Государственная поддержка ОГО регулируется четкими и объективными критериями и распределяется через прозрачную и конкурентную процедуру	170
Стандарт 3. ОГО предоставляются благоприятные налоговые условия	175
Стандарт 4. Бизнес и физические лица пользуются налоговыми льготами за свои пожертвования ОГО	179
Стандарт 5. Законодательство и государственная политика стимулируют волонтерскую деятельность	182
Источники	185
СФЕРА 10. СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ОГО И ГОСУДАРСТВОМ.....	187
Стандарт 1. Государственная политика направлена на сотрудничество с ОГО и содействие их развитию	187
Стандарт 2. Государство использует специальные механизмы для поддержки сотрудничества с ОГО	190
Источники	194
СФЕРА 11. ЦИФРОВЫЕ ПРАВА.....	195
Стандарт 1. Цифровые права защищены, а цифровые технологии соответствуют стандартам в области прав человека.	195
Стандарт 2. Государство создает условия для реализации цифровых прав.....	202
Источники	206

СФЕРА 1. СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ

Стандарт 1. Каждый может свободно учреждать, вступать или участвовать в ОГО

Свобода ассоциаций гарантируется Международным пактом о гражданских и политических правах и Европейской конвенцией о правах человека. Она включает право каждого человека, независимо от гражданства, на ассоциацию с другими и создание организации гражданского общества (ОГО). Помимо физических лиц, эта свобода распространяется на юридических лиц. ОГО могут создаваться как юридические лица или действовать как неформальные организации. Кроме того, свобода ассоциаций включает право каждого человека принимать участие в деятельности ОГО в качестве члена или сторонника. Ассоциация должна быть возможна без территориальных ограничений, как онлайн, так и оффлайн.

Закон

Индикаторы для закона
1. Право на создание ОГО принадлежит любому лицу, юридическому или физическому, местному или иностранному, а также любой группе таких лиц. 2. Для деятельности ОГО не требуется регистрация или получение статуса юридического лица. 3. Нет территориальных ограничений для деятельности ОГО, и это право включает в себя возможность объединения в режиме онлайн. 4. Физические и юридические лица могут свободно присоединяться и участвовать в деятельности любой ОГО, становясь ее членами, волонтерами или поддерживая ее инициативы.

- 1. Право на создание ОГО принадлежит любому лицу, юридическому или физическому, местному или иностранному, а также любой группе таких лиц**

Свобода ассоциаций – универсальное право, которым обладает каждый. Оно не ограничено такими категориями, как граждане, избиратели или люди определенной национальности или с определенным местом жительства. Беженцы, мигранты, лица без гражданства, женщины, представители меньшинств, например, пользуются свободой ассоциации в равной мере. Право учреждать ОГО распространяется и на детей. В то время как определенные ограничения касательно правоспособности детей создавать и вступать в объединения могут быть оправданы, любые такие ограничения должны соответствовать международному праву и учитывать уровень развития ребенка. Как правило, дети старше 14 лет должны иметь право становиться членами объединений.

Люди с инвалидностью, включая людей с ограниченной правоспособностью, должны наравне с другими пользоваться правом создавать ОГО. Нужно способствовать их участию/членству в различных организациях, а также принимать меры поддержки для того, чтобы они могли

пользоваться своими правами. Можно устанавливать некоторые ограничения в качестве мер предосторожности в отношении определенных финансовых и управленческих решений. Такие меры предосторожности должны быть нацелены на то, чтобы обеспечить человеку поддержку в принятии решений, выражении своей воли и взятии ответственности за свои решения.

Не только физические, но и юридические лица обладают правом основывать ОГО. Это могут быть некоммерческие юридические лица либо корпорации. В качестве примеров можно назвать создание зонтичной организации ОГО (напр., Сеть ОГО или Союз Фондов/Объединений), корпоративного объединения (напр., Союз Горнодобывающей Промышленности) или организации с как корпоративными, так и некоммерческими членами (напр., Форум Доноров).

Право на создание ОГО включает возможность создания членских (напр., объединения) и нечленских организаций (напр., фонды).

Государства не должны вводить необоснованные ограничения в создании объединений для физических лиц ни на законодательном, ни на практическом уровне, даже во время чрезвычайного положения.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Требование, чтобы у учредителей ОГО не было уголовных судимостей;
- Требование, чтобы учредители ОГО имели гражданство или вид на жительство данной страны.

2. Для деятельности ОГО не требуется регистрация или получение статуса юридического лица

Как неформальные организации с определенной институциональной формой или структурой, так и структуры с юридическим лицом могут быть ОГО. Не должно быть требования, чтобы ОГО были зарегистрированы государственным органом для начала какой-либо деятельности. Решения об оформлении юридического лица либо получении статуса юридического лица должны приниматься самими ОГО с целью получения соответствующих преференций, таких как ограниченная ответственность для своих членов или возможность открыть банковский счет на свою организацию.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Требование, чтобы ОГО уведомляли государственные органы перед тем, как начать любую деятельность;
- Обязательность регистрации в качестве юридического лица для всех ОГО;
- Незарегистрированные группы запрещены либо против них применяются санкции.

3. Нет территориальных ограничений для деятельности ОГО, и это право включает в себя возможность объединения в режиме онлайн

Свобода ассоциаций включает право объединяться как лично, так и онлайн (напр., создавать социальную/онлайн сеть членов, разделяющих похожие задачи/цели). Любое ограничение онлайн объединений должно регулироваться такими же стандартами законности целей и соразмерности, которые используются в отношении традиционных ОГО. Не должно быть требования, чтобы ОГО получали специальную регистрацию или разрешение для работы на национальном уровне. Также не должно быть требования, что, чтобы в регионах можно было заниматься своей деятельностью, у ОГО должны быть там отделения либо представители.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Требование, что для работы на национальном уровне ОГО должны физически присутствовать в более чем одном месте;
- Разные регистрационные требования для организаций, работающих на локальном, национальном или международном уровнях.

4. Физические и юридические лица могут свободно присоединяться и участвовать в деятельности любой ОГО, становясь ее членами, волонтерами или поддерживая ее инициативы

Законодательство не должно ограничивать возможности становиться членом или другим образом участвовать в деятельности ОГО. Данное правило должно распространяться как на юридические, так и на физические лица, вне зависимости от их национальной принадлежности или других характеристик (см. описание Индикатора 1, которое также применимо в отношении членства в ОГО). Соответствующая ОГО, как независимая структура, обладает свободой самостоятельно решать, хочет ли она принимать данного человека/юридическое лицо в свои ряды, однако должна также обеспечивать соблюдение общего принципа недискриминации.

Также не должно быть обязательного требования, что для того, чтобы человек мог работать в определенной профессии или заниматься определенной деятельностью, он/она должен/на быть членом определенной ОГО. Существуют примеры профессий, которые требуют для своей работы членства в профессиональных объединениях, например, адвокаты должны быть членами коллегии адвокатов, но в таких случаях данные организации не подпадают под определение ОГО. Также не должно быть ограничений в отношении привлечения ОГО волонтеров, получения ими пожертвований от физических лиц и вовлечения людей подобными способами.

Закон может ограничивать некоторых государственных служащих, включая сотрудников полиции и вооруженных сил, в их возможностях быть членами ОГО. Такие ограничения должны применяться в исключительных случаях и быть необходимыми в демократическом обществе (напр., чтобы избежать конфликта интересов).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Юридические лица не могут быть учредителями или членами объединений;
- Люди с уголовной судимостью не могут быть членами ОГО.

Практика

Индикаторы для практики
1. Государство не создает практических препятствий для создания ОГО, вступления в нее или участия в ее деятельности. 2. Каждое отдельное лицо может свободно решать, вступать ли в ОГО или принимать ли участие в ее деятельности.

1. Государство не создает практических препятствий для создания ОГО, вступления в нее или участия в ее деятельности

Нет практических препятствий в реализации свободы ассоциаций, таких как преследование/травля незарегистрированных групп или требование официальной регистрации для выражения своего мнения, реализации свободы выражения или собраний и т.д. Законодательные требования исполняются на практике, и физические и юридические лица могут свободно объединяться без необходимости получения статуса юридического лица. Они также могут присоединяться или участвовать в деятельности незарегистрированных групп.

Регистрирующий орган не оценивает целесообразность/обоснованность целей ОГО, а фокусируется на том, соответствует ли она законодательным требованиям к созданию ОГО и предоставила ли она все документы, требуемые законодательством. Существование других организаций с такими же целями не является причиной для отказа в регистрации. Регистрация не зависит от заключения властей, есть ли у ОГО необходимые средства для решения проблем, с которыми она нацелена бороться, либо нет.

Регистрирующий орган не должен запрашивать дополнительные документы, не предусмотренные законодательством.

Тот факт, что ОГО физически не присутствует в каком-то месте, не должен ограничивать ее возможности заниматься деятельностью на данной территории. Не должно быть требования, что, чтобы иметь возможность участвовать в разработке политики и другой деятельности на национальном уровне, ОГО должна покрывать определенный процент территории страны.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Люди могут заниматься волонтерской деятельностью только через зарегистрированные ОГО;
- ОГО не могут должным образом начать свою деятельность из-за задержек в принятии решений о регистрации.

2. Каждое отдельное лицо может свободно решать, вступать ли в ОГО или принимать ли участие в ее деятельности

Власти не устанавливают специальные требования касательно членства в объединении, например, уровень образования, принадлежность к определенным меньшинствам и т.д. Однако, такие требования могут устанавливаться самой ОГО. Членство в ОГО является добровольным; никого нельзя принуждать присоединиться к ОГО или вовлекаться в ее деятельность в любом другом качестве.

Сам по себе факт членства в организации (или участия в ее законной деятельности в качестве волонтера, донора или сторонника) не должен использоваться в качестве причины для санкций или давления. Это особенно касается организаций, выражающих мнения, которые расходятся с официальной политикой государства.

Члены ОГО, имеющих статус юридического лица, или ее органов не должны нести ответственность за деятельность/нарушения самой организации. Халатное поведение официальных представителей является исключением из данного правила.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Арест членов ОГО без ясных законных оснований;
- Преследование активных членов ОГО на основаниях, не связанных с их членством в ОГО (напр., налоговые проверки).

Стандарт 2. Процедура регистрации ОГО в качестве юридического лица прозрачна, проста, быстра и недорога

ОГО могут получить статус юридического лица на основании эффективной процедуры регистрации. Процедура регистрации должна быть простой, без юридических или практических препятствий, таких как высокие регистрационные сборы, сложный и длинный список документов, которые необходимо предоставить, или длительная процедура рассмотрения заявления. Кроме того, регистрационный орган должен действовать независимо и беспристрастно и рассматривать законность заявления, не имея возможности по своему усмотрению произвольно судить о том, насколько достижимы или необходимы цели ОГО. Отказ в регистрации допускается только на очень ограниченном перечне оснований в соответствии с международными стандартами. Любой отказ может быть обжалован в независимом органе.

Закон

Индикаторы для закона	
1.	Регистрация быстрая, доступная и недорогая.
2.	Требования к получению статуса юридического лица четко прописаны, просты и не позволяют регистрирующему органу действовать по своему произвольному усмотрению.
3.	Существует ограниченное число ясных и оправданных оснований для отказа в регистрации.

1. Регистрация быстрая, доступная и недорогая

Процедура регистрации должна быть четко прописана в законодательстве. В отношении регистрации новой организации гражданского общества и внесения изменений в организацию, которая уже зарегистрирована, применяются разные практики касательно сроков исполнения. Процесс является быстрым (как в Грузии, где это занимает один день) и не превышает срок в 30 дней, так как такое превышение чрезмерно и противоречит международным стандартам.

Доступная регистрация касается нескольких отдельных вопросов. Во-первых, у людей должна быть информация относительно шагов процедуры регистрации и четкие инструкции касательно требуемых документов. Во-вторых, регистрирующий орган должен организовать работу таким образом, чтобы людям не нужно было ездить на далекие расстояния, чтобы подать документы на регистрацию, например, разрешая подавать их онлайн. Если возможна подача документов онлайн, государство должно обеспечить доступ к Интернету по всей стране, при этом онлайн процедура не должна требовать каких-то специальных знаний или сопровождения юристом и т.п.

Регистрация ОГО – это не административная услуга, а базовое право человека. Таким образом, стоимость регистрации ОГО должна быть минимальной, чтобы каждый мог реализовать свободу ассоциации и воспользоваться возможностью зарегистрировать свою ОГО в качестве юридического лица. В идеале регистрация должна быть бесплатной.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО можно зарегистрировать только в столице;
- При регистрации организации должны быть представлены юристом.

2. Требования к получению статуса юридического лица четко прописаны, просты и не позволяют регистрирующему органу действовать по своему произвольному усмотрению

Законодательство устанавливает четкий перечень документов, которые должны быть предоставлены учредителями ОГО, подающей на регистрацию в качестве юридического лица. Количество запрашиваемых документов должно быть ограничено, а целью предоставления данных документов должно быть только доказательство того, что учредители соблюдают установленную законодательством процедуру создания организации. Обычно регистрирующий орган должен получить документ, подтверждающий решение учредителя(ей) основать организацию, устав организации, название и контактные данные организации и ее представителя(ей), имена членов органа управления, документ, подтверждающий оплату пошлины за регистрацию (если такая предусмотрена) и т.п.

Согласно международным стандартам, требование к минимальному количеству учредителей ОГО не должно превышать двух физических или юридических лиц. Фонды могут быть основаны одним учредителем, хоть в некоторых странах требуется больше. Однако, требование наличия более 10 учредителей считается обременительным.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Закон позволяет регистрирующему органу запрашивать дополнительные документы, не установленные законодательством;
- Законодательство требует, чтобы отраслевые министерства подавали свое мнение насчет регистрации конкретной ОГО.

3. Существует ограниченное число ясных и оправданных оснований для отказа в регистрации

Отказы в регистрации практикуются только в специфичных и единичных случаях, к тому же следует предоставлять детальное письменное обоснование причин отказа. Согласно Европейской Конвенции по Правам Человека, они могут выноситься на следующих основаниях для ограничения свободы ассоциации:

- в интересах национальной и общественной безопасности;
- для предотвращения беспорядков или преступления;
- для защиты здоровья и морали; или
- для защиты прав и свобод других.

В регистрации также может быть отказано по формальным основаниям, например, количество учредителей не соответствует законодательству, непредоставление требуемых документов либо нехватка требуемого минимального капитала (для фондов). Любое решение об отказе в регистрации должно быть основано на законодательстве и должно соответствовать международным стандартам.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство допускает отказы в регистрации в случаях, когда министерство, ответственное за данную конкретную сферу, не дало свое предварительное согласие;
- Отказ в регистрации следует за негативными статьями об одном из основателей в СМИ.

Практика

Индикаторы для практики

1. Орган, ответственный за предоставление статуса юридического лица, действует самостоятельно и беспристрастно при принятии решений и не устанавливает дополнительных требований к регистрации, не предусмотренных законом.
2. Любые недостатки в регистрационных документах ясно и своевременно доводятся до сведения заявителя, и заявка не отклоняется в связи с незначительными недостатками.
3. В случае отклонения заявки ОГО на регистрацию независимый и беспристрастный судебный пересмотр можно осуществить в разумные сроки.

1. Орган, ответственный за предоставление статуса юридического лица, действует самостоятельно и беспристрастно при принятии решений и не устанавливает дополнительных требований к регистрации, не предусмотренных законом.

Регистрирующие органы связаны законом. Они не должны запрашивать дополнительные документы, такие как виды на жительство или справки об отсутствии у учредителей криминальных судимостей. Требование о получении статуса юридического лица основывается исключительно на законе, а регистрирующие органы действуют независимо (т.е. их решения не диктуются другим государственным органом) и не руководствуются политическими соображениями, такими как:

- учредители критически относятся к властям;
- возможная антиправительственная повестка ОГО;
- непопулярные идеалы ОГО (напр., защита какого-либо меньшинства).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Требование, что офисы ОГО должны располагаться в административных зданиях;
- ОГО просят предоставить документы, не предусмотренные законодательством.

3. Любые недостатки в регистрационных документах ясно и своевременно доводятся до сведения заявителя, и заявка не отклоняется в связи с незначительными недостатками.

Обычно, когда ОГО не предоставляет необходимые документы, требуемые законодательством, ей дается разумный срок на их предоставление. Заявителя должны оперативно уведомить о необходимости предоставления дополнительных документов; в регистрации может быть отказано только в случае, если он/она не предоставляет их в указанный срок. Если заявитель предоставляет все требуемые документы, регистрирующий орган должен быть обязан зарегистрировать ОГО. В случае наличия незначительных формальных ошибок, таких как опечатки, пропущенные слова, отсутствие нумерации

страниц и т.п., ОГО предоставляется возможность быстро их исправить и направить свои документы на пересмотр.

Запрашивание дополнительных документов не должно использоваться в целях чрезмерного затягивания процесса регистрации.

Отправка SMS либо электронных писем контактному лицу ОГО является хорошей уведомительной практикой.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Регистрирующий орган не уведомляет заявителя о необходимости предоставления дополнительных документов и отказывает ОГО в регистрации;
- Регистрирующий орган требует вносить изменения в оригинальные документы по незначительным причинам (напр., глава органа управления называется директор вместо исполнительного директора).

4. В случае отклонения заявки ОГО на регистрацию независимый и беспристрастный судебный пересмотр можно осуществить в разумные сроки.

На практике должно быть очень мало случаев, когда ОГО отказывают в регистрации. Должна быть возможность обжаловать решение об отказе в регистрации в другом органе, отличном от того, кто отказал в регистрации. В большинстве стран таким органом является суд. Если регистрирующим органом является суд, его решение должно быть возможно обжаловать в суде более высокой инстанции.

Процедура обжалования также должна быть доступной и недорогой, соответствующие пошлины должны быть невысокими и соответствовать уровню жизни в данной конкретной стране. Решение по обжалованию должно приниматься быстро и без неоправданных задержек. В идеале, сроки на принятие решения по обжалованию не должны сильно превышать сроки на принятие решения о регистрации.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Обжалование невозможно либо происходит в том же органе, ответственном за регистрацию.
- Регистрирующий орган не выдает письменный отказ в регистрации, а обжалование возможно только после его выдачи.

Стандарт 3. ОГО могут свободно определять свои цели и виды деятельности и действовать как внутри, так и за пределами страны, в которой они были созданы.

В демократическом и плюралистическом обществе ОГО свободны предлагать различные точки зрения и варианты решения общественных проблем. Это возможно только в том случае, если они свободны в

выборе своих целей самостоятельно, без необходимости соблюдения каких-либо правительственных рекомендаций, приоритетов или политики. Кроме того, ОГО должны иметь возможность свободно выбирать виды деятельности, с помощью которых они будут достигать своих целей. Правительство не должно налагать никаких ограничений на сферу их деятельности (например, онлайн, местный или международный уровень).

Закон

Индикаторы для права
1. Закон позволяет ОГО самостоятельно определять свои цели и осуществлять любую законную деятельность.
2. ОГО могут преследовать свои цели, работая на местном, национальном или международном уровнях, в том числе посредством членства в ассоциациях или федерациях, как национальных, так и международных.
3. Закон не обязывает ОГО координировать свою деятельность с государственной политикой и администрацией.

1. Закон позволяет ОГО самостоятельно определять свои цели и осуществлять любую законную деятельность.

ОГО могут свободно определять свои цели, даже если они не всегда соответствуют мнениям и убеждениям большинства. Применяются только те ограничения, которые предусмотрены ст. 11 ЕКЗПЧ. Недопустимо применение насилия и недемократических средств для достижения целей организации. Например, ст. 44 Конституции Болгарии гласит: «запрещены любые организации, которые создают подпольные либо военизированные структуры или стремятся достичь своих целей с применением насилия».

Более того, закон не будет защищать ОГО с недемократическими целями¹. Европейский суд по правам человека заявил, что ОГО имеют право даже стремиться поменять конституционный строй при условии, что:

- а) это делается в правовом поле и с применением демократических средств, и
- б) желаемые изменения сами по себе соответствуют базовым демократическим принципам.

Не должно быть требования, чтобы ОГО получали государственное разрешение на деятельность в какой-либо сфере, если только это не общее требование для всех структур, работающих в данной сфере (напр., лицензия на осуществление банковской деятельности).

Возможные нарушения данного индикатора:

¹ Refah Partisi (Партия Благоденствия) и другие пр. Турции, ЕСПЧ

- Регистрирующий орган отказывает в регистрации ОГО, которая стремится восстановить конституционную монархию в парламентской республике;
- Законодательство требует, чтобы цели ОГО соответствовали государственным приоритетам.

2. ОГО могут преследовать свои цели, работая на местном, национальном или международном уровнях, в том числе посредством членства в ассоциациях или федерациях, как национальных, так и международных.

Не должно быть каких-либо ограничений касательно объемов работы ОГО. Любая организация, вне зависимости от того, где она размещается, должна иметь право работать в любом регионе/населенном пункте либо на всей территории страны. Для ОГО не должно быть ни ограничений, ни требований получать специальное разрешение для работы за границей или присоединения к какой-либо международной или локальной сети.

Иностранные ОГО должны иметь равное право работать в стране без необходимости создавать новое юридическое лицо. Однако, по их желанию, они должны иметь возможность открывать местные отделения или создавать аффилированные организации. Иностранные организации должны иметь возможность работать в любой сфере, в которой могут работать местные ОГО, за исключением случаев, когда особое регулирование соответствующей сферы предписывает, что деятельность в данной сфере могут осуществлять только местные юридические лица.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство запрещает иностранным организациям вести деятельность в данной стране до тех пор, пока они не получают разрешение/регистрацию в качестве местной структуры.

3. Закон не обязывает ОГО координировать свою деятельность с государственной политикой и администрацией.

ОГО обладают свободой выбора сферы, в которой они будут работать. Собственные приоритеты государства не должны ограничивать возможности ОГО работать в других сферах. Конечно, государство может стимулировать ОГО фокусироваться на приоритетных сферах, предоставляя финансовую поддержку на работу в данных сферах, при этом оно не должно ограничивать другое (негосударственное) финансирование тех сфер, которые оно не считает важными.

Государство может требовать, чтобы ОГО доказала наличие определенных компетенций для работы в некоторых сферах, через требование лицензирования (напр., в сфере здравоохранения или определенных социальных услуг). Однако, если такое требование введено, оно должно распространяться на всех поставщиков услуг, а не только на ОГО.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Закон обязывает доноров заключать договор с государством, чтобы иметь возможность предоставлять финансирование в рамках данной страны;
- Чтобы осуществлять деятельность в определенной сфере, нужно получить разрешение от отраслевого министерства.

Практика

Индикаторы для практики
1. Регистрационные органы не выносят суждений и не осуществляют проверку и пересмотр целей ОГО. 2. Государственные органы не навязывают практические препятствия, которые мешают ОГО участвовать во всех разрешенных законом сферах деятельности.

1. Регистрационные органы не выносят суждений и не осуществляют проверку и пересмотр целей ОГО.

Регистрирующий орган не оценивает целесообразность/обоснованность целей ОГО, а фокусируется на том, соответствует ли она законодательным требованиям к созданию ОГО и предоставила ли она все документы, требуемые законодательством. Существование других организаций с такими же целями не является причиной для отказа в регистрации. Заключение властей, есть ли у ОГО необходимые средства для решения проблем, с которыми она нацелена бороться, либо нет, не может быть причиной отказа в регистрации, если организация соответствует базовым минимальным стандартам, установленным законодательством (напр., в некоторых странах в отношении фондов существует требование о наличии определенного минимального капитала).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Регистрирующий орган запрашивает у ОГО объяснения, почему она решила поддерживать данную конкретную группу;
- Регистрирующий орган запрашивает доказательства наличия у ОГО достаточных ресурсов для достижения своих целей.

2. Государственные органы не навязывают практические препятствия, которые мешают ОГО участвовать во всех разрешенных законом сферах деятельности.

ОГО могут свободно работать в любой сфере деятельности без какого-либо согласования, за исключением некоторых сфер, в которых могут существовать определенные условия или требоваться специальные разрешения (напр., банковские услуги, кредитование и т.п.).

В отношении ОГО, зарегистрированных за рубежом, не должно быть требования получать специальное разрешение или регистрироваться в качестве местной структуры, чтобы работать в данной стране. К ним должно быть такое же отношение, как и к местным ОГО, и у них должно быть право работать во всех тех сферах, в которых разрешено работать местным ОГО.

Деятельность ОГО должна априори считаться законной, если нет объективных доказательств обратного. Любое запрашивание документов должно быть ограничено необходимостями, связанными с мониторингом и проверкой. В случаях, когда перед проверкой или в ходе проверки у ОГО запрашиваются какие-либо документы, они должны быть четко определены, быть обоснованными и служить цели подтвердить либо опровергнуть подозрения в серьезном нарушении законодательства.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Для того, чтобы начать работу, ОГО должны пройти дополнительное согласование в государственном органе;
- ОГО требуется предоставлять документы, которые они не могут подготовить (напр., документы, подписанные «владельцем», которого у ОГО может не быть);
- Иностранные организации обязаны нанимать местных граждан в качестве местных представителей/глав;
- Государственные власти предпринимают попытки запугивания ОГО или вмешательства в их деятельность.

Стандарт 4. Все налагаемые на ОГО санкции являются четкими и соответствуют принципу соразмерности, представляя собой способ наименьшего вмешательства для достижения требуемой цели

Целью любой санкции должно быть исправление нарушения закона, а не препятствование деятельности ОГО. Должна быть предоставлена разумная возможность для ОГО исправить любое правонарушение до применения любых санкций. В случае применения санкций, власти должны соблюдать принцип соразмерности. Закон должен предоставлять список четко определенных санкций, среди которых прекращение действия рассматривается как крайняя мера, применяемая в редких случаях. Кроме того, санкции должны быть предсказуемыми, и ОГО должны знать, какие нарушения могут к ним привести.

Закон

Индикаторы для закона

1. Санкции для ОГО четко определены и являются в наименьшей степени ограничивающими право на свободу объединений.
2. Основания для принудительного прекращения и приостановления деятельности ОГО четко перечислены и используются только в тех случаях, когда менее жестких мер будет недостаточно.

1. Санкции для ОГО четко определены и являются в наименьшей степени ограничивающими право на свободу объединений.

В отношении ОГО могут применяться санкции только в случаях серьезных нарушений законодательства. Закон должен четко прописывать, какие виды санкций могут применяться в отношении ОГО и за какие нарушения. Санкции должны быть соразмерны нарушениям. Должна быть градация санкций, и за незначительные нарушения должны применяться минимальные санкции.

Санкции также должны быть предсказуемы: закон должен четко устанавливать, какие конкретные санкции применяются за конкретные нарушения законодательства. Наложение слишком больших денежных штрафов должно считаться несоразмерным.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Штрафы за непредоставление отчетов в указанный срок чрезмерно высоки (напр., несколько сотен евро).
- Закон устанавливает, что ОГО могут постановить прекратить свою деятельность за нарушение законодательства, но четко не прописывает, за какие конкретно нарушения.

2. Основания для принудительного прекращения и приостановления деятельности ОГО четко перечислены и используются только в тех случаях, когда менее жестких мер будет недостаточно.

Принудительное прекращение деятельности – это крайняя мера, которая может применяться после вынесения соответствующего решения независимым и беспристрастным судом. Она применяется только за самые серьезные нарушения законодательства и только в случаях, когда другие санкции не могут исправить правовые нарушения. ОГО должна предоставляться возможность исправить ситуацию до того, как последует принудительное прекращение деятельности. Принудительное прекращение деятельности может применяться только на одном из оснований, прописанных в ст. 11 ЕКПЧ:

- в интересах национальной и общественной безопасности;
- для предотвращения беспорядков или преступления;

- для защиты здоровья и морали; или
- для защиты прав и свобод других.

Приостановление деятельности должно применяться только в целях предотвращения непосредственной угрозы или за самые серьезные угрозы демократии. Решение о приостановке деятельности ОГО должно приниматься независимым судом. Приостановка деятельности – временная мера, и законодательство должно устанавливать ограниченный срок ее действия.

Как прекращение, так и приостановка деятельности должны подлежать обжалованию.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство четко не перечисляет правовые нарушения, которые могут привести к приостановке или принудительному прекращению деятельности;
- Закон не устанавливает ограничений в отношении сроков, на которые может быть приостановлена деятельность организации;
- Предусмотрено прекращение деятельности за два нарушения в течение одного года, вне зависимости от их серьезности.

Практика

Индикаторы для практики
1. ОГО получают надлежащее предупреждение о предполагаемом нарушении и имеют возможность исправить его до применения дальнейших санкций. 2. Принудительная ликвидация ОГО применяется только в случае серьезного нарушения закона.

1. ОГО получают надлежащее предупреждение о предполагаемом нарушении и имеют возможность исправить его до применения дальнейших санкций.

Целью любых санкций в отношении ОГО должна быть корректировка их поведения и исправление предполагаемого нарушения закона. Поэтому первым шагом перед тем, как наложить какую-либо санкцию, должно быть предупреждение, устанавливающее достаточный срок на исправление противозаконного поведения. Например, ОГО, не подавшая годовой отчет, должна получить соответствующее уведомление, и ей должен быть предоставлен достаточный срок на подачу данного отчета до того, как будут наложены какие-либо санкции. Данное предупреждение должно быть в письменной форме, и должны быть доказательства, что ОГО его получило.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Крайний срок, установленный для исправления нарушения, настолько короткий, что это становится практически невозможным.

2. Принудительная ликвидация ОГО применяется только в случае серьезного нарушения закона.

Принудительное прекращение деятельности должно применяться в качестве санкции только в случаях, когда нет других средств достижения соответствующей цели (другими словами, оно должно быть соразмерно нарушению законодательства). Согласно Европейскому суду по правам человека, это значит, что не должно быть установки, что данная санкция «необходима в демократическом обществе».

Хорошей практикой является предоставление достаточного срока на исправление нарушения. Законодательство Болгарии устанавливает, что ОГО должно даваться 6 месяцев на исправление нарушения до того, как ее деятельность будет принудительно прекращена.

Более того, прекращение деятельности – это крайняя мера, которая должна применяться только за самые серьезные нарушения. Например, несозыв общего собрания объединения в установленном законодательством порядке является незначительным нарушением, которое не должно вести к прекращению деятельности.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Прекращение или приостановка деятельности используются в качестве средств, чтобы заставить замолчать те организации, которые критически высказываются в адрес правительства.
- Организации не получают предупреждения до того, как их деятельность будет прекращена.

Стандарт 5. Государство не вмешивается во внутренние дела и деятельность ОГО.

ОГО являются самоуправляемыми организациями, независимыми от государства. Они свободны в принятии решений относительно своей внутренней структуры (в соответствии с основными правовыми требованиями), членства в их руководящих органах и компетенции этих органов. ОГО могут быть обязаны отчитываться о своей деятельности, что должно быть четко и соразмерно определено. Кроме того, закон должен предусматривать четкие правила в отношении сферы охвата, критериев и ограничений мониторинга и проверок со стороны государственных органов. Любой мониторинг или проверка должны проводиться обоснованно, пропорционально и объективно.

Закон

Индикаторы для закона

1. ОГО свободны в определении своего внутреннего управления и деятельности.
2. Существуют четкие правила в отношении сферы охвата, критериев и ограничений по надзору и проверкам ОГО со стороны государства.
3. Процедура и требования к отчетности четко описаны и соразмерны размеру ОГО и/или сфере ее деятельности.

1. ОГО свободны в определении своего внутреннего управления и деятельности.

У государства есть обязательство воздерживаться от вмешательства во внутренние дела ОГО (в качестве составляющей свободы ассоциации). ОГО могут свободно создавать структуру управления в соответствии со своими предпочтениями до тех пор, пока она соответствует минимальным требованиям законодательства (например, в объединениях верховным органом является собрание членов). ОГО может самостоятельно решать, какие устанавливать правила членства и процедуру отбора для членов организации и ее органов, принимая во внимание при этом принцип равного отношения к членам.

Государство может требовать, чтобы ОГО уведомляли регистрирующий орган об изменениях в своих уставных документах, структуре или составе управляющего органа организации. Однако, это не должно служить средством контроля или согласования таких решений до тех пор, пока это соответствует порядку, предусмотренному законом. У организации должно быть право продолжать свою деятельность без необходимости получать подтверждение от регистрирующего органа о том, что все указанные изменения официально зарегистрированы.

Государство может осуществлять надзор над решениями ОГО только на предмет законности (их соответствия законодательству) или их соответствия уставу и внутренним нормативным документам организации (на основании обращения члена организации в суд).

Другой возможной ролью государства может быть принятие решений в случае тупиковых ситуаций (когда ситуацию невозможно разрешить в рамках внутренних нормативных документов организации). Примером могут быть случаи, когда право принимать определенные решения было закреплено за учредителем организации, а после его/ее смерти это право не было передано организации или третья сторона блокирует такие решения.

В некоторых странах государство может быть учредителем или членом ОГО. В таких случаях у него есть право принимать участие во внутренних делах ОГО в той же мере, как и все другие члены. Однако, требование об обязательном участии представителя государства во внутренних собраниях ОГО является нарушением данного индикатора.

Неотъемлемой частью свободы ассоциации является свобода принятия решений не объединяться либо распускать организации. ОГО не должны быть обязаны получать разрешение от какого-либо государственного органа, чтобы прекратить свое существование, хоть и может быть требование следовать определенному порядку, в рамках которого государственный орган официально признает организацию прекратившей свою деятельность. Целью существования подобного порядка обычно является защита прав кредиторов и членов организации. Порядок прекращения деятельности должен быть четким

и необременительным для ОГО. Сроки, в рамках которых принимаются такие решения, должны быть разумными, например, 6 месяцев.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО обязаны приглашать представителя государства на свои общие собрания;
- Необходимо уведомлять государство о любых изменениях в составе всех органов ОГО;
- Регистрация изменений в уставных документах или других внутренних решений занимает слишком много времени или является обязательным условием, чтобы организация могла продолжить осуществлять свою обычную деятельность;
- ОГО может иметь только те органы, которые перечислены в законодательстве.

2. Существуют четкие правила в отношении сферы охвата, критериев и ограничений по надзору и проверкам ОГО со стороны государства.

Законодательство должно четко прописывать масштабы государственного контроля над ОГО. Любая проверка должна основываться на законодательстве либо небезосновательном подозрении в нарушении закона.

Законодательство должно предписывать, что ОГО обязаны предоставлять только те документы, которые необходимы для подтверждения соответствия требованиям закона. Обычно предоставление полного списка членов и их контактной информации не является необходимым, так как такая информация может считаться конфиденциальной и обычно не является нужной для доказательства, что организация действует в соответствии с законом. Например, если государственным органам нужно проверить, есть ли в организации необходимое количество членов или есть ли кворум для принятия определенных решений, им будет достаточно просто запросить обновленную информацию о количестве членов.

Доступ в офисы ОГО или конфискация документов должны быть возможны только в случаях, когда есть объективные основания для таких действий (напр., предотвращение преступления), и только после получения судебного ордера.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО обязаны предоставлять любые документы, которые запрашивают государственные органы;
- У проверяющих органов есть свободный доступ в офисы ОГО без необходимости предъявлять какие-либо объективные обоснования или судебные санкции.

3. Процедура и требования к отчетности четко описаны и соразмерны размеру ОГО и/или сфере ее деятельности.

Законодательство должно четко определять, в каких случаях на ОГО распространяются те или иные требования к отчетности. Обычно к организациям, получающим государственную поддержку, предъявляются требования более детальной отчетности. В любом случае отчетность не должна быть слишком обременительной и должна быть пропорциональной размеру организации – например, организации с небольшим финансовым оборотом должно быть разрешено предоставлять упрощенные отчеты. Более того, требования к отчетности и соответствующие формы должны учитывать специфику ОГО. Хорошей практикой является наличие различных форм для отчетности, разработанных с учетом специфики ОГО.

Требования к отчетности должны учитывать права доноров, бенефициаров, членов и сотрудников; они также должны защищать законную конфиденциальность бизнеса. К членам правления или сотрудникам ОГО не должны относиться как к государственным чиновникам, выполняющим государственные функции, и не должно быть требования, чтобы они предоставляли общественности информацию о своем имуществе или доходах.

Предъявление более строгих требований к отчетности ОГО, по сравнению с отчетностью бизнеса, является нарушением свободы ассоциации (напр., когда ОГО должны подавать отчеты дважды в год, а коммерческие структуры – только раз в год).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Требуется, чтобы ОГО предоставляли список всех индивидуальных или корпоративных доноров в соответствующий государственный орган;
- Все ОГО обязаны предоставлять детализированный отчет вне зависимости от того, осуществляли ли они в течение года какую-либо деятельность.

Практика

Индикаторы для практики	
1.	Проверки ОГО обоснованы, соразмерны и объективны.
2.	ОГО могут легко выполнять требования к отчетности в режиме онлайн и/или офлайн.

1. Проверки ОГО обоснованы, соразмерны и объективны.

Любая проверка ОГО должна стремиться к тому, чтобы по минимуму мешать законной деятельности ОГО. Она должна быть оправданной:

- на основе правового обоснования (подпадать под случаи, когда проверка санкционируется законом); или
- в рамках масштабов того, что разрешено законом (меры, принимаемые властями, разрешены законодательством).

Любая проверка должна быть пропорциональной, то есть проводиться только тогда, когда существует небезосновательное подозрение, что имело место нарушение закона, и проверка является лучшим способом это доказать. Проверка также должна быть объективна и не должна использоваться в качестве инструмента политического давления или чтобы принудить организации замолчать, особенно те, которые критически высказываются о правительстве.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Преимущественно проводятся проверки тех организаций, которые критикуют правительство.

2. ОГО могут легко выполнять требования к отчетности в режиме онлайн и/или офлайн.

Власти должны принимать во внимание, что большинство ОГО – это добровольные организации, и им не хватает профессиональной помощи. Таким образом, в широком доступе должны быть четкие объяснения, что требуется от ОГО. Также должны быть служащие, которые знают требования к отчетности для ОГО и к которым любой, кому требуется помощь, мог бы обратиться за объяснениями.

В то время как подача отчетов онлайн может быть преимуществом, ОГО должно быть разрешено подавать печатные копии отчетов офлайн.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Формы для отчетности чрезмерно сложные и созданы без учета специфики ОГО.

Источники

- OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association, para. 7, 74, 139-146, 150, 231
- Council of Europe Recommendation CM/Rec (2007)14 on the legal status of NGOs in Europe, para. 2, 3, 16 (adopted 10 Oct 2007)
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), A/RES/61/106, art. 12
- UN Human Rights Council, “The promotion, protection, and enjoyment of human rights on the internet,” A/HRC/20/L.13, (29 June 2012), art. 1, 5
- UN Human Rights Council resolution on civil society space: engagement with international and regional organization, A/HRC/38/L.17 (4 July 2018)
- Thematic Report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27 (21 May 2012), para 56

- Thematic Report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/38/34 (13 June 2018)
- Checklist – FoAA during public health emergencies, developed in the context of the COVID-19 by the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association

СФЕРА 2. РАВНОПРАВИЕ

Стандарт 1. Государство относится ко всем ОГО так же как к коммерческим структурам

Государство регулирует работу как бизнеса, так и гражданского общества, и отношение к ним должно быть справедливым, так как оба сектора направлены на социально-экономическое развитие. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию отметил, что государство должно регулировать оба сектора справедливым, прозрачным и беспристрастным образом, основываясь на внутреннем и международном праве. Хотя нет необходимости в абсолютно одинаковом подходе к бизнесу и ОГО, любые различия в регулировании должны быть четко прописаны в законе и соответствовать принципу справедливости, с минимальными пределами усмотрения, предоставляемыми государственным должностным лицам. К предприятиям и ОГО должен применяться справедливый подход в соответствии с правилами, связанными с процедурами регистрации, административными и операционными требованиями и доступом к финансированию.

Закон

Индикаторы для закона
1. Процедуры регистрации и добровольного прекращения деятельности ОГО не являются более дорогостоящими, трудоемкими и обременительными по сравнению с коммерческими организациями. 2. К ОГО не предъявляются более строгие административные и операционные требования, чем к субъектам хозяйственной деятельности. 3. ОГО могут получать льготы и конкурировать в сфере государственных закупок наравне с коммерческими организациями без дополнительных обременительных требований. 4. Правовые нормы, касающиеся доступа ОГО к финансированию, в том числе из-за рубежа, не являются более строгими по сравнению с теми, что установлены для коммерческих организаций.

4. Процедуры регистрации и добровольного прекращения деятельности ОГО не являются более дорогостоящими, трудоемкими и обременительными по сравнению с коммерческими организациями.

Пошлина за регистрацию ОГО не должна быть выше, чем та, которую оплачивают коммерческие структуры. Максимальный срок для процедуры регистрации ОГО, установленный законодательством, не должен превышать срок для регистрации коммерческих организаций. Например, если регистрация коммерческой структуры занимает 2 дня, то регистрация объединения должна быть осуществлена в такой же срок.

Регистрация ОГО не должна быть более обременительной, то есть объем требуемой документации и процедуры регистрационного согласования должны быть похожи на те, что предусмотрены для коммерческих организаций. Например, во многих странах коммерческие структуры регистрируются сразу, если их документация соответствует требованиям

законодательства, и специальное разрешение от какого-либо государственного органа не требуется. В Беларуси регистрация коммерческой структуры происходит в момент подачи заявления. Таким же образом, для регистрации объединения не должно требоваться решение либо другой юридический акт от другого государственного органа в случае, если все необходимые документы должным образом предоставлены. Информация, требуемая для регистрации ОГО, должна быть такой же либо похожей на ту, что требуется от коммерческих организаций. Регистрирующие органы для коммерческих и некоммерческих структур должны быть представлены в равном объеме по всей стране; то есть, если есть местное учреждение, осуществляющее регистрацию коммерческих структур, у ОГО также должна быть возможность получить регистрацию на месте, без необходимости ехать в более далекие места. Если государство создало специальный механизм, чтобы способствовать легкой регистрации коммерческих организаций, похожий механизм должен применяться и в отношении ОГО, например, онлайн регистрация или служба одного окна, дающая консультации и оказывающая помощь в регистрации.

Таким же образом, процесс роспуска ОГО не должен быть более строгим, то есть он должен предусматривать такой же объем документации и равные или более низкие пошлины. Принудительный роспуск ОГО не должен иметь дополнительные основания, которые не применяются в отношении коммерческих организаций, он должен диктоваться принципами соразмерности и необходимости.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Регистрация ОГО занимает больше времени и происходит по более сложным процедурам, по сравнению с регистрацией коммерческих структур.
- Пошлина за регистрацию и другие налоги и сборы с юридических лиц для ОГО выше, чем для коммерческих организаций.
- Онлайн регистрация ОГО невозможна, хотя коммерческие структуры могут подавать заявления и получать регистрацию онлайн.
- Существует больше оснований для принудительного роспуска ОГО, чем для коммерческих структур, например, роспуск из-за неподачи годовых отчетов или несоответствия деятельности целям, прописанным в уставе ОГО.

2. К ОГО не предъявляются более строгие административные и операционные требования, чем к субъектам хозяйственной деятельности.

Требования к ОГО касательно их управления и деятельности не должны быть более обременительными по сравнению с требованиями к коммерческим структурам. Если существует требование о регистрации изменений в уставных документах или составе органов управления, оно должно в равной степени применяться как к ОГО, так и к коммерческим компаниям. При открытии счетов в банках у ОГО должен запрашиваться такой же объем документов, как и у коммерческих структур, а банковская пошлина не должна быть выше. Для ОГО законодательство должно определять такое же, как для коммерческих структур, или

меньшее количество оснований для государственного аудита финансовой документации. Согласно докладу Специального докладчика ООН, «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»², но, помимо этого, не должно быть других различий в аудите ОГО и коммерческих организаций.

Требования к отчетности ОГО, установленные законодательством, не должны быть более сложными или дорогостоящими, по сравнению с требованиями к коммерческим структурам, и частота подачи отчетов должна быть такой же либо реже для ОГО, так как, в связи с функцией генерирования дохода и налоговыми обязательствами коммерческих структур, может требоваться, чтобы они предоставляли отчетность чаще, чем ОГО. Объем предоставляемой информации не должен быть сопряжен для ОГО с большим вмешательством: например, не должно быть требования, чтобы ОГО подавали протоколы заседаний органа управления либо детальную информацию об источниках финансирования, если таковые не требуются от коммерческих компаний. Специальная отчетность разрешена, только если она необходима в обмен на определенные льготы, и при условии, что ассоциация на свое усмотрение может решать, соглашаться ли на такие отчетные требования и соответствующие специальные льготы либо отказаться от них.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство требует, чтобы ОГО предоставляли дополнительную документацию при открытии банковских счетов;
- Регистрация изменений в уставных документах либо составе органов управления занимает больше времени и является более обременительной для ОГО, по сравнению с коммерческими компаниями;
- Законодательство требует, чтобы ОГО отчитывались по протоколам заседаний органов управления, деталям об источниках финансирования и другой внутренней документации, что не требуется от коммерческих структур;
- Предусмотрен более частый аудит и отчетность ОГО, по сравнению с коммерческими организациями, при отсутствии каких-либо дополнительных льгот.

² Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации (сравнение отношения государств к коммерческим организациям и ассоциациям по всему миру), A/70/266, пар. 52

3. ОГО могут получать льготы и конкурировать в сфере государственных закупок наравне с коммерческими организациями без дополнительных обременительных требований

ОГО должны иметь право свободно включаться в любую законную экономическую, бизнес или коммерческую деятельность, включая участие в госзаказе, с целью поддержки своей некоммерческой деятельности. В отношении ОГО могут выставляться любые лицензионные или регуляторные требования, которые также применяются к другим коммерческим компаниям, осуществляющим такую же деятельность. Равная конкуренция значит, что от ОГО и коммерческих структур требуется предоставлять одинаковый объем документации, и такой же критерий применяется в процессе отбора. Не должно быть требования, что, чтобы иметь право участвовать в тендерах на госзаказ, ОГО должны предоставлять дополнительную информацию о своих учредителях или источниках финансирования, если такая информация не требуется от коммерческих структур.

Государство может принимать меры, чтобы стимулировать или продвигать инвестиции в бизнес, работающий в специальных сферах, которые заявлены приоритетными в данной стране (напр., развитие новых технологий, социальное предпринимательство). Государство также может принимать меры поддержки экономики в чрезвычайных ситуациях санитарно-эпидемиологического или другого характера. Однако, эти меры должны в равной степени распространяться и на ОГО, работающих в этих сферах, например, льготы за привлечение людей с инвалидностью или работу в опасных зонах. В равной степени важно также обеспечить, чтобы введенные меры не повлияли на ОГО в непропорциональной мере.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Участие всех или определенных типов ОГО в госзакупках ограничено либо запрещено;
- Требуется, чтобы в процессе госзаказа ОГО предоставляли дополнительную информацию, такую как данные об учредителях, финансовые отчеты, информацию об реализованных проектах, в то время как коммерческие структуры не должны предоставлять подобную информацию;
- Мелкие коммерческие компании освобождаются от уплаты определенных налогов, если их годовой доход не превышает определенный порог, в то время как у ОГО, вовлеченных в экономическую деятельность, нет таких льгот;
- Освобождение от уплаты налогов доступно для коммерческих компаний, нанимающих сотрудников из уязвимых групп населения, но не для таких ОГО;
- Меры экономической поддержки бизнеса не распространяются на ОГО, работающих в тех же сферах.

4. Правовые нормы, касающиеся доступа ОГО к финансированию, в том числе из-за рубежа, не являются более строгими по сравнению с теми, что установлены для коммерческих организаций.

Так же, как и коммерческие компании, получающие инвестиции, ОГО должны иметь право свободно получать финансирование от любого жертвователя. Как отмечено в докладе Специального докладчика ООН, иностранное финансирование или инвестиции – это тот тип ресурсов, который чаще всего подвергается ограничениям со стороны государства. Однако, наблюдаются противоположные тренды в области регулирования в отношении бизнеса и ОГО: в то время как за последнее десятилетие количество чрезмерных ограничений на доступ гражданского общества к иностранному финансированию возросло, количество ограничений на иностранные инвестиции в бизнес сократилось. Например, в России и Венгрии ОГО, получающие финансирование из-за рубежа, обязаны регистрироваться в качестве иностранных агентов, в то время как иностранные инвестиции в бизнес широко продвигаются государством. Доступ к любому типу финансирования, внутреннему или иностранному, должен быть открыт для обоих секторов в равной степени и не должен предусматривать какие-либо обременительные процедуры.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО платят фиксированные ставки налогов со своей предпринимательской деятельности, в то время как коммерческие структуры могут выбирать различные виды налогообложения в зависимости от масштабов своей деятельности.
- В отличие от иностранных инвестиций в бизнес, иностранное финансирование ОГО должно быть согласовано/зарегистрировано государством.

Практика

Индикаторы для практики
1. Регистрационные органы не устанавливают дополнительных требований или других препятствий для регистрации, функционирования или роспуска ОГО по сравнению с хозяйствующими субъектами. 2. Государство не отказывает и не препятствует доступу ОГО к процедурам закупок или другим источникам финансирования в связи с их статусом некоммерческого юридического лица. 3. Проверки и санкции для ОГО не являются более частыми по сравнению с коммерческими организациями.

1. Регистрационные органы не устанавливают дополнительных требований или других препятствий для регистрации, функционирования или роспуска ОГО по сравнению с хозяйствующими субъектами.

Регистрирующие органы не должны создавать дополнительные препятствия для регистрации ОГО, по сравнению с коммерческими структурами. Например, они не должны сильнее углубляться в изучение уставов, налагать более строгие ограничения на формулировки в уставах, выходящие за рамки положений законодательства, либо запрашивать дополнительную документацию. Таким же образом, процесс роспуска ОГО не должен быть более обременительным, чем роспуск коммерческой организации. Не должны применяться какие-либо дополнительные требования, кроме тех, что предусмотрены законодательством.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Регистрация ОГО или регистрация изменений в уставные документы либо в составе органов управления ОГО на практике обычно более сложная и медленная, чем такие же процедуры у коммерческих структур.
- Принцип «одного окна» (позволяющий получить регистрацию в одном месте без необходимости обращаться к разным органам) применяется в процессе регистрации коммерческих компаний, но не применяется при регистрации ОГО.

2. Государство не отказывает и не препятствует доступу ОГО к процедурам закупок или другим источникам финансирования в связи с их статусом некоммерческого юридического лица.

Некоммерческий статус не должен служить основанием для отклонения заявок ОГО в процессе госзаказа либо снижать их шансы на победу в тендере. ОГО не должны подвергаться каким-либо дополнительным процедурам, чтобы иметь право участвовать в госзаказе. У ОГО также должно быть право свободно использовать другие источники финансирования, такие как гранты или пожертвования из локальных или иностранных источников, не сталкиваясь с искусственными препятствиями, выходящими за рамки требований законодательства.

Возможные нарушения данного индикатора:

- От ОГО, участвующих в госзаказе, требуется, чтобы они предоставляли информацию о своих учредителях либо любую другую информацию, связанную с их некоммерческим статусом на практике;
- Для участия в госзаказе ОГО должны получать предварительное разрешение от соответствующего государственного органа;
- При получении финансирования из местных или иностранных источников ОГО должны предоставлять соответствующее обоснование либо отчетность или подвергаться дополнительной государственной проверке, выходящей за рамки

требований законодательства, главным образом из-за своего некоммерческого статуса.

3. Проверки и санкции для ОГО не являются более частыми по сравнению с коммерческими организациями.

Даже если законодательство предусматривает одинаковую частоту государственных аудитов и проверок, нужно обеспечить, чтобы на практике государственные органы не проверяли ОГО чаще. ОГО могут подлежать дополнительным проверкам, только если они получают льготы в связи со своим некоммерческим статусом и только на основании соответствующих требований законодательства.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Налоговые и другие государственные органы проверяют ОГО чаще, чем коммерческие организации, без соответствующего правового обоснования.

Стандарт 2. Государство одинаково относится ко всем ОГО в вопросах их создания, регистрации и деятельности.

Принцип равного обращения означает, что законодательство и государственные органы должны одинаково относиться к ОГО в отношении их создания, регистрации и деятельности. Любое дифференцированное обращение является дискриминационным, если оно не имеет объективного и разумного обоснования, четко определенного законом. Такие обоснования преследуют законную цель и следуют принципу соразмерности, например, поддержка ОГО, работающих в особо уязвимых районах или с определенными группами населения.

Закон

Индикаторы для закона
1. Ко всем ОГО применяется равный режим, и любой преференциальный или льготный режим основывается на четких и объективных критериях. 2. К ОГО, учрежденным в стране иностранными физическими или юридическими лицами, применяется тот же режим, что и к юридическим лицам, учрежденным местными физическими или юридическими лицами.

1. Ко всем ОГО применяется равный режим, и любой преференциальный или льготный режим основывается на четких и объективных критериях.

Законодательство должно обеспечивать равное отношение ко всем ОГО в вопросах создания, регистрации (где применимо) и деятельности. Если организация получает особый статус или особое отношение, это должно основываться на четком и объективном критерии, прописанном в законодательстве. Такой процесс также должен быть доступным: любая

организация может попытаться выполнить соответствующие условия и получить такие же привилегии. Например, в некоторых странах организации, представляющие интересы людей с инвалидностью либо других секторов, получают особые права и более легкий доступ к консультативным органам. Это возможно в случаях, когда любая организация, соответствующая требованиям репрезентативности, может получить такие же привилегии.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государство предоставляет льготы конкретным организациям без какого-либо четко определенного критерия;
- Процедура получения определенных льгот нечеткая, непонятная и де факто несуществующая.

2. К ОГО, учрежденным в стране иностранными физическими или юридическими лицами, применяется тот же режим, что и к юридическим лицам, учрежденным местными физическими или юридическими лицами.

Согласно международному законодательству, иностранным гражданам разрешено создавать ОГО на тех же условиях, что гарантированы местным физическим и юридическим лицам. Не должно быть каких-либо ограничений в отношении деятельности ОГО, основанных иностранными физическими или юридическими лицами, кроме ограничений, обоснованно разрешенных законодательством в отношении ОГО, основанных местными гражданами. Стандарты свободы ассоциации должны равноправно применяться в отношении создания и деятельности иностранных и локальных ОГО, включая ОГО, работающие на международном уровне.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Существуют особые ограничения, контрольные и отчетные требования в отношении ОГО, основанных иностранными физическими или юридическими лицами.

Практика

Индикаторы для практики
1. Государственные органы избегают преференциального отношения к конкретным организациям.
2. ОГО, выражающие мнения и позиции, критикующие государственных чиновников или политику, не подвергаются целенаправленным ограничениям в своей деятельности.

1. Государственные органы избегают преференциального отношения к конкретным организациям.

Государственные органы не должны демонстрировать привилегированное отношение к каким-то конкретным организациям, если такое отношение не основано на критерии, предусмотренном законодательством. Это должно касаться участия ОГО в процессах принятия решений, предоставления поддержки, специального статуса либо льгот. В частности, предоставление государственной поддержки или льгот не должно учитывать тот факт, поддерживает ли организация или наоборот критикует правительство, а должно скорее основываться на прозрачных процедурах с объективными критериями.

Возможные нарушения данного индикатора:

- При присвоении особого привилегированного/льготного статуса рассматриваются только ОГО, у которых есть опыт сотрудничества с государственными органами.
- При рассмотрении заявок от ОГО на участие в консультативном органе, чиновники отдают предпочтение ОГО, основанным их знакомыми.
- Государство предоставляет преференции и льготы тем ОГО, которые пропагандируют государственную идеологию либо зависят от государства в принятии своих решений либо управлении.
- Информация о предоставленной государственной поддержке и ее объёмах не является общедоступной.

2. ОГО, выражающие мнения и позиции, критикующие государственных чиновников или политику, не подвергаются целенаправленным ограничениям в своей деятельности.

Свобода выражения является критически важной для реализации свободы ассоциации. Тот факт, что ОГО критикуют действия государственных органов, их позиции и решения не должны быть основанием для ограничения их деятельности. Меры по обеспечению национальной безопасности должны иметь временный характер и быть узконаправленными на достижение четко определенных законных целей, предусмотренных законодательством. Такие меры не должны использоваться для преследования тех, кто критикует правительство или имеет противоположные взгляды.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные органы организуют обыски и дополнительные проверки в офисах ОГО, которые выражают взгляды или мнения, отличные от позиций государственных органов;
- Учредители, главы и члены ОГО обвиняются и/или преследуются за законную деятельность своей организации;

- ОГО ликвидируются из-за своих программ либо мнений, высказанных их лидерами или членами от имени организации.

Источники

- OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association, para. 64, 94, 96, 126, 166, 205, 208, 225-226, 233
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of NGOs in Europe, para. 14 (adopted 10 Oct 2007)
- Thematic report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/70/266 (16 Sept 2015), para. 22-75, 83-85, 109
- Thematic report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27 (21 May 2012), para. 5, 68

СФЕРА 3. ДОСТУП К ФИНАНСИРОВАНИЮ

Стандарт 1. ОГО свободны в поиске, получении и использовании финансовых и материальных ресурсов для достижения своих целей.

Доступ к финансированию поддерживает ОГО в реализации их миссии. Разнообразие ресурсов способствует их независимости и устойчивости. ОГО могут свободно искать, получать и использовать финансовую или неденежную поддержку из любого законного государственного или частного источника (физических и/или юридических лиц). Они должны иметь возможность использовать любые доступные механизмы привлечения средств, а процедуры их привлечения должны быть простыми и понятными. Кроме того, должны быть предусмотрены различные стимулы для физических и юридических лиц в поддержку деятельности ОГО. Требования к отчетности как для получателей, так и для поставщиков финансирования не должны быть обременительными. ОГО должны иметь возможность работать с наличными средствами и/или с банками.

Закон

Индикаторы для закона
1. ОГО могут свободно запрашивать и получать финансирование или поддержку в натуральной форме от государственных или частных доноров через различные механизмы. 2. Требования к ОГО по получению, использованию и предоставлению отчетов о финансировании или неденежной поддержке от любого донора не являются обременительными.

1. ОГО могут свободно запрашивать и получать финансирование или поддержку в натуральной форме от государственных или частных доноров через различные механизмы.

Для деятельности ОГО важен доступ к финансовым ресурсам, он тесно связан со свободой ассоциации. Доступность разнообразных законных источников финансирования ОГО обеспечивает устойчивость и гармоничное развитие сектора гражданского общества.

У всех видов ОГО должна быть законная возможность заниматься поиском различных ресурсов, включая финансовые, материальные, человеческие и ресурсы в натуральной форме, из разнообразных источников, включая государственные и частные, национальные, иностранные и международные источники. Возможность искать, получать и использовать ресурсы является критически важной для существования и функционирования любой ОГО.

ОГО по своей природе являются некоммерческими юридическими лицами. Однако, тот факт, что у ОГО некоммерческие цели, не значит, что им должно быть запрещено заниматься экономической деятельностью, если они придерживаются общих принципов некоммерческой деятельности. Экономическая деятельность может быть ключевым источником дохода. У ОГО должно быть право свободно заниматься любой законной

экономической, бизнес или коммерческой деятельностью в целях поддержки своей некоммерческой деятельности. Любое регулирование социального предпринимательства должно признавать ОГО в качестве социальных предприятий и устанавливать такие условия, которые будут скорее способствовать их деятельности, чем ограничивать ее.

В то же время, ОГО должна выполнять все нормативные требования и лицензионные условия, которые обычно применяются к тому виду деятельности, которой она занимается. Более того, чтобы сохранить свой некоммерческий статус, ОГО не должны распределять доход между своими членами и учредителями; наоборот, эти средства должны использоваться на достижение целей ОГО.

Ограничения на доступ к ресурсам, вытекающие в ухудшение способности ОГО заниматься своей деятельностью и достигать своих целей, могут считаться необоснованными ограничениями и вмешательством в право на свободу ассоциации. Криминализация и делегитимизация деятельности гражданского общества на основании источника финансирования запрещена.

Как у физических, так и у частных юридических лиц должно быть право оказывать финансирование ОГО. Должно быть разрешено финансирование любой законной деятельности ОГО; законодательство не должно ограничивать перечень видов деятельности, которые разрешено поддерживать частным донорам.

Не должно быть требования, чтобы доноры проходили процедуру авторизации правительством. ОГО должно быть разрешено использовать различные методы сбора ресурсов, такие как онлайн кампании фандрайзинга, краудфандинг, ящики для сбора пожертвований, личные встречи с донорами и т.д. Если публичный сбор пожертвований как-то регулируется, то такое регулирование должно разрешать ОГО использовать данный метод фандрайзинга. Любая процедура, регулирующая публичный сбор средств, не должна быть обременительной для ОГО.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Получать пожертвования от частных доноров разрешено только определенным видам ОГО;
- У всех или у некоторых видов ОГО нет права заниматься предпринимательской деятельностью (экономической деятельностью, нацеленной на получение прибыли);
- Законодательство не признает ОГО в качестве возможной формы социальных предприятий либо устанавливает обременительные критерии;
- Законодательство запрещает ОГО организовывать благотворительные лотереи или аукционы (в том числе онлайн);
- Законодательство устанавливает определенные виды и цели деятельности ОГО, на которые разрешено получать финансирование из частных источников.

2. Требования к ОГО по получению, использованию и предоставлению отчетов о финансировании или неденежной поддержке от любого донора не являются обременительными.

Как правило, не должно быть предварительных условий, чтобы ОГО могли получать финансирование или поддержку в натуральной форме, вне зависимости от источника. В то время как власти могут регулировать определенные методы фандрайзинга (напр., сбор на улицах/публичный фандрайзинг), такое регулирование не должно полностью запрещать ОГО использовать такие методы.

У ОГО должно быть право использовать финансирование, полученное из законных источников, на любую законную деятельность.

Полученные ОГО ресурсы могут подлежать требованиям отчетности и прозрачности. Однако, такие требования не должны быть чрезмерно обременительными; они должны быть пропорциональными размеру ОГО и масштабам ее деятельности, а также учитывать стоимость ее активов и доход. Более строгие требования могут быть установлены только для крупных пожертвований либо для пожертвований за счет бюджетных средств (например, такое пожертвование должно быть опубликовано либо соответствующий отчет должен быть опубликован).

Выполнение отчетных и административных требований не должно быть настолько обременительным для ОГО, чтобы они предпочитали воздерживаться от финансирования своей деятельности из определенного источника.

У ОГО и их сотрудников (или членов) должна быть возможность открывать и пользоваться банковскими счетами за границей без специального согласования со стороны государства или обязательства его уведомлять.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Существует ограничение на публичный фандрайзинг для определенных видов ОГО;
- Требуется, чтобы ОГО в установленный срок уведомляли власти о получении любого иностранного пожертвования;
- ОГО запрещено иметь счета за границей;
- Чтобы открыть счет за границей, ОГО обязаны получить предварительное согласование от государственного регулятора;
- Руководству/представителям и персоналу ОГО запрещено иметь счета за границей.

Практика

Индикаторы для практики
1. ОГО могут легко получить финансирование или поддержку в натуральной форме из любого законного источника. 2. ОГО могут использовать различные методы для сбора средств. 3. Ограничения на денежные средства или банковские операции не препятствуют деятельности ОГО.

1. ОГО могут легко получить финансирование или поддержку в натуральной форме из любого законного источника.

Все ОГО должны иметь равный доступ ко всем законным источникам финансирования на практике. Политическая лояльность ОГО не должна быть критерием доступа к государственным и другим источникам ресурсов. ОГО должны иметь возможность получать финансирование из следующих источников: прямое государственное финансирование (гранты, госзаказ и субсидии), не прямые механизмы государственной поддержки (налоговый механизм процентного распределения, лотереи) и частные внутренние источники (пожертвования и другие формы финансирования физическими лицами, корпорациями и негосударственными учреждениями).

Процесс получения финансирования и поддержки в натуральной форме не должен подразумевать получение специального разрешения либо прохождение другой процедуры. Если какое-то требование все же введено (напр., для уведомления или отчетности), оно не должно быть обременительным и в идеале соответствующая процедура должна проводиться в электронном виде.

Требования по отчетности, публикации данных и другие не должны использоваться для ограничения возможностей доступа ОГО к ресурсам. Практическое применение норм регулирования по вопросам регистрации пожертвований и отчетности не должно негативно влиять на объемы частного и государственного финансирования. ОГО не должны отказываться от проектов из-за сложных требований к отчетности. Требования, связанные с регистрацией пожертвований и отчетностью, известны заранее.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО, которые критически относятся к правительству, никогда не получают финансирование в рамках механизмов государственного финансирования;
- Технические нюансы и требования к отчетности, касающиеся получения государственного финансирования и пожертвований из корпоративных источников, настолько забюрократизированы и обременительны, что только несколько крупных ОГО могут их выполнять;

- На практике требования по регистрации и отчетности по небольшим пожертвованиям приводят к таким административным расходам, что они превышают размер средств, полученных ОГО.

2. ОГО могут использовать различные методы для сбора средств.

Традиционные формы финансирования ОГО включают гранты, экономическую деятельность, членские взносы и пожертвования. Чтобы привлечь пожертвования от корпораций и физических лиц, ОГО могут использовать различные методы сбора средств, например, публичный сбор на улицах, благотворительные лотереи, благотворительные концерты и т.п. ОГО не должны сталкиваться с какими-либо практическими ограничениями при использовании таких методов фандрайзинга. ОГО также должны иметь право свободно использовать новые механизмы привлечения финансовых ресурсов, такие как системы электронных платежей, краудфандинговые Интернет-платформы, СМС пожертвования и другие электронные пожертвования.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Фандрайзинг через вебсайты ограничен либо запрещен в случаях, когда хостинг или домен размещен за границей.
- ОГО не могут заниматься сбором средств онлайн либо электронными способами, поскольку анонимные пожертвования запрещены, а в случае цифрового сбора средств электронная система не позволяет узнать личность донора.
- Банки и государственные регуляторы вмешиваются в работу краудфандинговых платформ, цензурируют их, оказывают влияние на характер размещаемых проектов либо блокируют собранные средства.
- Анонимные пожертвования наличными де факто невозможны в связи с практическими ограничениями на размещение ящиков для пожертвований в общественных местах или из-за применения банковских или бухгалтерских правил, ограничивающих либо регулирующих оборот наличных денег.

3. Ограничения на денежные средства или банковские операции не препятствуют деятельности ОГО.

У ОГО со статусом юридического лица должна быть возможность управлять своим доходом и имуществом, а также пользоваться банковскими счетами. ОГО критически важно иметь доступ к банковским услугам, чтобы получать пожертвования, а также управлять своей собственностью и защищать ее. Это не значит, что банки должны быть обязаны предоставлять такие услуги любой ОГО, которая к ним обратится. Однако, банки должны пользоваться своим правом свободно выбирать клиентов в соответствии с принципом недискриминации.

Зарегистрированным ОГО без статуса юридического лица и неформальным инициативам должно быть разрешено собирать пожертвования наличными. Ограничения на сбор пожертвований наличными должны иметь рациональные обоснования и в любом случае не должны служить препятствием к практическому сбору пожертвований.

Не должно быть ограничений для ОГО на снятие наличных, включая чрезмерные банковские комиссии, либо других помех, которые бы препятствовали организации конвертировать безналичные финансовые инструменты в наличные.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Банки часто отказываются открывать счета для ОГО либо содействовать переводу пожертвований ОГО;
- Юридическим лицам запрещено делать пожертвования наличными;
- Закон обязывает банки мониторить, чтобы финансовые операции ОГО соответствовали их целям/законодательству.

Стандарт 2. Нет никакого различия в привлечении и использовании денежных и материальных ресурсов из иностранных и международных источников по сравнению с внутренними источниками

Государства не должны препятствовать получению финансирования из иностранных и международных источников, поскольку такое финансирование способствует развитию потенциала ОГО и вносит вклад в социальное, экономическое и человеческое развитие стран. Государства не должны вводить каких-либо специальных ограничений или специальных налоговых мер в отношении доноров или ОГО при предоставлении, получении или использовании иностранного и международного финансирования. Аналогичным образом, ОГО и связанные с ними лица должны иметь возможность пользоваться услугами как местных, так и иностранных банков без получения специального разрешения. Кроме того, ОГО, использующие иностранные ресурсы, не должны подвергаться стигматизации, давлению или публичным нападкам в средствах массовой информации, особенно со стороны государственных должностных лиц.

Закон

Индикаторы для закона
1. Для ОГО не существует специальных ограничений или процедур получения и использования зарубежного и международного финансирования или неденежной поддержки, а для доноров – специальных процедур предоставления финансирования ОГО. 2. Иностранные и международные гранты, пожертвования и членские взносы подлежат такому же налоговому режиму, как и внутренние.

1. Для ОГО не существует специальных ограничений или процедур получения и использования зарубежного и международного финансирования или неденежной поддержки, а для доноров – специальных процедур предоставления финансирования ОГО.

У ОГО должна быть возможность получать ресурсы из-за рубежа так же просто, как из внутренних источников. Государство не должно запрещать финансирование определенной деятельности ОГО из иностранных источников.

Ограничительные положения касательно пожертвований из-за рубежа чаще всего можно найти в законодательстве о таможенных пошлинах, обороте иностранной валюты, отмывании доходов, полученных незаконным путем, финансировании терроризма и спонсировании выборов и политических партий. Законодательство не должно требовать специальную регистрацию или предварительное разрешение от государства на получение иностранного финансирования.

Согласно Руководящим принципам по свободе объединений, разработанным БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией (пар. 220), «любые ограничения на доступ к ресурсам, поступающим из-за рубежа (или из иностранных или международных источников), должны быть предусмотрены законом, преследовать законную цель в соответствии с конкретными допустимыми основаниями для ограничений, изложенными в соответствующих международных стандартах, и быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными преследуемой цели. Борьба с коррупцией, финансированием терроризма, отмыванием доходов, полученных незаконным путем, или другими способами незаконного оборота средств обычно рассматривается в качестве законной цели и может квалифицироваться как обоснование, отвечающее интересам национальной и общественной безопасности или общественного порядка. Тем не менее, любые ограничения на доступ к указанным ресурсам должны быть соразмерны целям государства в области защиты соответствующих интересов и должны представлять собой меры по достижению намеченной цели, наименее сопряженные с вмешательством».

Если существуют требования, касающиеся отчетности ОГО по средствам, полученным из-за рубежа, они должны быть сведены к уведомлению о получении средств и подаче отчета об их использовании. Любое государственное регулирование возможностей ОГО получать иностранные ресурсы должно быть обоснованным и не должно подразумевать чрезмерное вмешательство или мешать ОГО осуществлять свою законную деятельность.

Не должно быть требований, чтобы ОГО, получающие средства из-за рубежа, проходили отдельную процедуру регистрации или чтобы их названия отображали тот факт, что они финансируются из-за рубежа, например, «иностранная организация» или «организация, поддерживаемая из-за рубежа».

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство определяет закрытый список видов деятельности ОГО, которые могут финансироваться из иностранных источников, либо список видов ОГО и целей, которые не могут финансироваться из иностранных источников (правозащитная, издательская деятельность и т.п.);

- Иностранное финансирование необходимо регистрировать в государственном органе. В такой регистрации может быть отказано, и применяются санкции за использование иностранного финансирования без регистрации;
- Пожертвования от иностранных граждан (вне зависимости от их места жительства), лиц без гражданства либо собственных граждан, проживающих за рубежом, считаются иностранными и подлежат ограничениям;
- Пожертвования от предприятий с иностранными инвестициями считаются иностранными и подлежат ограничениям;
- В публикациях, спонсируемых иностранными донорами, ОГО обязаны сообщать о том, что они получают иностранное финансирование, или другим образом обозначать себя как получателей иностранной помощи.

2. Иностранные и международные гранты, пожертвования и членские взносы подлежат такому же налоговому режиму, как и внутренние.

Налоговое законодательство должно трактовать пожертвования из иностранных источников таким же образом, как и внутренние пожертвования, и с них не должны выплачиваться походный и другие налоги. Государства могут стимулировать иностранную поддержку ОГО посредством введения налоговых и других льгот. Другие льготы могут включать снижение стоимости банковских переводов и освобождение от уплаты налогов с пожертвований, полученных от иностранных организаций.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Иностранные пожертвования трактуются как доход, и с них выплачивается подоходный налог;
- Вступительные и членские взносы от членов ассоциаций, проживающих за рубежом, трактуются как иностранное финансирование и подлежат ограничениям, включая налогообложение;
- Требования к отчетности касательно иностранных пожертвований слишком строгие, они значительно строже требований к отчетности по внутренним пожертвованиям;
- При создании ОГО, правила и условия вкладов в начальный капитал или уставной фонд для иностранных учредителей отличаются от тех, что установлены для учредителей-резидентов.

Практика

Индикаторы для практики

1. ОГО могут свободно получать иностранное финансирование и на практике использовать иностранные источники ресурсов.

2. ОГО, получающие иностранное финансирование, не подвергаются стигматизации или нападкам в средствах массовой информации, поддерживаемых государством, или со стороны правительства.

1. ОГО могут свободно получать иностранное финансирование и на практике использовать иностранные источники ресурсов.

Режим получения иностранных пожертвований должен стимулировать иностранное финансирование ОГО. Получение иностранного финансирования ОГО не должно влечь за собой никаких негативных последствий для кого-либо. У всех ОГО, желающих иметь доступ к иностранному финансированию, должно быть право поиска и, когда есть иностранные доноры, готовые поддержать их деятельность, получения и использования такого иностранного финансирования на практике. Правовой режим для иностранных пожертвований не должен быть размытым и непоследовательным; то, что законно для одной организации, не должно приводить к санкциям для другой организации.

Доноры должны иметь право свободно работать в своих странах, а также поддерживать заграничные ОГО без необходимости получения предварительного разрешения от правительства. Даже если существует требование об уведомлении/отчетности по иностранным грантам, оно не должно мешать деятельности ОГО либо доноров, а также не должно предоставлять административной власти конечные полномочия принимать решения о том, могут ли ОГО получить такие средства либо нет.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Только несколько ОГО могут законно получать иностранное финансирование, и такой процесс занимает несколько месяцев;
- ОГО, финансируемым из-за рубежа, де факто запрещено заниматься правозащитной деятельностью, адвокатиризмом и др.;
- ОГО не могут получать иностранную помощь без политического решения либо согласования государством;
- Донорским организациям разрешено делать пожертвования ОГО только после регистрации в качестве донора или миссии иностранной организации;
- Иностранные доноры обязаны заключать специальное соглашение с правительством.

2. ОГО, получающие иностранное финансирование, не подвергаются стигматизации или нападкам в средствах массовой информации, поддерживаемых государством, или со стороны правительства.

В отношении ОГО, получающих иностранное финансирование, не должны использоваться дискриминационные меры; государственные органы и СМИ не должны проводить против них дискредитирующие информационные кампании. Стигматизация может проявляться через негативные публикации в СМИ, оскорбительные статьи в прессе либо создание негативного образа ОГО каким-либо другим образом. ОГО, получающие иностранное финансирование, не должны быть ограничены в деятельности, обычной для ОГО, не получающих иностранную помощь (напр., доступ в парламент, доступ в суды либо возможность работать в правительстве, тюрьмах или университетах).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Лидер ОГО, получающей иностранное финансирование, подвергается уголовному преследованию;
- По сравнению с ОГО, не получающими иностранную помощь, государство чаще проводит проверки или инициирует аудит ОГО, финансируемых из-за рубежа;
- Ассоциации, финансируемые из-за рубежа, обязаны обозначаться особым негативным способом, таким образом они стигматизируются, а их работа делегитимизируется.

Источники

- OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association, para. 22, 102-04, 166, 195, 200-22
- Thematic report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39 (24 April 2013), para. 8, 20
- Thematic report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27 (21 May 2012), para. 94
- Thematic report of the UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, A/64/226 (4 Aug 2009), para. 94
- Checklist – FoAA during public health emergencies, developed in the context of the COVID-19 by the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association
- Human Rights Committee: *Belyatsky et al v Belarus* (24 July 2007); *Korneenko et al v Belarus* (31 October 2006)
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of CSOs in Europe (adopted 10 Oct 2007), para. 6, 8, 50, 51, 57-61

- Council of Europe, Expert Council on CSO Law, Second annual report on the internal governance of non-governmental organizations, para. 388-89, 397-98 (January 2010)
- Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organisations in Europe, Principles 6, 57, 58 and 59; para. 62-65 of Explanatory Memorandum
- Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, art. 6(f)
- Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Ireland, CERD/C/IRL/CO/2 (14 April 2005), para. 12
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child, Democratic Republic of the Congo, CRC/C/COD/CO/2 (10 Feb 2009), para. 25; Malawi, CRC/C/MWI/CO/2, (27 March 2009), para. 25
- Concluding Observations of the Committee against Torture, Belarus, CAT/C/BLR/CO/4 (7 Dec 2011), para. 25
- Freedom of association – Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth (revised) edition, 2006, para, 485, 494
- European Court of Human Rights: *Sigurdur A Sigurjónsson v. Iceland* (1993)

СФЕРА 4. СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ

Стандарт 1. Каждый может свободно пользоваться правом на свободу мирных собраний путем организации или участия в собраниях

Живое демократическое общество означает предоставление каждому человеку возможности собираться для определенных целей, таких как выражение своего мнения, протест, честование, выражение солидарности или даже просто совместное собрание или празднование. Вот почему право на мирные собрания также имеет неотъемлемую ассоциативную ценность. и высказывать свое мнение по различным вопросам. Свобода мирных собраний гарантируется Международным пактом о гражданских и политических правах и Европейской конвенцией о правах человека. Она включает право любого лица, местного или иностранного, и групп таких лиц, включая ОГО, без дискриминации организовывать мирные собрания и/или участвовать в них. Решение об участии в собраниях принадлежит каждому человеку, и никого нельзя принуждать к участию или систематически запрещать участие в том или ином собрании. Не должно быть случаев произвольного отказа в участии в мирных собраниях или их разгона, задержания или запугивания организаторов и участников мирных собраний.

Закон

Индикаторы для закона

1. Любое лицо, местное или иностранное, и группы таких лиц, включая ОГО, имеют право на организацию и/или участие в мирном собрании, каковое право надлежащим образом защищена законом, где бы собрание ни происходило: на открытом воздухе или в помещении, онлайн, в публичном или частном пространстве, или в сочетании всего вышеперечисленного.
2. Спонтанные собрания, одновременные собрания и контрдемонстрации допускаются законом.

1. Любое лицо, местное или иностранное, и группы таких лиц, включая ОГО, имеют право на организацию и/или участие в мирном собрании, каковое право надлежащим образом защищена законом, где бы собрание ни происходило: на открытом воздухе или в помещении, онлайн, в публичном или частном пространстве, или в сочетании всего вышеперечисленного.

Под собранием понимается сосредоточение более чем одного человека с определенной целью. Только мирные собрания, т.е. ненасильственные скопления людей, защищены правом на свободу собраний.

Право на мирное собрание является индивидуальным правом, но оно осуществляется людьми коллективно (более чем одним человеком), которые собирается ненасильственно для конкретных целей, в основном связанных с выражением (например, для протеста, празднования, солидарности, торжества и т.д.). Однако собрание может также иметь

намерение просто подтвердить групповую солидарность или идентичность. Собрания могут преследовать и другие цели, например, развлекательные, культурные, религиозные или коммерческие цели.

Раньше традиционное определение "мирного собрания" включало в себя только физические собрания. Однако сегодня наш все более цифровой мир открыл новые способы организации собраний и даже новые виртуальные пространства для их проведения или поддержки: существуют, например, собрания, проходящие в физических помещениях, но с использованием цифровых технологий (в частности, Интернета), поскольку они ранее обсуждались, организовывались и/или продвигались через него; собрания, проходящие в полностью виртуальном пространстве (обычно в Интернете); или даже "гибридные" собрания с элементами обоих видов (например, организованные через платформы социальных сетей и проходящие как офлайн, так и онлайн, или начавшиеся офлайн, но продолжающиеся онлайн, или наоборот, и т.д.). Международные стандарты в области прав человека защищают мирные собрания, где бы они ни проходили - в физическом пространстве или в Интернете, или даже в сочетании того и другого. Защита также распространяется на удаленное участие и организацию собраний.

Собрания в пространствах, находящихся в частной собственности, также защищены. Эти пространства могут быть: (1) общедоступными или "полуобщественными": как в физическом смысле (например, торговые центры, площади, музеи, террасы, библиотеки, дворы, парковки и т.д.), так и в цифровом смысле (например, социальные сети Twitter, Facebook и Instagram); или (2) закрытыми: (например, частные дома, квартиры, заводы, некоторые офисы и т.д.).

Свобода организации и/или участия в мирных общественных собраниях является основополагающим правом, в равной степени присущим каждому. Оно должно быть гарантировано физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и корпоративным структурам; представителям этнических, национальных, сексуальных меньшинств и религиозных групп; гражданам и негражданам; детям, женщинам и мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов; и людям с неполной дееспособностью, включая людей с психическими заболеваниями. Национальное законодательство должно распространять свободу мирных собраний не только на граждан, но и на лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, соискателей убежища, мигрантов и туристов.

Дети также должны обладать правом на организацию и/или участие в собраниях. Свобода мирных собраний обеспечивает детей средствами выражения своих взглядов и участия в жизни общества. Существование некоторых ограничений касательно дееспособности детей организовывать собрания может быть обоснованно. Любое такое ограничение должно соответствовать международному законодательству и учитывать уровень развития ребенка.

В принципе, организатор собрания имеет право выбирать время, место и способ проведения собрания. Однако, право на организацию и участие в собраниях может подлежать ограничениям. Любое ограничение на реализацию права на свободу собраний должно одновременно соответствовать трем условиям, то есть оно должно: (1) быть предписанным законодательством, (2) быть необходимым в демократическом обществе и (3) быть в интересах

национальной или общественной безопасности, предотвращения беспорядков или преступления, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других.

Законные ограничения на реализацию права на свободу мирных собраний могут вводиться на определенных основаниях. А именно, это могут быть ограничения, касающиеся сотрудников вооруженных сил, полиции, государственных органов, только по причинам, напрямую связанным с абсолютной необходимостью сохранения нейтралитета в связи с их служебными обязанностями. Также могут вводиться ограничения в целях защиты общественного здоровья (например, чтобы предотвратить распространение болезни или эпидемии). Однако, такое ограничение должно в равной степени распространяться и на другие собрания, такие как спортивные мероприятия, концерты, посещение школ и т.п.

Автоматическое применение правовых ограничений должно быть запрещено. Такие всеобъемлющие ограничения не учитывают специфические обстоятельства каждого собрания и таким образом нарушают принцип соразмерности. Обстоятельства каждого собрания должны оцениваться отдельно, и на каждый случай должен готовиться индивидуальный ответ.

Чрезвычайные меры, влияющие на право на свободу собраний, должны быть ограничены во времени и должны возобновляться только в случаях строгой необходимости в рамках борьбы с соответствующими угрозами. Ограничения на передвижения и собрания должны иметь исключения, позволяющие представителям гражданского общества, в частности журналистам, профсоюзам, юристам, правозащитникам и организациям, оказывающим гуманитарную помощь и социальные услуги, продолжать свою работу во время чрезвычайного положения в соответствии со всеми протоколами и руководствами по здравоохранению. Чтобы такие исключения соблюдались и не возникало лишних вопросов, информация о них должна четко доноситься до полиции и других охранных служб.³

Законодательство должно обеспечивать, чтобы участие в общественных собраниях было полностью добровольным и без принуждения.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Организаторы собрания обязаны быть гражданами или иметь вид на жительство;
- Организаторы собраний политического характера в частных помещениях, не доступных для публики, также обязаны подавать уведомление властям. Несовершеннолетним запрещено организовывать или участвовать в собраниях.
- Собрания в центре города не разрешены, вместо этого власти перенаправляют их в парки на окраинах города;
- Ограничения, вводимые в связи с чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения, распространяются на собрания, но не на другие массовые сборища (как в помещениях, так и на улицах).

³ Чеклист – ССА во время чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, разработанный Специальным докладчиком по вопросам прав на свободу мирных собраний и ассоциации в контексте COVID-19

- Согласно закону или по инструкциям государственные органы вправе вмешиваться в онлайн-собрания или отключать интернет, чтобы помешать людям организовывать их, принимать в них участие или освещать их.

2. Спонтанные собрания, одновременные собрания и контрдемонстрации допускаются законом.

Стихийные собрания – это собрания, инициирование и развертывание которых является прямым и незамедлительным ответом на события, ответ на которые, по мнению участников, не терпит отлагательств. Стихийные собрания должны быть освобождены от требования предварительного уведомления, если такое предварительное уведомление неосуществимо. До тех пор, пока стихийное собрание остается мирным, государственные власти должны его защищать и всячески оказывать ему содействие. У стихийных собраний может не быть идентифицируемого организатора. Уличное собрание болельщиков спортивной команды для празднования победы своей команды сразу после игры является примером стихийного собрания без отдельного организатора; не должно требоваться проходить через обычную уведомительную процедуру, и таким собраниям должно оказываться всяческое содействие до тех пор, пока они остаются мирными.

Если власти получают уведомления на два и более независимых собрания в одном месте и в одно время (одновременные собрания), каждому из них должно оказываться максимальное содействие. Если место позволяет провести два (или более) собрания, ни одно из них не должно быть запрещено на основании того факта, что в это же время в этом же месте будет проводиться другое собрание. Принцип недискриминации требует, чтобы собрания не сталкивались с разными уровнями ограничений в сопоставимых обстоятельствах.

Контрдемонстрации – это форма одновременных собраний, которые происходят в ответ на другое собрание или демонстрацию. Особый характер контрдемонстрации заключается в том, что ее целью является выражение мнения, противоположного мнению изначального собрания. Оба собрания находятся под защитой международных стандартов о праве на мирные собрания. Государство обязано содействовать как изначальному собранию, так и контрдемонстрации, размещая их на разумной дистанции друг от друга, позволяющей им установить визуальный и звуковой контакт. Государственные власти должны защищать оба собрания и предоставлять в помощь адекватные полицейские ресурсы до тех пор, пока они остаются мирными.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Требуется, чтобы стихийные собрания проходили через стандартную уведомительную процедуру;
- Одновременные собрания не разрешены, даже если место достаточно просторное, чтобы разместить все планируемые одновременные собрания;
- Контрдемонстрации не разрешены, так как они могут затруднять либо мешать визуальному и аудио контенту изначальной демонстрации.

Практика

Индикаторы для практики
1. Случаев произвольного отказа или разгона мирных собраний не наблюдается. 2. Лица, группы лиц или ОГО не принуждаются к участию в мирных собраниях, а также не сталкиваются с систематическими запретами собраний. 3. Людей не задерживают и не запугивают за планирование организации, участие или неучастие в мирных собраниях. 4. Физические и юридические лица не преследуются и не наказываются за организацию мирных собраний или участие в них на открытом воздухе или в помещении, онлайн, в публичном или частном пространстве, или в сочетании всего вышеперечисленного.

1. Случаев произвольного отказа или разгона мирных собраний не наблюдается.

В определенных обстоятельствах государство может вводить законные ограничения на собрания, которые планируются быть мирными. Любой отказ государственного органа в проведении собрания либо разгон собрания должны быть предписаны законодательством (специальным законом о свободе собраний, Конституцией или международными конвенциями по правам человека), соразмерными, предсказуемыми, минимальными и необходимыми для достижения законной цели. Любой отказ или разгон, который не соответствует данным требованиям, считается произвольным.

Ограничения либо отказы могут применяться в случаях, когда есть достоверные доказательства того, что организаторы или участники будут применять насилие или подстрекать к незаконным или хулиганским действиям и что такие действия скорее всего будут иметь место. Если существуют доказательства потенциального насилия, организаторам должна даваться возможность предоставить доказательства того, что собрание будет мирным. Вероятность враждебной реакции на мирное собрание не должна служить основанием для отказа в проведении такового.

Принятие решения о том, проводить или не проводить собрание, лежит исключительно в компетенции организатора.

Разгон собрания – это крайняя мера, которая должна применяться только в случаях, когда сотрудники правоохранительных органов приняли все возможные меры, чтобы содействовать собранию и защитить его от причинения вреда (например, задерживая зевак, которые становятся агрессивными), но они не сработали, и когда существует неминуемая угроза насилия. До тех пор, пока собрание остается мирным, сотрудники правоохранительных органов не должны его разгонять, даже если власти не получили предварительное уведомление о его проведении.

Разгон должен следовать за другими специальными процедурами, предусмотренными руководством для правоохранительных органов, основанном на международных стандартах. Произвольные действия, которые ограничивают реализацию основополагающих прав и свобод, не могут оправдываться усилиями по борьбе с терроризмом и экстремизмом.

Мирные одновременные собрания и контрдемонстрации проводятся по желанию их организаторов. Правоохранительные органы должны принимать все необходимые меры содействия мирным собраниям, проводимым в одно время в одном месте. Государство должно предоставлять адекватные полицейские и другие ресурсы, чтобы в максимальной мере содействовать одновременным собраниям и контрдемонстрациям и те располагались в поле видимости и слышимости друг друга. Более того, согласно принципу недискриминации, мирные собрания, которые проводятся в сопоставимых условиях, не должны иметь дело с разными уровнями ограничений.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Предварительный отказ в проведении мирного собрания выносится на основании предположения, что оно вызовет враждебную реакцию и будет мешать дорожному движению;
- Разгоны мирных собраний из-за вмешательства враждебных/агрессивных третьих сторон во время проведения собраний;
- Разгоны мирных собраний не соответствуют соответствующей процедуре, предусмотренной законодательством;
- Власти не разрешают одновременные собрания и контрдемонстрации, ссылаясь на то, что предложенное место якобы не позволяет разместить два или более собрания;
- Все мирные контрдемонстрации запрещены, так как власти считают, что в них априори заложен риск насилия.

2. Лица, группы лиц или ОГО не принуждаются к участию в мирных собраниях, а также не сталкиваются с систематическими запретами собраний.

Участие в мирном собрании должно быть независимым, личным решением каждого, абсолютно добровольным и принятым без принуждения. Это также касается групп меньшинств (напр., ЛГБТИК) и групп, чьи идеи не поддерживаются большинством населения.

Негативные стимулы, которые влияют на принятие решения об участии в мирном собрании, являются нарушением права на свободу мирных собраний. Примером негативных стимулов могут быть угрозы увольнением с работы или выговором. Такие действия, которые ограничивают или запрещают участие в мирных собраниях, должны быть незаконными и наказуемыми.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные служащие или другие сотрудники принуждаются к участию в собрании под непосредственной угрозой увольнения либо других административных мер, связанных с местом работы, за неповиновение;
- Известным гражданским активистам постоянно не дают добраться до места проведения собрания;
- ЛГБТИК группам чинят препятствия, когда они предпринимают попытки поучаствовать в мирных собраниях, парадах или маршах.

3. Людей не задерживают и не запугивают за планирование организации, участие или неучастие в мирных собраниях

Любые меры, направленные на предотвращение физического присутствия людей в месте проведения собрания, являются нарушением прав на свободу собраний. Сотрудники правоохранительных органов не должны вмешиваться, чтобы остановить, обыскать либо задержать протестующих на их пути к собранию. Интрузивные упреждающие меры не должны применяться до тех пор, пока нет реальной, явной опасности неизбежного насилия.

Введение предварительных ограничений на основании вероятности незначительных инцидентов скорее всего будет несоразмерным. С отдельными инцидентами насилия нужно справляться при помощи задержаний и привлечения к ответственности, а не при помощи предварительных задержаний и запугивания.

Сотрудники правоохранительных органов должны прибегать к задержаниям участников собрания только в случаях, когда такие действия необходимы для предотвращения серьезных уголовных правонарушений. Задержания организаторов либо участников за один или несколько дней до даты проведения собрания скорее всего служит инструментом запугивания или даже инструментом предотвращения физического присутствия на собрании.

При задержании во время собрания участников или организаторов на основании совершения ими административных, уголовных либо других правонарушений должны соблюдаться очень строгие критерии и учитываться права на свободу и безопасность человека.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Организатор мирного собрания задерживается до начала собрания;
- ОГО, планирующая организацию мирного собрания, подвергается необычному контролю со стороны органов государственной власти;

4. Физические и юридические лица не преследуются и не наказываются за организацию мирных собраний или участие в них на открытом воздухе или в помещении, онлайн, в публичном или частном пространстве, или в сочетании всего вышеперечисленного.

Все, что напрямую не запрещено законодательством, должно априори считаться разрешенным, и не должно требоваться, чтобы те, кто хочет собраться, получали на это разрешение.

Организаторы собраний не должны нести ответственность за действия участников или третьих сторон, за непреднамеренное невыполнение своих обязанностей или противоправные действия, в которых организаторы не намеревались участвовать либо напрямую не участвовали.

Участие в мирных собраниях – это законная реализация права на собрания, которая не должна преследоваться либо быть каким-либо образом наказуемой. Соответственно, организаторы и участники собраний должны пользоваться защитой на основании «законного оправдания». Например, участники не должны нести ответственность за участие в незаконном собрании, если они не знали, что собрание незаконное. Таким же образом, участники не должны нести ответственность за любые действия, совершенные под руководством сотрудника правоохранительных органов либо другого государственного органа.

Если организаторы собрания объективно не смогли выполнить требование об уведомлении, они не должны нести ответственность либо быть наказанными за это.

Любой, кто обвиняется в совершении правонарушения, связанного с проведением собрания, должен обладать правом на эффективные средства правовой защиты и беспристрастное судебное разбирательство в независимом суде. Все положения, определяющие состав уголовных и административных правонарушений, должны соответствовать принципу законности и соразмерности.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Организатор собрания привлекается к ответственности как за переоценку, так и за недооценку ожидаемого числа участников собрания;
- Организаторы собрания, например, политического характера – в частном пространстве, недоступном для публики, либо в Интернете, – штрафуются за неуведомление государственных органов о таком собрании;
- Физические лица привлекаются к ответственности за участие в незаконном собрании, даже если они не знали, что оно незаконное и не совершали никаких незаконных действий.

Стандарт 2. Государство содействует проведению мирных собраний и защищает их

Государство должно создавать условия, способствующие организации публичных собраний и участию в них. Надлежащим образом определенные правила процедуры обеспечивают право на мирные собрания. Процедуры должны быть бесплатными, простыми и четкими, и не должно быть никакого предварительного разрешения на проведение собрания, но, как максимум, может быть предусмотрена подача уведомления. Процедуры должны также предусматривать различные формы собраний, такие как спонтанные и одновременные собрания. В тех случаях, когда власти устанавливают ограничения в отношении собрания, они должны быть необходимыми и пропорциональными. Должна существовать возможность эффективного обжалования с вынесением окончательного решения до запланированной даты проведения собрания. Власти не должны препятствовать или ограничивать использование электронных средств связи для информирования о мирных собраниях или организации мирных собраний.

Закон

Индикаторы для закона
1. Право на проведение мирного собрания не требует предварительного разрешения, а требует предварительного уведомления, которое является четким, простым и бесплатным и осуществляется заблаговременно в разумные сроки. 2. Уведомление не требуется для собраний, влияние которых на права других людей, как можно обоснованно ожидать, будет минимальным. 3. Окончательное решение по апелляциям на решения, ограничивающие проведение мирных собраний, выносится до планируемой даты проведения собрания. 4. Законодательство защищает право на использование любых электронных средств связи для организации мирных собраний.

1. Право на проведение мирного собрания не требует предварительного разрешения, а требует предварительного уведомления, которое является четким, простым и бесплатным и осуществляется заблаговременно в разумные сроки.

В соответствии с международным законодательством по правам человека, нет необходимости, чтобы национальное законодательство требовало подачу предварительного уведомления о проведении собрания. Предварительное уведомление подается для того, чтобы государственные власти могли создать все необходимые условия для реализации свободы собраний, защиты общественного порядка, безопасности, а также прав и свобод других.

Национальное законодательство должно в лучшем случае требовать, чтобы организатор собрания подавал уведомление о своем намерении провести собрание; оно не должно требовать подачу заявки на получение разрешения провести собрание. Законодательство

должно четко прописывать, какой государственный орган ответственен за получение и ответы на уведомления.

Уведомительный порядок должен быть понятен организаторам мероприятий и регулирующим органам, чтобы они могли взаимодействовать между собой; он должен четко прописывать, какая информация должна быть подана, кто должен ее подавать и в какой государственный орган, как и когда.

Уведомительный порядок должен быть простым; он не должен подразумевать чрезмерную документацию (такую как регистрационные документы), наличие специальных знаний либо продвинутых или особых технических навыков.

Крайний срок, в рамках которого должно быть подано уведомление, не должен быть слишком длинным. Но он должен быть достаточным, чтобы хватало времени для каждого этапа процесса регулирования (в случаях оспаривания проведения собрания) и чтобы государственные власти могли распланировать и принять все меры, необходимые для обеспечения общественного порядка и безопасности участников собрания (но не более, чем за несколько дней до даты проведения собрания).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Для организации общественного собрания требуется получение предварительного разрешения;
- Уведомительный порядок подразумевает подачу множества документов либо подачу уведомления за несколько недель или месяцев до даты проведения собрания.

2. Уведомление не требуется для собраний, влияние которых на права других людей, как можно обоснованно ожидать, будет минимальным.

Как разъясняется в международных стандартах о праве на мирные собрания, обязанность уведомлять о собрании может быть оправдана только в том случае, если это действительно необходимо для оказания помощи властям в содействии беспрепятственному проведению мероприятия и защите прав как участников собрания, так и других лиц. Поэтому требование об уведомлении должно исключать собрания, влияние которых на права других людей минимально в силу их характера, размера или места проведения: собрания, проходящие, например, в Интернете, или даже частные собрания, проводимые в частных домах, не предполагающие присутствия полиции, перекрывающей дороги или перенаправляющей движение от места проведения протеста, демонстрации, гражданской панихиды и т.д.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Организация онлайн-собрания требует подачи предварительного уведомления.

3. Окончательное решение по апелляциям на решения, ограничивающие проведение мирных собраний, выносится до планируемой даты проведения собрания.

Решения, ограничивающие собрания, должны оперативно доноситься до организаторов в письменном виде и содержать объяснение причины каждого ограничения. Они должны приниматься как можно раньше, чтобы их можно было оспорить до запланированной даты проведения собрания, указанной в уведомлении.

У организаторов должно быть право оспаривать суть любого ограничения или запрета, вынесенного регулирующим органом. Апелляции должны рассматриваться независимым судом, это должно происходить оперативно, чтобы любой пересмотр решения властей мог быть применен на практике без ущемления прав заявителя.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не устанавливает адекватный срок для принятия окончательных решений по апелляциям против решений, ограничивающих мирные собрания.

4. Законодательство защищает право на использование любых электронных средств связи для организации мирных собраний.

Предварительная коммуникация критически важна для организационного процесса и мобилизации участников собрания. Законодательство не должно запрещать использование каких-либо средств коммуникации для организации мирных собраний. Помимо традиционной офлайн коммуникации, мобилизации можно достичь посредством различных других форм коммуникации, включая электронные средства, такие как телефон, текстовые сообщения, Интернет и т.д.

Организаторы и участники должны иметь возможность использования любых офлайн и электронных средств коммуникации в организационном процессе. Организаторам должно быть разрешено анонсировать и продвигать собрание, даже если организационная процедура еще не завершена. Анонсирование собрания через общественные каналы коммуникации не заменяет законодательную процедуру уведомления.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Запрещено использовать социальные сети в целях информирования об организации собрания;
- Законодательство, регулирующее работу интернет-провайдеров и посредников, необоснованно ограничивает собрания или частную жизнь участников собраний.

Практика

Индикаторы для практики
1. Уведомительная процедура не используется в качестве фактического разрешения на проведение собрания. 2. Ограничения при проведении собраний являются пропорциональными и основаны на объективных доказательствах необходимости. 3. Доступ к интернету и/или социальным сетям не подлежит лимитированию в качестве средства ограничения мирных собраний онлайн или оффлайн.

1. Уведомительная процедура не используется в качестве фактического разрешения на проведение собрания.

Когда организация общественного собрания подлежит уведомительному порядку, он должен работать соответствующим образом, а не использоваться государственными властями в качестве разрешительной процедуры (напр., не должно быть требования, чтобы власти одобряли уведомления, а должна быть презумпция в пользу собраний). Уполномоченный орган должен выдавать документ о получении уведомления во всех случаях сразу после того, как оно было подано.

Процесс уведомления не должен быть обременительным. Формы уведомлений должны основываться на требованиях, изложенных в законодательстве, они должны быть краткими и доступными. Если власти не выдвигают возражений против уведомления, у организаторов должно быть право продолжить свою деятельность в соответствии с условиями, указанными в уведомлении, без каких-либо ограничений.

Власти не должны требовать уведомления о собраниях, которые оказывают минимальное влияние на права других людей (например, собрания в Интернете или собрания в частных помещениях).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Предварительное уведомление включает в себя процедуру регистрации, которая де факто требует разрешения от регистрирующего органа.
- Режим уведомления применяется ко всем мирным собраниям подряд, становясь самоцелью и не делая различий в каждом конкретном случае.

2. Ограничения при проведении собраний являются пропорциональными и основаны на объективных доказательствах необходимости.

Главной целью общественного собрания является отправка сообщения определенному целевому лицу, группе или организации. Таким образом, мирные собрания должны проводиться в непосредственной близости к целевой аудитории. Собрание – это законное использование общественного пространства в рекламных или информационных целях.

Власти должны обосновывать любое введение ограничений на основании законных целей, таких как общественный порядок и безопасность, защита здоровья, защита нравственности, защита прав и свобод других, национальная безопасность.

Если введены какие-либо ограничения, власти должны предлагать разумные альтернативы касательно времени, места или способа проведения собрания. Ограничения должны быть соразмерными, то есть, когда вводится какое-либо ограничение, государственные власти должны находить баланс между необходимостью такого ограничения в демократическом обществе и реализацией права на собрание.

Необходимость ограничения должна быть обоснована неопровержимыми доказательствами на основе фактов, которые можно проверить, оценить и доказать посредством анализа, измерения или наблюдения.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Собрание переносится из центра в другие части города, подальше от целевой аудитории;
- Не разрешены собрания, количество участников которых превышает 50 человек, якобы в целях предотвращения распространения инфекционного заболевания, при этом другие собрания людей, такие как рынки, не запрещены.

3. Доступ к интернету и/или социальным сетям не подлежит лимитированию в качестве средства ограничения мирных собраний онлайн или офлайн.

Не должно быть препятствий в доступе к интернету и в использовании социальных сетей. Онлайн контент, относящийся к мирным собраниям, должен быть доступен с любого интернет провайдера, в любое время и из любой географической точки, только если автор не решил обратное. Не должно быть практических препятствий в отношении онлайн контента, таких как преследование/притеснение редакторов или провайдеров. Социальные сети/Интернет не должны блокироваться или иным путем прерываться вокруг места проведения собрания с целью не дать людям организоваться.

Возможные нарушения данного индикатора:

- В социальных сетях блокируется доступ к контенту с информацией о предстоящих протестах;

- Некоторые провайдеры не дают доступ к онлайн контенту, касающемуся мирных собраний.

Стандарт 3. Государство не возлагает излишнюю нагрузку на организаторов или участников мирных собраний

Мирные собрания должны быть разрешены в максимально возможной степени на условиях, предусмотренных организатором. Государственные органы должны содействовать проведению мирных собраний и вмешиваться только в тех случаях, когда собрание приобретает насильственный характер. Поддержание общественного порядка и другие конкретные обязанности являются позитивной обязанностью государства и должны предоставляться бесплатно. Использование общественных мест должно предоставляться без уплаты налогов, а организаторам должно быть разрешено использовать любые технические средства, которые они считают необходимыми, без непропорциональных ограничений.

Закон

Индикаторы для закона
1. Организаторы собрания не несут ответственности за поддержание общественного порядка или за действия других лиц во время собрания. 2. Вмешательство со стороны властей имеет место только в целях содействия проведению мирного собрания или в случае, если оно приобретает насильственный характер.

1. Организаторы собрания не несут ответственности за поддержание общественного порядка или за действия других лиц во время собрания.

Государственные власти должны брать на себя все расходы и организационные процедуры, связанные с обеспечением безопасности и общественного порядка во время общественных собраний. Государство не должно устанавливать дополнительную финансовую плату за предоставление полицейских услуг в необходимом объеме.

Организаторам собраний разрешено привлекать легко идентифицируемую дружину для помощи в охране правопорядка, но у дружины не должно быть полномочий сотрудников правоохранительных органов. Дружина не должна применять силу, а должна взаимодействовать с участниками собрания посредством диалога и убеждения.

Организаторы не должны нести ответственность за действия других во время собрания. Каждый человек, который совершает правонарушение либо не следует законным указаниям сотрудников правоохранительных органов, должен нести персональную ответственность.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные власти требуют, чтобы организаторы собраний заключали договоры на обеспечение охраны порядка во время собраний с частными охранными агентствами;
- Организаторы собрания несут ответственность за незаконные действия отдельных участников собрания.

2. Вмешательство со стороны властей имеет место только в целях содействия проведению мирного собрания или в случае, если оно приобретает насильственный характер.

У государственной власти есть прямая обязанность способствовать реализации и защищать право на свободу собраний.

Законодательство должно устанавливать всеобъемлющий порядок, регулирующий права и обязанности государственной власти во время общественных собраний. Вмешательство в собрания может иметь место только в целях достижения законной цели. Законодательство должно позволять властям выбирать из широкого ряда инструментов и методов. Их выбор не должен быть ограничен невмешательством и разгоном. Законодательством должны быть предусмотрены наиболее подходящие и наименее интрузивные способы вмешательства. На ранних стадиях вмешательства нужно отдавать предпочтение ненасильственным методам, таким как диалог, переговоры, медиация и другие формы коммуникации.

Применение силы и спецсредств сотрудниками правоохранительных органов должно регулироваться специальными законами и инструкциями, доступными широкой общественности. Любое применение силы полицией должно всегда восприниматься как исключение из правил. Любое вмешательство должно быть предсказуемым и должно соответствовать принципу использования минимальных требуемых средств, необходимых для восстановления порядка.

Отдельные инциденты насилия либо насильственные действия отдельных индивидуумов во время собрания не являются достаточным основанием для введения ограничений для мирных участников. Особые операционные процедуры правоохранительных органов должны предусматривать персонализированные возможности вмешательства, разграничивающие отдельные группы в рамках собрания. Когда правоохранительным органам необходимо задержать участников или разогнать собрание с применением силы, они не должны относиться к толпе как к гомогенной структуре.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Сотрудники правоохранительных органов вмешиваются в мирное собрание из-за предположительного неанонсированного изменения маршрута;
- После того, как несколько участников применили насилие, правоохранительные органы вмешиваются, чтобы полностью разогнать собрание;
- Государственные власти заканчивают собрание, как только оно затянулось позднее изначально заявленного времени завершения.

Практика

Индикаторы для практики
1. Государственные органы не устанавливают необоснованную плату за услуги, которые они обязаны предоставлять. 2. Нет препятствий для распространения информации о мирных собраниях. 3. Государство не налагает несоразмерных ограничений на использование технического оборудования во время мирных собраний.

1. Государственные органы не устанавливают необоснованную плату за услуги, которые они обязаны предоставлять.

Организация мирного собрания – это законное использование общественного пространства, которое не должно приводить к наложению каких-либо пошлин за государственные услуги. Мирные собрания должны быть разграничены от коммерческого использования общественного пространства. Существование пошлины за аренду пространства, оплаты за услуги полиции, уборку после мероприятия и т.п. не является хорошей практикой. Государственные власти должны обеспечивать оказание услуг, запрашиваемых организаторами, а также услуг, обычно предоставляемых подчиненными органами. Государственные власти не должны устанавливать необоснованные пошлины за такие услуги.

Требование оплаты организаторами таких пошлин может считаться препятствующим, так как оно является серьезным барьером для реализации права на свободу собраний. Обременительные финансовые требования с большой долей вероятности будут становиться предварительным ограничением, вынуждающим отказываться от проведения собраний.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные власти требуют от организаторов собраний заключать договоры на услуги по уборке территории;
- Организаторы обязаны оплатить пошлину за использование общественного пространства.

2. Нет препятствий для распространения информации о мирных собраниях

Организаторы и другие должны иметь возможность свободно распространять информацию о мирных собраниях до, во время и после мирных собраний. От организаторов не должно требоваться проходить через какую-либо административную процедуру перед тем, как

распространять информацию о собрании. Организаторы и участники должны иметь возможность в равной степени распространять информацию при помощи как онлайн, так и офлайн средств.

Любому заинтересованному лицу должно разрешаться помогать в проведении общественного собрания либо делать записи мероприятия. СМИ должен предоставляться полный доступ к организаторам, правоохранительным и другим органам без специальной аккредитации. Правоохранительные органы должны защищать представителей СМИ в случаях, когда собрания перестают быть мирными. У СМИ должны быть возможность освещать все общественные собрания, включая незаконные и ставшие немирными.

Если во время собрания применяются ограничительные меры безопасности, чтобы обеспечить себе доступ, от представителей СМИ может требоваться четко обозначать себя посредством ношения специальных знаков отличия, таких как манишки, жилетки или нарукавники.

Изъятие техники, а также видео- и аудиозаписей, должно проводиться только в соответствии с законодательством.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Организаторам запрещено распространять информацию о планируемом собрании, так как официальная процедура уведомления еще не завершена;
- СМИ запрещено освещать собрание, проводимое оппозиционной партией.

3. Государство не налагает несоразмерных ограничений на использование технического оборудования во время мирных собраний.

Во время общественного собрания может использоваться широкий ряд визуального и аудиоконтента. Это включает баннеры, символику, громкоговорители, демонстрацию либо использование звукоусилительного оборудования, осветительных либо визуальных эффектов. Также можно возводить временные конструкции.

В некоторых обстоятельствах регулирование визуального и аудиоконтента может быть приемлемым в связи с предлагаемым местом и временем проведения собрания. Однако, ограничения визуального и аудиоконтента должны быть соразмерными, адекватными по параметрам «видимости и слышимости» для объекта и целевой аудитории, а также должны стремиться сохранить баланс между правом на свободу собраний и правами других (не участников). СМИ должно быть разрешено использовать любую технику, которую они считают необходимой для осуществления фотосъемки, видео- или аудиозаписи во время собрания.

Изъятие техники, такой как записывающая и журналистская аппаратура, а также аудио- и видеозаписей, должно проводиться в соответствии с законодательством и международными стандартами. В противном случае подобные изъятия должны считаться уголовным правонарушением. Намеренное ломание либо разбитие записывающей и журналистской

техники также должно считаться уголовным правонарушением, и ответственные за такие действия должны нести соответствующее наказание.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Организатором не разрешено использовать громкоговорители на собрании, проводимом в дневное время в центре города;
- На собрании запрещено использовать баннеры, так как надписи и цвета могут отвлекать участников дорожного движения от контролирования ситуации на дорогах.

Стандарт 4. Правоохранительные органы обеспечивают свободное проведение мирных собраний и несут ответственность за свои действия

Обязанность содействовать проведению мирных собраний и обеспечивать их защиту лежит на сотрудниках правоохранительных органов. Правоохранительная деятельность во время публичных собраний должна быть направлена на защиту мирных собраний и поддержание общественного порядка и безопасности. Применение силы и других конкретных инструментов правоприменения должно быть пропорциональным и четко регламентированным, основанным на принципах прав человека. Представители правоохранительных органов, нарушающие право на мирные собрания, применяющие незаконную силу или не обеспечивающие защиту мирных собраний, должны привлекаться к ответственности.

Закон

Индикаторы для закона
1. Правоохранительные органы имеют четкие правила применения силы во время мирных собраний, которые соответствуют подходу, основанному на правах человека. 2. Существуют механизмы привлечения государственных служб к ответственности за любое чрезмерное применение силы или неспособность защитить участников мирных собраний. 3. Существуют четкие законы и правила использования устройств наблюдения для охраны порядка или мониторинга в ходе собраний.

1. Правоохранительные органы имеют четкие правила применения силы во время мирных собраний, которые соответствуют подходу, основанному на правах человека.

Подход к обеспечению правопорядка во время собраний, основанный на правах человека, предусматривает, что обеспечение правопорядка во время собраний должно диктоваться

такими принципами прав человека, как законность, необходимость, соразмерность и недискриминация, а также учитывать соответствующие стандарты в области прав человека.

У государства есть прямая обязанность принимать все разумные и надлежащие меры, чтобы участники мирных собраний не подвергались физическому насилию. Правоохранительные органы должны защищать участников мирных собраний от любого человека или группы, включая провокаторов и контрдемонстрантов, которые каким-либо способом пытаются помешать проведению собрания.

Национальное законодательство должно регулировать применение силы и определять обстоятельства, которые оправдывают такое применение силы, и ее интенсивность. Законодательство должно предусматривать ряд средств реагирования, обеспечивающих дифференцированное и соразмерное применение силы и специальную тактику. Такие средства реагирования должны включать разработку нелетальных специальных средств для использования в соответствующих ситуациях, когда другие меры мирного вмешательства не срабатывают.

Меры реагирования правоохранительных органов должны быть предсказуемыми и сопровождаться надлежащими предварительными предупреждениями. Поэтому рекомендуется, чтобы правила действий полиции были доступны широкой общественности.

Нужно по максимуму избегать использования спецсредств нелетального действия, которые влияют на респираторную систему в частности, таких как, например, слезоточивый газ, в связи с повышенными рисками для здоровья в контексте чрезвычайной ситуации. У каждого офицера полиции, осуществляющего охрану правопорядка на собрании, должны быть надлежащие средства индивидуальной защиты как для собственной защиты, так и для защиты участников собрания.⁴

Возможные нарушения данного индикатора:

- Регулирование применения силы во время мирных собраний не содержит норму обязательного предварительного предупреждения;
- Применение силы во время собраний не подразумевает соблюдение принципов законности, необходимости, соразмерности и недискриминации;
- В законодательстве нет четких положений, регулирующих тактику и применение силы во время мирных собраний.

2. Существуют механизмы привлечения государственных служб к ответственности за любое чрезмерное применение силы или неспособность защитить участников мирных собраний.

Ненадлежащее, чрезмерное и незаконное применение силы сотрудниками правоохранительных органов может нарушать основополагающие права и свободы,

⁴ Чеклист – ССА во время чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, разработанный Специальным докладчиком по вопросам прав на свободу мирных собраний и ассоциации в контексте COVID-19

подрывать отношения между органами государственной власти и обществом и вызывать повсеместную напряженность.

Закон должен предусматривать, что любое незаконное, несанкционированное или чрезмерное применение силы либо неспособность представителей государственной власти должным образом защитить участников собрания подпадает гражданским, уголовным и дисциплинарным санкциям. В том числе, нести ответственность должен любой государственный орган, который не вмешался в случаях, когда такое вмешательство могло предотвратить эскалацию либо другое применение силы.

В смертельных случаях либо случаях ранений, связанных с вмешательством правоохранительных органов, должно проводиться оперативное расследование независимым органом. В зависимости от случая, таким органом может быть специальная парламентская комиссия, омбудсмен, надзорный орган гражданской полиции, прокуратура, суд общего права либо другой подобный орган.

Данные о применении силы не должны засекречиваться, а должны быть доступны широкой общественности.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Не существует правового механизма, обеспечивающего несение ответственности сотрудниками правоохранительных органов за чрезмерное применение силы против участников мирных собраний;
- Нет правового механизма, обеспечивающего несение ответственности сотрудниками правоохранительных органов за неспособность защитить участников мирных собраний.

3. Существуют четкие законы и правила использования устройств наблюдения для охраны порядка или мониторинга в ходе собраний.

Международные стандарты свободы мирных собраний однозначно признают, что, хотя технологии наблюдения и могут использоваться для выявления угроз насилия и защиты общественности, включая самих участников собрания, однако они также могут нарушать право на частную жизнь и другие права участников и сторонних наблюдателей, тем самым оказывая "замораживающий эффект" на общество. Это становится тем более опасным, поскольку контроль над общедоступными пространствами - как государственными, так и частными - часто делегируется частным организациям/подрядчикам, а обширные цифровые коммуникационные платформы принадлежат частным субъектам, ответственным за мониторинг, курирование и модерацию контента.

Кроме того, законодательство должно включать обязательство проводить регулярные инклюзивные оценки влияния, которое такие устройства могут оказать на права организаторов собраний, участников и другие права (более подробно об оценках воздействия на права человека см. в разделе по области "Цифровые права").

Возможные нарушения данного индикатора:

- Нет нормативных положений о том, когда/как власти могут использовать средства наблюдения для полицейского контроля или мониторинга собраний;
- Там, где такие правила существуют, они являются чрезмерно широкими или не имеют четкого и узкого определения в соответствии с трехкомпонентным тестом (законность, легитимность и необходимость/пропорциональность);
- Отсутствуют правовые механизмы, позволяющие возложить на власти ответственность за предоставление информации о том, сколько раз они использовали такие устройства, какие данные они обрабатывали и сохраняли, где и как долго.

Практика

Индикаторы для праактики
1. До применения силы делаются предварительные предупреждения, при этом предсказуемый и пропорциональный подход распространяется на все аспекты поддержания порядка во время собраний. 2. Правоохранительные органы защищают участников собрания от любого лица или группы (включая провокаторов-агентов), которые пытаются сорвать проведение собрания. 3. Представители правоохранительных органов несут ответственность за нарушение права на свободу собраний. 4. Представители правоохранительных органов и/или спецслужб прозрачны в отношении того, используют ли они устройства наблюдения для охраны порядка или мониторинга в ходе собраний.

1. До применения силы делаются предварительные предупреждения, при этом предсказуемый и пропорциональный подход распространяется на все аспекты поддержания порядка во время собраний.

Собрания, утратившие свой мирный характер и ставшие немирными, могут быть соразмерным способом прекращены. Применение насилия небольшим количеством участников собрания не должно автоматически переводить мирное собрание в разряд немирных. В таких случаях любое вмешательство должно быть нацелено скорее на разбирательство с конкретными агрессивными лицами, а не на разгон всего собрания.

Деятельность по охране правопорядка во время общественных собраний должна быть предсказуема для всех заинтересованных сторон. Организаторы, участники и третьи стороны должны быть осведомлены о последствиях своих действий, и у них должно быть достаточно времени среагировать на действия правоохранительных органов.

Любое применение силы, отличное от мгновенной реакции на угрозу человеческой жизни или физической неприкосновенности, должно быть предсказуемым и объявляться заранее в соответствии с существующими правовыми процедурами.

Поведение правоохранительных органов должно быть легко предсказуемым, благодаря полицейским протоколам, доступным широкой общественности. Во время собрания о вмешательстве правоохранительных органов должно быть объявлено заранее посредством предварительных предупреждений. Предварительные предупреждения должны быть четкими, ясно выраженными, громкими и должны повторяться через определенный разумный промежуток времени.

Любое действие по охране правопорядка на общественном собрании должно соответствовать принципу соразмерности и сохранять баланс между необходимостью такого ограничения в демократическом обществе и реализацией права на собрания. Власти должны всегда отдавать предпочтение таким способам достижения своей законной цели, которые сопряжены с наименьшим вмешательством. Таким образом, автоматические ограничения приводят к тому, что под их действие подпадает чрезмерное количество мероприятий, что не соответствует принципу соразмерности, так как при этом не учитываются конкретные обстоятельства в каждом отдельно взятом случае.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Полиция разгоняет собрание с количеством участников около 500 человек при помощи водометов после того, как несколько участников применили насилие;
- Полиция применяет слезоточивый газ и дубинки на протесте, где просто скандируют антиправительственные лозунги;
- Правоохранительные органы применяют силу против участников собрания без какого-либо предварительного предупреждения;
- Правоохранительные органы применяют силу против всех участников собрания, хоть насилие применили только несколько человек;
- Полиция применяет несоразмерные ограничительные меры во время собрания, блокируя дорожное движение за 10 кварталов от места проведения собрания.

2. Правоохранительные органы защищают участников собрания от любого лица или группы (включая провокаторов-агентов), которые пытаются сорвать проведение собрания.

У государства есть прямая обязанность активно защищать и охранять мирные собрания. Эта прямая обязанность подразумевает, что государство должно защищать участников мирного собрания от любых лиц либо групп (включая провокаторов и контрдемонстрантов), которые пытаются каким-либо образом помешать проведению собрания.

Наблюдатели, случайные прохожие и любой другой человек, находящийся в зоне собрания, которые не вовлечены в ход проведения собрания в качестве организатора или участника,

должны считаться лицами, не участвующими в собрании. Лица, не участвующие в собрании, предпринимающие преднамеренные либо непреднамеренные попытки помешать проведению собрания, могут причисляться к провокаторам.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Правоохранительные органы не вмешиваются и не препятствуют лицам, не принимающим участия в собрании, срывать транспаранты участников мирного собрания.

3. Представители правоохранительных органов несут ответственность за нарушение права на свободу собраний.

Сотрудники правоохранительных органов должны нести ответственность за любое невыполнение своих прямых обязанностей по защите и охране права на свободу мирных собраний. Сотрудники правоохранительных органов должны также нести ответственность за невыполнение своих обязанностей воздерживаться от вмешательства в мирные собрания. Такая ответственность должна также распространяться на частные агентства и лиц, действующих от имени государства.

Жалобы на действия органов государственной власти должны рассматриваться независимым органом (комиссией, омбудсменом, судом и т.п.). Жалобы, касающиеся действий сотрудников правоохранительных органов, должны подлежать результативному и оперативному официальному расследованию. Расследование должно быть нацелено на обеспечение эффективной имплементации законодательства и ответственности за нарушение права на свободу собраний и за любые вызванные им смерти либо физические увечья.

Для обеспечения ответственности сотрудники правоохранительных органов должны быть легко идентифицируемы посредством личных идентификационных номеров (либо других методов), нанесенных на их униформу (например, на заднюю сторону шлемов), которые легко читаются.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Сотрудник полиции, запретивший использование звукоусиливающего оборудования на мирном собрании, не несет никакой ответственности;
- Сотрудник полиции, разогнавший мирное собрание на основании того, что оно не прошло через официальную процедуру регистрации, не несет никакой ответственности;
- Отдельных сотрудников правоохранительных органов, работающих на общественных собраниях, затруднительно идентифицировать индивидуально.

4. Представители правоохранительных органов и/или спецслужб прозрачны в отношении того, используют ли они устройства наблюдения для охраны порядка или мониторинга в ходе собраний.

Правоохранительные органы и/или спецслужбы должны незамедлительно отвечать на запросы любых лиц об их практике использования средств наблюдения. Они также должны быть проактивно прозрачными и регулярно публиковать отчеты о том, какие средства они используют (например, камеры видеонаблюдения с технологией распознавания лиц, распознавания эмоций, ложные мобильные станции для перехвата сигналов мобильных телефонов и т.д.), какую информацию они собирают до или во время собраний, напрямую или через третьих лиц/частные организации, где они ее хранят, как долго и как они защищают такую информацию от незаконного использования или взлома.

Возможные нарушения данного индикатора:

- В общественных или общедоступных местах, где обычно проводятся собрания, нет четких знаков, указывающих на наличие систем видеонаблюдения;
- Организаторы, которые уведомляют органы власти о проведении собрания, не информируются ими о намерении использовать устройства видеонаблюдения для надзора за мероприятием и о том, какие устройства будут использоваться;
- Правоохранительные органы не публикуют отчеты об использовании ими устройств наблюдения и о практике сбора информации, а когда публикуют, отчеты имеют расплывчатую форму и неубедительны;
- Правоохранительные органы не отвечают на конкретные запросы о действиях по наблюдению, которые они осуществляли в одном или нескольких конкретных случаях или событиях.

Источники

- UN Human Rights Committee, General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (Article 21)
- UN Human Rights Council Resolution 44/20 on [the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests](#) (2020)
- UN Special Rapporteur on Freedom of Peaceful Assembly and Association Clément Voule, Rights to freedoms of peaceful assembly and associations in the digital age (2019)
- OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association (2015)
- The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests, Article 19 (2016)
- European Court of Human Rights, Article II: The Conduct of Public Assemblies in the Court's Case-Law (2013)

- OSCE/ODIHR Human Rights Handbook on Policing Assemblies (2016)
- UN Special Rapporteur on Freedom of Peaceful Assembly and Association Maina Kiai, 10 Principles for the Proper Management of Assemblies: Civil Society Guide, Jan. 2017
- Checklist – FoAA during public health emergencies, developed in the context of the COVID-19 by the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association
- OSCE Representative on Freedom of the Media, Special Report: Handling of the Media During Political Demonstrations (21 June 2007)
- Joint report on the proper management of assemblies by the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, A/HRC/31/66 (4 Feb 2016)

СФЕРА 5. ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

Стандарт 1. Каждый имеет право участвовать в принятии решений

Право на участие в принятии решений гарантируется Международным пактом о гражданских и политических правах. Законодательство должно обеспечивать инклюзивное, широкое и значимое участие граждан. Пользование этим правом не может быть приостановлено или ограничено, кроме как на объективных и разумных основаниях, предусмотренных законом. ОГО играют решающую роль в этом процессе, поскольку они способствуют участию общественности и представляют интересы различных групп, в частности, голоса бедных и маргинализированных слоев населения. Они должны иметь равные возможности для участия и не должны иметь негативных последствий за свое участие в разработке законов и политики на всех уровнях, будь то местный, национальный, региональный или международный.

Закон

Индикаторы для закона
1. Общественные консультации являются обязательными для разработки правовых и политических проектов решений, затрагивающих широкую общественность или конкретные секторы и группы. 2. Закон гарантирует всеохватное и значимое гражданское участие в принятии решений, а любые ограничения четко прописаны и узко определены. 3. Правовые акты предусматривают механизмы пересмотра и исправления любого несоблюдения правил, регулирующих участие граждан в принятии решений и их прозрачность. 4. Существуют четкие критерии и равные возможности для всех ОГО по участию в процессе принятия решений.

1. **Общественные консультации являются обязательными для разработки правовых и политических проектов решений, затрагивающих широкую общественность или конкретные секторы и группы.**

Законодательство должно содержать положения, предписывающие организацию общественных консультаций по любому законопроекту, а также любому нормативно-правовому акту, затрагивающему интересы широкой общественности либо какой-либо отдельной группы, включая подзаконные акты, программы развития, решения национального правительства либо местных властей, национальные стратегии и т.п. Общественные консультации могут организовываться в личном формате в виде открытых встреч с заинтересованными стейкхолдерами, либо публично анонсироваться (напр., на сайте государственного органа или в СМИ), либо проводиться в письменной форме (в том числе онлайн) посредством предоставления гражданам и ОГО канала, по которому они могут направлять свои комментарии и предложения. Соответствующий проект правового акта должен быть опубликован заранее, до проведения консультаций, чтобы была возможность его

изучить и подготовить комментарии (обычно предоставляется минимум 30 дней на каждый законопроект). Результаты консультаций должны быть опубликованы в письменной форме с указанием четких аргументов, почему были отвергнуты те предложения, которые в итоге не были приняты.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не требует, чтобы перед тем, как направить нормативно-правовые акты в парламент, их публиковали и проводили соответствующий консультации с правительством.

2. Закон гарантирует всеохватное и значимое гражданское участие в принятии решений, а любые ограничения четко прописаны и узко определены.

Инклюзивное участие означает, что у всех общественных групп равные шансы на участие в принятии решений. Не должно быть различий по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, происхождения, политических и других взглядов, национальности, наличия имущества и других статусов. Для ОГО не должно быть различий по признаку уровня деятельности (локальный, национальный или международный), источников финансирования, сфер деятельности, групп, которые они представляют и т.п. Государство должно реагировать и справляться с особыми вызовами, стоящими перед меньшинствами, обездоленными, уязвимыми или маргинализированными лицами или группами, желающими участвовать в общественных процессах по принятию решений. Более того, государство должно внедрять правовые гарантии и организационные механизмы для обеспечения инклюзивности в процессах принятия решений через диверсификацию структур, методов, механизмов, инструментов и видов общественного участия. Это может подразумевать обеспечение удобства инструментов для всех участников, использование новых технологий (включая онлайн инструменты, но не ограничиваясь ими), обеспечение доступности для людей с инвалидностью и другие подходы.

Одним из способов заставить замолчать активистов, журналистов и ОГО являются стратегические судебные иски против общественного участия (SLAPP). Это иски, поданные с целью заставить замолчать критиков по ряду (необоснованных) претензий, направленные на истощение ресурсов ОГО, или, другими словами, "использование судопроизводства как инструмента злоупотребления судебным процессом с целью прекращения критического или политического выражения, журналистики и актов общественного участия, таких как экологическая и антикоррупционная адвокация или протест"⁵. Законодательство должно обеспечить возможность досрочного разрешения SLAPPS и наличие мер, наказывающих за злоупотребление судебным процессом, включая предоставление поддержки жертвам

⁵ К необходимости разработки Рекомендации Совета Европы о мерах по сдерживанию и устранению последствий использования SLAPPs, <https://static1.squarespace.com/static/5f2901e7c623033e2122f326/t/605e125624daa0419362a36c/1616777814677/The+Need+for+a+Council+of+Europe+Recommendation+-+Final.pdf>

SLAPPS⁶. Европейский суд по правам человека уже подчеркивал, что существует более высокий порог, когда критика касается общественных деятелей; должны существовать гарантии против присуждения высоких сумм компенсации ущерба; и должна быть более высокая защита для общественных «сторожевых псов»⁷.

Для обеспечения широкого общественного участия законодательство должно прописывать механизмы как онлайн, так и офлайн консультаций. Уведомление о проведении консультаций должно широко распространяться по разнообразным каналам, включая СМИ, вебсайты, социальные сети и т.п. Для распространения информации о проведении консультаций на локальном уровне должны также использоваться местные доски объявлений. Закон должен четко устанавливать, что в консультациях должен участвовать широкий круг ОГО, включая организации, которые могут критично высказываться в отношении предлагаемого проекта.

Конструктивное участие подразумевает, что механизмы участия концентрируются не на самом процессе, а на результате, и что внесенные комментарии и предложения должным образом обсуждаются и принимаются во внимание соответствующим директивным органом. Ограничения к участию должны быть четко прописаны в законодательстве и основываться на объективных и рациональных соображениях.

Законодательство должно гарантировать, что общественные консультации могут проводиться даже во время чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения и других. Как заявил СПЧ ООН, *«важными гарантиями обеспечения того, чтобы государства-участники, прибегающие к чрезвычайным полномочиям в связи с пандемией COVID-19, выполняли свои обязательства по Пакту, являются свобода выражения мнений и доступ к информации и гражданскому пространству, в котором могут проводиться публичные обсуждения»*.⁸

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство устанавливает определенные критерии, которым должны соответствовать ОГО, чтобы иметь возможность участвовать в общественных обсуждениях: напр., ОГО должно иметь определенный опыт в соответствующей сфере либо быть членом общественного совета;
- Законодательство не уточняет, через какие каналы должна публиковаться информация о проектах правовых актов, и таким образом позволяет, например, рассылать уведомления о проведении консультаций ограниченному кругу ОГО, не обеспечивая широкое общественное участие.
- В законодательстве фигурируют понятия «чрезвычайная процедура» и «ускоренный порядок» принятия законодательства, но не уточняются обстоятельства, в которых такие процедуры могут применяться.

⁶ CoE Commissioner for Human Rights issues a Human Rights Comment on SLAPP, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/-/coe-commissioner-for-human-rights-issues-a-human-rights-comment-on-slapps>

⁷ Параграф 29, К необходимости разработки Рекомендации Совета Европы о мерах по сдерживанию и устранению последствий использования SLAPPS

⁸ CCPR/C/128/2, Совет по правам человека, Заявление об отступлениях от положений Пакта в связи с пандемией COVID-19

3. Правовые акты предусматривают механизмы пересмотра и исправления любого несоблюдения правил, регулирующих участие граждан в принятии решений и их прозрачность.

В случаях, когда правовые акты принимаются без соблюдения обязательных стандартов общественного участия, законодательство должно предусматривать процедуру передачи таких дел на рассмотрение в судебных либо других независимых уполномоченных органах. В качестве альтернативы должен быть предусмотрен механизм отправки предложенного проекта документа назад в орган, разработавший его. Например, в Боснии и Герцеговине, согласно Инструкции по имплементации регулирования вопросов консультаций в законопроектной деятельности⁹ Министерства Юстиции, Совет Министров может возвращать законопроект в министерство, чтобы оно исправило несоответствие с правилами о консультациях. В исключительных обстоятельствах министр юстиции может снять обязательство по проведению консультаций, но обязанность по минимальному консультированию не подлежит каким-либо исключениям. Другим примером может быть Закон Республики Молдова «О прозрачности процесса принятия решений», принятый в 2008 году (с изменениями и дополнениями, внесенными решением правительства в 2016¹⁰). Он гласит, что несоблюдение правил прозрачности подлежит дисциплинарной и административной ответственности. Более того, закон определяет и ограничивает случаи, когда могут применяться «чрезвычайные» и «ускоренные» процедуры принятия законодательства, решений и других публичных актов.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Закон не предусматривает административные санкции за нарушение положения об обязательных общественных консультациях;

5. Существуют четкие критерии и равные возможности для всех ОГО по участию в процессе принятия решений.

Законодательство должно обеспечивать равное участие ОГО в процессах принятия решений. У государственных органов нет права исключать ОГО из процесса на основании их источников финансирования, их отношений с правительством либо их позиций касательно законов и других государственных решений. Любые критерии отбора, касающиеся масштабов работы ОГО (на международном, национальном или локальном уровне), целей и сфер деятельности, правового статуса (зарегистрированные или незарегистрированные организации) и социальных групп, которые они представляют, должны быть хорошо аргументированы консультативным органом.

⁹ Инструкции по имплементации регулирования вопросов консультаций в законопроектной деятельности Министерства Юстиции Боснии и Герцеговины, доступны по ссылке

http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/EJ%20Pravilnik%20za%20konsultacije.pdf

¹⁰ Решение Правительства No. 967 от 9 августа 2016 о механизме общественных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений. Доступно по ссылке: <http://lex.justice.md/md/366274/>

Возможные нарушения данного индикатора:

- Нет антидискриминационных норм, которые бы обеспечивали равное участие ОГО в принятии решений;
- Нет четких и доступных общественности критериев для участия ОГО в процессе принятия решений либо консультативном органе.

Практика

Индикаторы для практики
1. Власти используют различные механизмы для обеспечения значимого участия общественности. 2. Нет никаких негативных последствий для ОГО, которые участвуют путем консультаций или иными способами в процессах принятия решений. 3. Любая ОГО может участвовать в консультациях без какой-либо дискриминации, независимо от типа ОГО или ее позиции по отношению к правительству.

1. Власти используют различные механизмы для обеспечения значимого участия общественности.

Чтобы привлечь как можно больше граждан и ОГО, государственные органы должны использовать разнообразные онлайн и офлайн инструменты, которые являются наиболее подходящими для соответствующего объекта и сферы. Они также должны пользоваться базами данных и списками ОГО, чтобы как можно шире распространить информацию о проектах правовых актов, стратегий, программ и объявления о проведении общественных слушаний и других мероприятий в рамках общественных консультаций. Эффективные инструменты и механизмы могут включать онлайн консультации (напр., веб-платформы) и/или личные встречи (напр., фокус-группы, семинары, общественные дебаты, форумы, экспертные панели) для обсуждения формулирования, имплементации и оценки программных документов с общественностью; механизмы слежения за прогрессом, такие как соцопросы, онлайн опросы общественного мнения или вопросники для сбора информации об интересах стейкхолдеров и их предложениях; и открытые пленарные сессии или заседания комитетов для обеспечения проведения дебатов в процессе принятия решений.

Власти должны воспринимать общественное участие как элемент процесса правовой и программной подготовки. Если проект не выносился на общественные консультации, ответственные за принятие решений должны возвращать его в соответствующий государственный орган, чтобы тот организовал либо попытался организовать общественные консультации до того, как акт будет принят. Например, государства могут создавать системы мониторинга и отчетности по соответствию обязательным стандартам общественного участия.

Даже во времена чрезвычайных ситуаций власти должны продолжать применять доступные и инклюзивные консультативные механизмы, учитывающие мнения наиболее пострадавших, в частности женщин и других маргинализированных лиц и групп. Власти должны использовать инновационные подходы и современные технологии для обеспечения общественного участия во времена чрезвычайных ситуаций. Существующие консультативные механизмы должны оставаться открытыми и использоваться по мере возможности. Правительства не должны пользоваться чрезвычайными мерами, чтобы принимать законы без проведения консультаций либо в срочном порядке, и *«как правило, во время чрезвычайного положения основополагающие правовые реформы должны быть приостановлены»*.¹¹

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственный орган использует только один канал для анонсирования проведения консультаций, например, вебсайт или список электронной рассылки, не доступный большим группам общественности;
- Государственный орган организует встречу для обсуждения стратегии развития, на которую можно попасть только по приглашению, с участием небольшого количества ОГО, информация о которой не публикуется онлайн;
- Государственные органы организуют консультации с ОГО для соблюдения формальности, не учитывая их мнения и предложения в процессе принятия решений;
- Зафиксированы случаи, когда проекты правовых актов принимались без надлежащих общественных консультаций.

2. Нет никаких негативных последствий для ОГО, которые участвуют путем консультаций или иными способами в процессах принятия решений.

Во многих случаях законы утверждаются и применяются произвольно, чтобы отказать в участии лицам, озвучивающим противоположные нежелательные мнения; в целях давления против них также применяется запугивание и преследование. Согласно отчету Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (23 июля 2015), *«во многих странах лица и организации, занимающиеся продвижением и защитой прав человека, сталкиваются с угрозами, притеснением и небезопасностью, в том числе при отстаивании права на участие в политических и общественной жизни»* (пар.16). ОГО не должны сталкиваться с такими угрозами, а должны иметь возможность открыто участвовать в процессах принятия решений на локальном, национальном и международных уровнях и отстаивать любое решение в интересах своих стейкхолдеров. Они не должны нести какую-либо ответственность либо подвергаться давлению со стороны государства за свое участие. Аналогичным образом, участию ОГО не должны препятствовать нападки со стороны влиятельных представителей промышленности и частного сектора, например, посредством SLAPP. Ни одно ОГО не может быть ограничено в своих правах из-за участия в процессах принятия решений.

¹¹ Пункт 2.3; SG/Inf(2020)11, Совет Европы; Соблюдение демократии, верховенства права и прав человека во время санитарной кризиса, вызванного COVID-19. Инструментарий для стран-членов; 7 апреля 2020

Могут применяться объективно обоснованные ограничения, однако только в случаях, когда возникает истинный конфликт интересов. Например, когда ОГО является членом отборочной комиссии по государственным грантам, у нее не должно быть права подаваться на такие гранты. Однако, такие ограничения должны быть прописаны в письменной виде с указанием четкого обоснования.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО было отказано в государственном финансировании, так как она высказывала критические мнения об отдельном законе;
- Сотрудники ОГО подвергались притеснению из-за высказанных ими мнений об отдельном законе;
- ОГО подвергаются SLAPP из-за своей активной позиции по экологическим или другим вопросам;
- ОГО столкнулась со слежкой и/или сбором персональных данных после предоставления критической обратной связи по результатам ее участия в процессах принятия решений.

3. Любая ОГО может участвовать в консультациях без какой-либо дискриминации, независимо от типа ОГО или ее позиции по отношению к правительству.

У ОГО должно быть право эффективно участвовать и предоставлять консультации в рамках всех правительственных и квазиправительственных механизмов, касающихся государственной политики и принятия решений. ОГО не должны дискриминироваться на основании, среди прочего, их источников финансирования, целей и сфер деятельности (вне зависимости от того, занимаются ли они адвокатиризмом и/или продвижением прав человека и/или прав меньшинств, обездоленных, уязвимых либо маргинализированных лиц либо групп или нет), их правового статуса (незарегистрированные либо зарегистрированные); или того факта, что они либо их учредители критически относятся к правительству и/или проектам программных документов, законов или других государственных решений.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные органы привлекают к обсуждению государственной политики и принятию решений только узкий круг ОГО, финансируемых государством;
- К ОГО, оказывающим социальные услуги, обращаются за консультацией касательно соответствующих законов и программ, в то время как правозащитные ОГО на консультации не приглашаются;
- На общественные консультации приглашаются только проправительственные ОГО.

Стандарт 2. ОГО регулярно, открыто и эффективно участвуют в разработке, имплементации и мониторинге государственной политики

Вовлечение ОГО в общественные дебаты, включая критические голоса и противоположные взгляды, имеет большое значение для плюралистического демократического общества. ОГО должны иметь возможность эффективно участвовать во всех этапах процесса принятия решений, включая планирование, реализацию, мониторинг и оценку. Такое участие включает в себя простые и понятные процедуры вовлечения; наличие и доступность бесплатно всех проектов документов; вовлечение на ранней стадии с предоставлением достаточного времени для подготовки; прозрачную обратную связь по всем полученным предложениям. Кроме того, ОГО должны быть вовлечены в процесс принятия решений через консультативные органы, что способствует укреплению взаимного доверия и сотрудничества между государством и сектором гражданского общества. Такие органы должны действовать на основе предписанных и четких стандартов и предусматривать прозрачные механизмы отбора членов.

Закон

Индикаторы для закона
1. Процедуры общественных консультаций просты и четко определены законом. 2. Закон предусматривает создание консультативных органов с четкими стандартами и прозрачными механизмами отбора их членов и принятия решений в рамках этих органов. 3. Закон предусматривает участие ОГО в реализации, мониторинге и оценке политики.

1. Процедуры общественных консультаций просты и четко определены законом.

Законодательство содержит положения о том, как организуются общественные консультации, включая онлайн и офлайн консультации и особые механизмы, позволяющие гражданам вносить свои предложения. Законодательство устанавливает срок, когда информация о консультациях должна быть опубликована, что позволяет вовлечь ОГО на самых ранних стадиях и предоставляет достаточно времени на подготовку, обсуждение и подачу рекомендаций касательно проектов программных документов и правовых актов. Условия проведения общественных консультаций не должны предусматривать подачу ненужной документации, такой как лицензии или информации об организации, либо сложные заявительные процедуры/порядок подачи. Правительство должно предпринимать надлежащие меры, чтобы способствовать участию ОГО и избегать их чрезмерного обременения в процессе участия.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Закон не устанавливает какого-либо четкое регулирование общественных консультаций, оставляя организацию и порядок проведения общественных консультаций на усмотрение государственных органов;

- Срок заблаговременного извещения ОГО о возможности направления своих предложений либо посещения общественного мероприятия слишком короткий;
- Порядок участия в консультациях предусматривает подачу ОГО ненужной документации, например, сертификатов или информации об учредителях.

2. Закон предусматривает создание консультативных органов с четкими стандартами и прозрачными механизмами отбора их членов и принятия решений в рамках этих органов.

Консультативные органы являются важным инструментом участия ОГО в разработке, имплементации и мониторинге государственной политики. Таким образом, важно, чтобы закон требовал от государственных органов создания консультативных органов, таких как общественные советы, рабочие группы и другие органы с привлечением ОГО. Такие органы могут создаваться при министерствах и правительстве, а также при других государственных органах или местных органах власти (муниципалитетах), и могут регулироваться законами либо подзаконными актами. Механизм участия в таких консультативных органах должен быть прозрачным, то есть он должен быть опубликован соответствующим органом и должен предусматривать четкие стандарты участия ОГО на основании объективных и разумных критериев. Эти стандарты должны содержать обоснование причин возможных отказов кандидатам, гарантии в случаях конфликта интересов и положения, обеспечивающие участие маргинализированных групп. Принятие решений в рамках этих органов должно быть прозрачным: например, протоколы заседаний или решения, а также список ОГО, принявших участие в заседаниях, публикуются онлайн.

Государственное учреждение, создающее консультативный орган, должно обеспечить его работу, в частности предоставляя помещение и техническое оборудование.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Только некоторым государственным органам разрешено создавать постоянные консультативные органы;
- Государственные органы создали консультативные органы, но нет правового регулирования их состава и работы;
- Законодательство не прописывает прямые полномочия консультативных органов;
- В консультативный орган включаются организации, предварительно отобранные государственным органом, создавшим его;
- Нет требования прозрачности деятельности консультативных органов.

3. Закон предусматривает участие ОГО в реализации, мониторинге и оценке политики.

Законодательство должно разрешать ОГО принимать участие в имплементации, мониторинге и оценке программ, принимаемых различными государственными органами. У ОГО должна быть возможность принимать участие на стадии имплементации, например, в оказании услуг или реализации проекта. У ОГО также должна быть важная роль в мониторинге и оценке государственной политики как у представителей групп, на которые она влияет. Эффективная и прозрачная система участия ОГО на данных стадиях обеспечит непредвзятый подход и надежность результатов. В Италии платформа [Monithon](#) стимулирует активное участие в мониторинге политики сближения, предлагая широкий спектр возможностей, таких как изучение истории и прогресса выбранного проекта, написание отчетов на основании доступных данных и организация групп для мониторинга расходования средств ЕС на конкретной территории.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не содержит каких-либо положений, касающихся участия ОГО в имплементации и мониторинге государственной политики;
- Не прописан порядок отбора ОГО для участия в мониторинге государственной политики.

Практика

Индикаторы для практики
1. Информация о проектах и сроках общественного обсуждения доступна бесплатно, желательно на единой и простой в использовании онлайн-платформе. 2. Формат консультаций гарантирует эффективное участие, а ОГО предлагается вносить свой вклад в процесс принятия решений на самых ранних этапах, и для этого им предоставляются достаточные сроки. 3. Наличие консультативного органа не ограничивает возможности других ОГО участвовать в общественных консультациях по вопросу, который вынесен на обсуждение. 4. Государственные органы делают предложения ОГО общедоступными и обеспечивают обратную связь. 5. Растет практика привлечения ОГО к реализации, мониторингу и оценке государственных политик и программ.

1. Информация о проектах и сроках общественного обсуждения доступна бесплатно, желательно на единой и простой в использовании онлайн-платформе.

Информация о проектах правовых актов должна публиковаться, быть доступной в доступном формате и в рамках временных сроков, предусмотренных законодательством. В частности, во времена чрезвычайных ситуаций есть необходимость своевременной и доступной публикации такой информации. Публикация такой информации должна включать вспомогательные материалы и сроки проведения консультаций. Информация обо всех проектах правовых актов может аккумулироваться через инструменты ИКТ, например, на одной платформе, обеспечивающей простоту использования. Такая платформа не должна требовать подписку либо плату за доступ. Например, в Армении есть специальная платформа www.e-draft.am, где публикуются проекты правовых актов, а также вспомогательные материалы. Платформа позволяет пользователям искать проекты и оставлять письменную обратную связь; на ней также представлены обзоры комментариев вместе с ответами на них. В небольших сообществах местные власти должны принимать меры для того, чтобы сделать проекты государственных программ доступными для каждого, в том числе посредством онлайн-форматов, например, используя доски объявлений либо общие собрания.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Информация о законопроектах публикуется на специальной платформе, требующей подписку и оплату за доступ;
- Во время кризиса информация, касающаяся изменений в законодательстве и принятых мер, не доступна для каждого, хотя она регулирует общественное поведение и содержит информацию о серьезных санкциях за нарушения.

2. Формат консультаций гарантирует эффективное участие, а ОГО предлагается вносить свой вклад в процесс принятия решений на самых ранних этапах, и для этого им предоставляются достаточные сроки.

Согласно требованиям законодательства, о проведении общественных консультаций должно сообщаться заранее, чтобы ОГО могли к ним подготовиться и внести реальный вклад. Должны применяться различные консультативные механизмы, чтобы обеспечить эффективное участие широкого круга ОГО. Проекты правовых актов и государственной политики должны обсуждаться на ранних стадиях, должна быть возможность пересмотра до следующей стадии разработки проекта. С ОГО также должны проводиться консультации касательно всех последующих проектов. Пересмотренные версии проектов правовых актов и государственной политики должны быть опубликованы сразу, как только они становятся доступными.

Государственные органы не должны применять «чрезвычайный» и «ускоренный» порядок принятия законов, решений и других правовых актов, чтобы обойти требование проведения общественных консультаций. Такие процедуры должны применяться в редких случаях.

Должен быть механизм проверки, являются ли такие процедуры необходимыми и адекватными в каждом конкретном случае.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Проекты правовых актов публикуются менее чем за неделю до крайнего срока подачи комментариев;
- ОГО приглашаются на общественные консультации в последний момент, или им не предоставляется проект обсуждаемой программы/закона до самого мероприятия;
- Проекты правовых актов и государственных программ обсуждаются на ранних стадиях консультаций, при этом вносятся значительные поправки; однако, эти поправки дорабатываются без дальнейшей публикации и/или консультаций;
- ОГО предлагается предоставить обратную связь после того, как все ключевые вопросы уже были решены, и уже тяжело внести какие-либо поправки, если в принципе возможно;
- Фиксируется множество случаев, когда применяется чрезвычайный порядок принятия проектов правовых актов без проведения общественных консультаций.

3. Наличие консультативного органа не ограничивает возможности других ОГО участвовать в общественных консультациях по вопросу, который вынесен на обсуждение.

Организаторы общественных консультаций должны быть беспристрастны и позволять участие всех заинтересованных ОГО в процессах государственного принятия решений, включая более мелкие или низовые группы гражданского общества. У небольших групп должна быть возможность участвовать, даже если они не вовлечены в официальные дискуссии или институализированные рамки участия, такие как консультативные органы (напр., общественные советы) или назначаемые правительственные органы/рабочие группы. У нечленов также должна быть возможность посещать заседания консультативных органов и выражать свое мнение.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Проекты правовых актов и программ определенного государственного органа обсуждаются только в рамках заседаний консультативного органа при нем.

4. Государственные органы делают предложения ОГО общедоступными и обеспечивают обратную связь.

Предоставление обратной связи на полученные комментарии является важным элементом повышения доверия и усиления сотрудничества. Все комментарии, полученные от гражданского общества, должны быть в равной мере рассмотрены и опубликованы вне зависимости от того, высказаны ли они за либо против обсуждаемых предложений. Обратная связь на каждое из предложений должна быть опубликована с пометками о том, какие предложения были инкорпорированы в итоговый документ, а какие не были и почему.

Обратная связь может быть представлена в виде короткого отчета с обзором всех комментариев и принятых решений.

Возможные нарушения данного индикатора:

- В обзоре полученных комментариев не указывается, были они инкорпорированы или отклонены, либо не указываются причины отклонения.

5. Растет практика привлечения ОГО к реализации, мониторингу и оценке государственных политик и программ

ОГО должны быть вовлечены не только в обсуждение государственной политики и программ, но также и в их имплементацию и мониторинг, которые не должны быть прерогативой только лишь государственных структур и компаний. Эти процессы должны быть прозрачны и основываться на экспертизе ОГО. ОГО должны обладать компетенциями для оказания образовательных и социальных услуг, услуг в области здравоохранения, быть вовлеченными в сферу культуры и т.п. Более того, ОГО могут оценивать влияние различной государственной политики, например, участвовать в оценке регулирующего воздействия или оценке влияния различных проектов на общие условия, включая проекты в области строительства, инфраструктуры и т.д. В рамках данного индикатора должна предоставляться информация о конкретных примерах вовлеченности ОГО в мониторинг, оценку и имплементацию и даваться оценка, есть ли позитивные тенденции в данном направлении.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Существуют практические препятствия к участию ОГО в мониторинге или имплементации, в частности в сферах, в которых ОГО обладают компетенциями и экспертизой.

Стандарт 3. ОГО имеют доступ к информации, необходимой для их эффективного участия

Эффективное участие в процессе принятия решений возможно только при наличии у ОГО доступа ко всей необходимой информации. Закон устанавливает условия и сроки публикации всей информации, необходимой для процесса принятия решений. Государственные органы должны обеспечить доступ к информации на основе простой и ясной процедуры. Государства должны принять законодательство, обязывающее государственные учреждения своевременно публиковать свою законодательную повестку дня.

Закон

Индикаторы для закона

1. Законодательство включает в себя условия и сроки опубликования государственными органами всей информации, связанной с процессом принятия решений.
2. Закон устанавливает простую и ясную процедуру доступа к информации.

1. Законодательство включает в себя условия и сроки опубликования государственными органами всей информации, связанной с процессом принятия решений

Право на участие в принятии решений тесно связано с прозрачностью и полным доступом к необходимой информации. Таким образом, информация, относящаяся к решениям, должна быть доступной, кроме четко определенных случаев, закрепленных в законодательстве. Более того, такие ограничения должны соответствовать конвенциям Совета Европы и другим международным обязательствам.

Информация должна предоставляться бесплатно либо за разумную цену (напр., эквивалентную стоимости печатных материалов), в рамках сроков, четко прописанных в законодательстве, через интернет или печатные СМИ. Информация должна предоставляться в четкой и понятной манере, соответствовать сущности поданных запросов и быть доступной ходатайствующей стороне. Далее, получателю должно быть разрешено пользоваться информацией на свое усмотрение, например, печатать ее или публиковать на сайте.

Чтобы облегчить доступ к информации, законодательство должно обязывать государственные власти публиковать свои законодательные повестки дня с указанием, какие законы и программы они планируют изменять или принимать, так как ОГО должны быть ознакомлены с законами и программами, чтобы подготовить свои предложения и/или комментарии.

Государственные власти должны предоставлять актуальную, полную информацию о процессе принятия решений и порядке участия. Например, согласно Статье 15 Закона Украины «О доступе к публичной информации», распорядитель информации обязан обнародовать проекты решений, подлежащие обсуждению, и повестку дня своих открытых заседаний безотлагательно, но не позднее 5 рабочих дней со дня утверждения документа. Проекты нормативно-правовых актов и решения органов местного самоуправления должны обнародоваться не позднее 10 рабочих дней до даты их рассмотрения с целью принятия.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не требует публикацию информации, относящейся к решениям правительства;
- В законодательстве нет положений, устанавливающих крайние сроки для публикации информации, относящейся к таким решениям;
- Закон не предусматривает публикацию законодательной повестки дня правительства.

2. Закон устанавливает простую и ясную процедуру доступа к информации.

Доступ к публичной информации должен регулироваться на законодательном уровне. Такое законодательство должно прописывать, какие документы необходимы для запроса информации, временные сроки предоставления информации и уважительные причины отказов, которые должны быть четкими, понятными и должны содержать закрытый перечень таких оснований. ОГО не должны быть обязаны указывать причину своего запроса на предоставление публичной информации. Формальности, связанные с подачей такого запроса, не должны превышать уровень, необходимый для его обработки.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Доступ к информации не регулируется законодательством;
- Для получения информации нужно предоставлять множество документов.

Практика

Индикаторы для практики
1. Проекты законов и политик публикуются и общедоступны, а ОГО должным образом уведомляются о публичных слушаниях или обсуждении проектов нормативных актов. 2. Государственные органы своевременно и бесплатно предоставляют ответы на запросы о предоставлении информации.

1. Проекты законов и политик публикуются и общедоступны, а ОГО должным образом уведомляются о публичных слушаниях или обсуждении проектов нормативных актов.

Государственные власти должны делать проекты законов и программ доступными для общественного обсуждения в соответствии с установленными процедурами. Такой доступ должен предоставляться без ненужных административных препятствий, на бесплатной основе, в соответствии с принципами открытых данных и своевременно. Доступность информации также значит, что ОГО должны иметь возможность получать информацию о законопроектах без дополнительных согласований, онлайн и офлайн. Своевременная публикация значит, что у ОГО должно быть достаточно времени подготовиться к общественным слушаниям или дискуссиям: например, ознакомиться с проектами и написать свои предложения. Доступ может предоставляться онлайн либо офлайн.

В случаях, когда доступ к проектам правовых актов ограничен, нужно следовать требованиям законодательства. Более того, такие случаи должны иметь место в строго ограниченных целях:

например, в целях национальной безопасности, обороны или международных отношений; общественной безопасности; предупреждения, расследования или преследования за уголовные деяния.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Зафиксирован случай, когда проект закона или государственной политики не выносился на общественное обсуждение;
- Была задержка в публикации проекта закона или государственной политики для общественного обсуждения;
- Государственные власти не анонсируют общественные слушания или дискуссии;
- Государство отказывает ОГО в предоставлении информации о законопроекте, не объясняя причины отказа;
- Государственные органы анонсируют общественные слушания или дискуссию, не предоставляя достаточно времени на подготовку.

2. Государственные органы своевременно и бесплатно предоставляют ответы на запросы о предоставлении информации.

Государственные органы должны отвечать на должным образом сформулированные запросы на предоставление публичной информации в рамках установленных сроков. Более того, государственные органы должны предоставлять свои ответы на бесплатной основе, кроме случаев, когда установлена заранее оговоренная, разумная плата, связанная со стоимостью печати и/или копирования материалов. От заявителя должно требоваться предоставление только минимального объема идентифицирующей информации, необходимой государству для идентификации личности заявителя и ответа на запрос.

Государственные органы должны вовремя предоставлять всеобъемлющие ответы на запросы на предоставление информации, и любой отказ в предоставлении информации должен быть четко обоснован соответствующими правовыми основаниями, такими как конфиденциальность, национальная безопасность и т.д. Случаи, когда информация не предоставляется, должны быть четко обоснованы, со ссылками на соответствующие законы.

Более того, у ОГО должна быть возможность подачи жалоб касательно ограниченного или обременительного доступа, и государство должно отвечать на такие жалобы и принимать корректирующие меры.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные органы не отвечают на запросы;
- Государственные органы пропускают сроки ответа на запрос;
- Государственные органы отвечают на запрос таким образом, что не дается ответ на поставленный вопрос;
- Во время чрезвычайных ситуаций доступ к информации ограничен.

Стандарт 4. Общественное участие в принятии решений четко отделено от политической активности и лоббистской деятельности

В последние годы стремление к ужесточению требований прозрачности в отношении политической деятельности и лоббирования повлияло на способность ОГО участвовать в публичных дебатах и в процессе принятия решений. Деятельность ОГО все чаще характеризуется как политическая, что приводит к тому, что некоторые организации сталкиваются с чрезмерным административным бременем и притеснениями. Как и любые другие ограничения прав на свободу объединений, выражения мнений и участия, ограничения должны быть основаны на законной государственной цели и принципе пропорциональности. Поэтому политическая деятельность должна быть четко и узко определена, чтобы не ограничивать участие ОГО в общественной и правозащитной деятельности. Аналогичным образом, регулирование лоббирования не должно ограничивать правозащитную деятельность ОГО.

Закон

Индикаторы для закона
1. Ограничения на участие ОГО в политической деятельности четко описаны и узко определены и не влияют на способность ОГО участвовать в деятельности в области государственной политики. 2. Регулирование лоббирования не ограничивает возможности ОГО по участию в деятельности в области государственной политики и отстаивания общественных интересов.

1. Ограничения на участие ОГО в политической деятельности четко описаны и узко определены и не влияют на способность ОГО участвовать в деятельности в области государственной политики.

Участие лиц и групп в ведении государственных дел и разработке государственной политики является важным элементом демократии.

У ОГО есть очень важная роль в процессе разработки политики, так как они являются орудием сбора и каналом передачи взглядов своих членов и других стейкхолдеров. Их вклад добавляет ценности в процесс принятия политических решений, и у него есть огромный потенциал к улучшению качества и значимости конечной политики.

Если брать слишком широкое определение понятия, то политическая активность может подразумевать не только такие вещи, как поддержка кандидатов на государственные должности или фандрайзинг для политических партий, но и деятельность, которой занимаются некоторые ОГО: например, адвокати́рование за или против конкретных законов, занятие общественным адвокати́рованием, инициирование судебных разбирательств касательно защиты общественных интересов или участие в политических дебатах. Чтобы не допустить ограничений таких законных для ОГО занятий, государства должны четко прописывать, что именно считается «участием в политической деятельности», в соответствующих законах. Важно, чтобы регулирование политической деятельности не

нарушало право ОГО на участие и репрезентацию взглядов своих организаций и стейкхолдеров.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Определение политической деятельности слишком широко, что также ограничивает возможности ОГО вовлекаться в политическую активность;
- ОГО, получающим финансирование из-за рубежа, запрещено участвовать в государственной политике;
- Регулирование политической деятельности настолько сложное и ограничительное, что ОГО выбирают добровольное молчание.

2. Регулирование лоббирования не ограничивает возможности ОГО по участию в деятельности в области государственной политики и отстаивания общественных интересов.

Лоббирование – это как устная, так и письменная коммуникация с общественным чиновником, целью которой является оказание влияния на законодательство, государственную политику и административные решения. Чтобы четко разделить лоббирование и адвокати́рование (которое является принципом некоммерческой деятельности), национальное законодательство, как, например, Закон Македонии о Лоббировании 2008 года, может определять лоббирование как деятельность, осуществляемую за денежное вознаграждение зарегистрированными лоббистами либо их сотрудниками, подписавшими контракт на лоббирование (Ст. 2).

Важно, чтобы определение “лоббирование” и соответствующее регулирование не препятствовали правам и деятельности ОГО, в частности, такой типичной деятельности по адвокати́рованию, как общественные выступления, анализ и публикация социологических опросов или исследований и предоставление информации лицам, ответственным за принятие решений.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Определение лоббистской деятельности ограничивает возможности ОГО заниматься адвокати́рованием;
- Для деятельности в сфере государственной политики ОГО должны зарегистрироваться в качестве лоббистов;
- ОГО не могут входить в здания государственных органов без регистрации в качестве лоббистов.

Практика

Индикаторы для практики
1. ОГО не подвергаются преследованиям и не испытывают никакого давления в связи с высказыванием мнений, поддерживающих или альтернативных интересам политических партий. 2. ОГО могут свободно заниматься адвокационной деятельностью без необходимости регистрации в качестве лоббистов или профессиональных адвокатов, а также без дополнительного административного или финансового бремени

1. ОГО не подвергаются преследованиям и не испытывают никакого давления в связи с высказыванием мнений, поддерживающих или альтернативных интересам политических партий.

Право на участие не может быть реализовано, если ОГО заставляют замолчать или запугивают, чтобы те отказались от своей деятельности. Запугивание может проявляться по-разному: угрозы физической расправы над сотрудниками, финансовые санкции против ОГО, создание препятствий к высказыванию и адвокатированию, к коммуникации и сотрудничеству и т.п. ОГО не должны сталкиваться с такими угрозами, а должны иметь возможность участвовать в процессе принятия решений и продвигать любое решение в интересах своих стейкхолдеров. Ни одна ОГО не должна быть ограничена в своих правах из-за участия в процессе принятия решений.

Политические партии, в частности те, что находятся у власти, обязаны уважать право ОГО свободно высказывать свои мнения и убеждения вне зависимости от точки зрения самой правящей партии. Политические партии, государственные чиновники и другие лица обязаны не оказывать давления на ОГО, чтобы убедить их поддерживать генеральную политическую линию правительства. Такое давление может принимать разные формы, например, вмешательство во внутреннее управление НГО либо когда в качестве условия возможного предоставления государственного финансирования ОГО ставится выражение поддержки правящей политической партии.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО потеряла свой некоммерческий статус из-за критической оценки политики правительства;
- Сотрудники ОГО столкнулись с преследованием/физическими увечьями из-за своих мнений касательно конкретного проекта;
- Сотрудники ОГО получают телефонные звонки с угрозами, целью которых является принуждение к поддержке интересов правящей политической партии.

2. ОГО могут свободно заниматься адвокационной деятельностью без необходимости регистрации в качестве лоббистов или профессиональных адвокатов, а также без дополнительного административного или финансового бремени

Эффективное адвокати́рование позволяет ОГО формировать общественные дискуссии вокруг важных социальных вопросов и продвигать интересы сообществ в формировании политики в тех областях, которые влияют на их жизнь. Не должно быть требования, чтобы ОГО должны были получать специальный статус, определенный законодательством, такой как статус лоббиста, чтобы заниматься адвокати́рованием, таким как участие в общественных слушаниях и консультациях, предоставление своих комментариев к законодательству и государственной политике и т.п. Таким же образом, ОГО не должны оплачивать специальные пошлины либо предоставлять дополнительную отчетность, если они занимаются адвокати́рованием в сфере государственной политики.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные власти налагают штраф на ОГО за занятие адвокати́рованием без регистрации в качестве лоббиста;
- Если ОГО занимаются адвокати́рованием, они должны предоставлять дополнительную информацию о своих учредителях и членах;
- ОГО, занимающиеся адвокати́рованием, подвергаются проверкам чаще, чем это предусмотрено графиком проверок.

Источники

- OSCE-ODIHR – Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association, para. 31, 183-195
- International Covenant on Civil and Political Rights, art. 25
- General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25): 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, para. 1-4
- OSCE Recommendations on enhancing the participation of associations in public decision-making processes, Vienna (15-16 April 2015), No. 3, 6-7, 10-11, 16, 20-21, 25-26, 27
- OSCE, International practices on confidence-building measures between the state and the civil society organizations, Chapter IV (Dec 2010)
- UN Human Rights Council, Promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law: best practices, experiences, challenges and ways to overcome them: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/30/26 (23 July 2015)
- OHCHR Draft guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs, A/HRC/39/28 (Sept 2018) para. 19, 21, 56-58, 64-77, 79, 82-94
- CCPR/C/128/2, Human Rights Committee, Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic

- Checklist – FoAA during public health emergencies, developed in the context of the COVID-19 by the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, Annex (2018)
- Council of Europe Guidelines for civil participation in political decision making, CM (2017)-83 final (adopted 27 September 2017) para. 4, 6, 8-12, 20-21, 23, 26-29.
- Council of Europe Expert Council on NGO Law, Regulating political activities of non-governmental organizations. OING Conf/Exp (3 December 2015)
- Council of Europe Recommendation N (2002)2 on access to official documents (adopted Feb 21, 2002)
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)2 on legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (adopted 22 March 2017)
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe, art. 76-77 (adopted 10 Oct 2007)
- Council of Europe Recommendation Rec(2001)19 on the participation of citizens in local public life (adopted 6 Dec 2001)
- Council of Europe, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, CONF/PLE(2009)CODE1 (adopted by the Conference of INGOs on 1 October 2009), background document, Chapter III.ii and Chapter IV.iii, 4-5
- Council of Europe, Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205)
- Council of Europe and ECNL, Civil Participation in Decision-Making Processes: An Overview of Standards and Practices in Council of Europe, Chapter V, sections 1 and 2.2; Chapter VI, section 3 and country example No. 13; Chapter VII (May 2016)
- Council of Europe; SG/Inf(2020)11, Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states; 7 April 2020, Point 2.3
- Defending Civil Society, the International Center for Not-for-Profit Law, World Movement for Democracy (September 2012)

СФЕРА 6. СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ

Стандарт 1. У каждого есть право на свободу мнений и их свободное выражение

Свобода мнений и их свободное выражение является краеугольным камнем демократического общества, поскольку свободные люди способны четко формулировать свои потребности и приоритеты и призывать лиц, принимающих решения, к ответу. Свобода выражения мнений гарантируется Международным пактом о гражданских и политических правах и Европейской конвенцией о правах человека. Свобода мнений и их свободное выражение гарантируется любому человеку без какой-либо дискриминации. Она обеспечивает право искать, получать и распространять информацию и идеи в любой возможной форме. Государства могут ограничивать свободу выражения мнений, но любые ограничения должны основываться на четком законе и должны быть строго необходимы для достижения законных целей. Разжигание вражды, т.е. любое выступление в пользу ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, не защищается свободой выражения мнений и должно быть запрещено.

Закон

Индикаторы для закона

1. Право на свободу мнений и их свободное выражение гарантируется любому лицу, местному или иностранному, индивидуально или в составе группы, включая ОГО, без какой бы то ни было дискриминации.
2. ОГО и связанные с ними лица свободны искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от государственных границ, с помощью любых средств информации.
3. Любая пропаганда ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, запрещена.
4. Не устанавливаются никакие санкции за распространение информации на основе широких и расплывчатых определений "ложных новостей" или "непроверенной государством" информации.

- 1. Право на свободу мнений и их свободное выражение гарантируется любому лицу, местному или иностранному, индивидуально или в составе группы, включая ОГО, без какой бы то ни было дискриминации.**

Уважение и защита права на свободу мнения и его выражения является обязанностью государства, которое должно быть зафиксировано в национальном законодательстве. Национальная правовая система должна предоставлять эффективные гарантии свободы мнений и их выражения каждому человеку по всей территории государства, как индивидуально, так и в рамках группы, в том числе и ОГО.

Свобода мнения не подлежит каким-либо ограничениям. Свобода иметь мнение также включает в себя свободу не иметь мнения и не быть обязанным высказывать свое мнение по какой-либо теме. Должны защищаться все формы мнений, включая социальные, политические, научные, исторические, нравственные и религиозные. Наличие какого-либо мнения не должно подлежать уголовному преследованию. Государства не должны вводить исключения из или ограничения на свободу мнений. Ничьи права не должны ущемляться на основании их реальных, воспринимаемых либо предполагаемых мнений. Запрещено принуждать кого-либо иметь либо не иметь мнение вне зависимости от формы принуждения.

Свобода выражения подразумевает под собой особые обязанности и ответственность, поэтому она может подлежать определенным формальностям, условиям, ограничениям и наказаниям. Любое такое ограничение должно одновременно соответствовать трем критериям:

- 1) Оно должно быть «предусмотрено законодательством», понятным и доступным каждому (принцип правовой определенности, предсказуемости и прозрачности);
- 2) Оно должно преследовать законную цель: например, защита прав или репутации других, защита национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности (принцип законности). Это закрытый перечень ограничений, и он не может быть расширен.
- 3) Оно должно быть объективно необходимым, а также являться наименее ограничительным средством достижения требуемой законной цели (принципы необходимости и соразмерности), даже в исключительных случаях чрезвычайности, продиктованной, например, защитой общественного здоровья, общественной и национальной безопасности.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО и связанным с ними лицам запрещено ставить под сомнение либо отрицать исторические факты, официально поддерживаемые правительством;
- Ограничение свободы выражения основано на традиционных правилах, религии или обычном праве, а не на прописанных нормах;
- Правовая норма, ограничивающая некоторые формы выражения, сформулирована нечетко и таким образом, что она позволяет каждому свободно интерпретировать, когда она может применяться и как;
- В законодательстве не представлен закрытый перечень ограничений, что оставляет ограничения на усмотрение властей.

2. ОГО и связанные с ними лица свободны искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от государственных границ, с помощью любых средств информации.

Достаточный доступ к информации является базовым условием процессов участия в принятии решений при демократическом правлении. В обстоятельствах, когда доступ к

информации является инструментом реализации права ОГО на получение и передачу информации, отказ властей в предоставлении ОГО информации, которую она запрашивала в общественных интересах, является нарушением такого права.

Право искать, получать и передавать информацию не ограничивается границами, и у иностранных ОГО есть такое же право искать и получать информацию, как и у местных. Таким же образом, право на поиск и получение информации не связано с местонахождением ОГО в пределах страны.

Информацию и идеи любого рода можно передавать другим в любой форме и любыми средствами. Защита свободы выражения распространяется на информацию или идеи, которые могут считаться властями либо большинством населения небезопасными либо противоречивыми, включая идеи или взгляды, которые могут «шокировать, оскорбить или возмутить». Примеры форм выражения, подлежащих защите, включают комментарии о личных либо общественных делах, агитацию, обсуждение прав человека, журналистику, научные исследования, выражение этнической, культурной, лингвистической и религиозной идентичности, художественное самовыражение, рекламу, обучение, политический дискурс и политическая рекламу во время избирательных кампаний.

Формы выражения, подлежащие защите, включают «устные, письменные и жестовые формы, а также невербальное выражение, такое как изображения или объекты искусства». Способы выражения включают «книги, газеты, памфлеты, плакаты и баннеры, а также любые формы аудиовизуальных, электронных и основанные на интернете средства выражения».¹²

Возможные нарушения данного индикатора:

- Иностранном ОГО запрещено выражать свои мнения в местных СМИ;
- Власти отказывают ОГО в доступе к информации, представляющей общественный интерес и важной для реализации права ОГО на поиск и распространение информации в гражданском обществе.

3. Любая пропаганда ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, запрещена.

Свобода выражения не является абсолютным правом; определенные виды высказываний не защищаются. Государства должны законодательно запрещать «любую пропаганду войны», а также «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию».¹³ Такой набор характеристик обычно называется «языком вражды» и не защищается правом на свободу высказывания.

С наступлением эпохи Интернета также развилась особая форма языка вражды, называемая «кибербуллингом». Объектом кибербуллинга обычно становится отдельная жертва (или даже

¹² Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в интернете и вне его (Совет Европейского Союза), 2014, пар. 18

¹³ МПГПП, Статья 20.

организация), которая атакуется враждебным и оскорбительным контентом, нападками и даже угрозами насилия. Он не подпадает под определение «языка вражды», так как автор не подстрекает других к действиям, направленным против группы людей по признаку их «национальных, расовых или религиозных» характеристик. Однако, такой вид высказывания все же подпадает под ограничения, соответствующим трем критериям (предписанность законодательством, преследование законной цели и необходимость в демократическом обществе), что требуется международными стандартами в сфере защиты свободы выражения.

Важно отметить, что, хоть международные стандарты обязывают государства принимать специальное законодательство, запрещающее «язык вражды» только против трех отдельных целевых групп, а именно национальных, расовых и религиозных, это не значит, что каким-либо образом разрешен «язык вражды» против других групп (таких как социально-экономические группы, ЛГБТИК и т.п.). Могут вводиться ограничения «языка вражды» против других групп и лиц при условии, что они соответствуют трем критериям, описанным выше.

Понятие «выступление в пользу» (ненависти) подразумевает, что у автора высказывания есть специальное намерение публично продвигать ненависть в отношении целевой группы (а именно национальной, расовой или религиозной). Таким образом, не достаточно того факта, что целевая группа восприняла высказывание как пропагандирующее ненависть, если автор не стремился к разжиганию таковой.

Понятие «подстрекательство» распространяется на все высказывания о национальных, расовых и религиозных группах, которые «неизбежно порождают риск дискриминации, вражды или насилия в отношении лиц, относящихся к этим группам». Прецедентное право ЕСПЧ разделяет, с одной стороны, настоящее и серьезное подстрекательство к экстремизму и, с другой стороны, право лиц (включая журналистов и политиков) на свободное выражение мнений, которые могут оскорбить, шокировать либо возмутить.

Согласно международным стандартам в сфере свободы выражения, высказывание квалифицируется как «язык вражды», если оно соответствует шести критериям (учитывающим контекст, спикера, намерение, содержание, охват и вероятность вреда), которые подробно описаны в разделе «Определения».

Возможные нарушения данного индикатора:

- В государстве нет законов, запрещающих язык вражды в отношении национальных, расовых или религиозных групп, в результате чего подстрекательство к дискриминации таких групп толерируется или даже активно поддерживается государственной властью;
- Третья сторона (напр., журналист или правозащитник), которая повторяет провокационные расистские высказывания других (напр., неонацистской группировки) исключительно в целях дискуссии в общественных интересах, может в рамках законодательства быть осужденной за содействие распространению «языка вражды»;
- Законодательство допускает ситуации, когда ОГО, критикующее действия правительства, направленные против части своего населения, может быть наказана

за высказывания в пользу национальной вражды, подстрекающие к насилию и социальным беспорядкам.

4. Не устанавливаются никакие санкции за распространение информации на основе широких и расплывчатых определений "ложных новостей" или "непроверенной государством" информации.

Как уже объяснялось в Индикаторе 1, государства могут устанавливать ограничения свободы выражения только в том случае, когда они четко прописаны в законодательстве, с целью защиты законного интереса, признанного международными договорами в сфере прав человека, и когда они строго необходимы для достижения такого интереса и соразмерны. Санкции обычно считаются необходимыми и соразмерными, когда они являются наименее интрузивным инструментом защиты законного интереса. Другими словами, любой вид санкций, уголовный или административный, не соответствует критериям необходимости/соразмерности, если защиты интереса можно было достигнуть менее ограничительным способом.¹⁴ Международные стандарты в сфере прав человека признают, что целенаправленная дезинформация может препятствовать реализации права человека на формирование мнения посредством поиска, получения и передачи информации и идей любого рода и что некоторые формы дезинформации могут быть запрещены, если они наносят вред неприкосновенности частной жизни или репутации человека либо подстрекают к ненависти, насилию и дискриминации в отношении определенных общественных групп. Однако, международные договорные органы по правам человека единогласно сходятся во мнении, что общие запреты на основании широких и нечетких определений понятий «фальшивые новости» и «необъективная информация» всегда несовместимы с защитой свободы выражения и должны быть отменены.¹⁵ Это также касается ситуаций, когда государство угрожает санкциями или даже лишением свободы любому, кто сообщает либо разглашает информацию, которая, как считается, может вызвать волнения, панику и беспорядки во времена объявленных чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, общественной или национальной безопасности.

Согласно региональным стандартам, «дезинформация» понимается и определяется как «доказуемо ложная или вводящая в заблуждение информация, создаваемая, представляемая или распространяемая в целях получения материальной выгоды или намеренного обмана общественности, которая может нанести общественный ущерб».¹⁶ Определение «общественный ущерб» может включать «угрозы демократическим политическим процессам

¹⁴ КПЧ ООН, Замечания общего порядка No. 34, Статья 19 (Свобода выражения), пар. 34.

¹⁵ Совместная декларация о свободе выражения мнения, а также «фейковых новостях», дезинформации и пропаганде Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика Организации американских государств по вопросу свободы выражения мнения и Специального докладчика по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации в Африке, 3 марта 2017, пар. 2 (<https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf>)

¹⁶ Европейская Комиссия, Коммюнике Европейскому Парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, «Борьба с дезинформацией в интернете: европейский подход», 26 апреля 2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-236-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

и процессам разработки политики», а также угрозы защите здоровья граждан, окружающей среде или безопасности.¹⁷ Однако, определение «дезинформации» категорически исключает любое распространение «заблуждений, сатиры или пародии, либо четко определяемых пропартийных новостей и комментариев».¹⁸

Возможные нарушения данного индикатора:

- Правовая норма, ограничивающая распространение «дезинформации», не сужает ее определение до доказуемо ложной информации, сознательно и намеренно распространяемой с целью нанесения ущерба законным интересам частных лиц, общества и государства и/или получения материальной выгоды;
- Правовые положения касательно распространения «дезинформации» предусматривают санкции, которые несоразмерны защите определенного законного интереса (напр., тюрьма за «то, что, вероятно, вызовет панику и беспорядки»), таким образом оказывая сковывающее влияние на свободу выражения.

Практика

Индикаторы для практики
1. Нет никаких репрессий или несоразмерных санкций за выражение мыслей и мнений. 2. Государство не препятствует выражению идей, мнений и мыслей, несовместимых с официальной политикой или критикующих ее. 3. Санкции, налагаемые за высказывания, разжигающие ненависть, строго необходимы и соразмерны в качестве сдерживающего фактора, и применяются тогда, когда такой же результат не может быть достигнут применением более легких мер. 4. Не существует случаев, когда журналисты, активисты или представители ОГО были бы привлечены к ответственности или осуждены за создание или распространение "ложных новостей" или "дезинформации".

¹⁷ См. Сноску 11

¹⁸ Также, см. доклад Совета Европы DGI(2017)9, «Информационный хаос: на пути к созданию междисциплинарных рамок для проведения исследований и разработки политики», (<https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>), который определяет «три типа информационного хаоса»: а) Мисинформация, когда распространяется ложная информация, но без цели причинения вреда; б) Дезинформация, когда ложная информация сознательно и умышленно распространяется с целью причинения вреда; и в) Малинформация, когда достоверная информация распространяется с целью причинения вреда (напр., утечка информации о чьей-либо частной жизни, язык вражды и т.п.).

I. Нет никаких репрессий или несоразмерных санкций за выражение мыслей и мнений.

Свобода выражения затрагивает не только мнения, разделяемые большинством или крупными группами. Она также подразумевает защиту «информации и мнений, выражаемых небольшими группами либо одним лицом, даже если такое выражение шокирует большинство».¹⁹ Толерантность к индивидуальным точкам зрения является важным компонентом демократической политической системы. Защищаются также мнения, выраженные ненормативной лексикой либо с преувеличенными формулировкам. Степень защиты зависит от контекста и цели критики.

Государство не должно позволять, чтобы люди или ОГО получали отдачу за свои мнения. Никто не должен лишаться свободы просто за выражение своих мыслей и мнений. Наложение уголовной санкции может применяться только в случаях языка вражды или подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию в отношении лиц или групп.

Диффамация должна считаться гражданским правонарушением, а не преступлением. Там, где законодательство все еще рассматривает диффамацию как преступление, национальные суды должны воздерживаться от присуждения уголовных наказаний, в частности лишения свободы, так как такие санкции всегда несоразмерные; они также не являются необходимыми в демократическом обществе.

Национальные и локальные государственные учреждения не травят и не позорят ОГО за критические высказывания в адрес правительства и его политики.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО или связанные с ними лица подвергаются санкциям за публичное выражение мнений по социальным, экономическим или политическим вопросам страны;
- ОГО или связанные с ними лица подвергаются санкциям за юмористические или сатирические комментарии касательно действий государственных деятелей, религиозных организаций или институтов политической власти;
- ОГО или связанные с ними лица лишаются свободы за подрыв репутации других людей после того, как они просто выразили свое мнение;
- Активные ОГО или связанные с ними лица постоянно вызываются в суд или проходят через другие административные процедуры, чтобы объяснить либо прояснить выраженные ими мнения;
- ОГО, которые критически высказываются о правительстве и других государственных органах, исключаются из общественных консультаций, встреч и дебатов в СМИ.

¹⁹ Совет Европы, Защита права на свободу выражения в рамках Европейской конвенции по защите прав человека; Пособие для юристов, 2017, стр. 75

2. Государство не препятствует выражению идей, мнений и мыслей, несовместимых с официальной политикой или критикующих ее.

Любое законодательство, ограничивающее право на свободу высказывания, должно применяться органом, независимым от какого-либо политического, коммерческого либо другого нежелательного влияния. Законы должны применяться без своеволия и дискриминации, также должны быть достаточные меры предосторожности против злоупотребления, включая возможность опротестования и средства юридической защиты против его неправомерного применения.

Оценочные суждения должны подлежать особой защите, так как они являются выражением плюрализма, критически важного в демократическом обществе. Государственная политика и положения законодательства, затрагивающие ОГО, должны одинаковым образом применяться в отношении организаций, поддерживающих правительство, и организаций, выражающих несогласие или работающих в сферах, которые правительство не считает приоритетными.

ОГО должны иметь свободный доступ к каналам массовой информации для выражения своих взглядов и мнений, включая критические в отношении официальной политики. Свобода СМИ и плюрализм должны быть защищены законодательством. Редакционная независимость служб общественного вещания должна гарантироваться механизмом назначения правления, которое бы не контролировалось правительством или парламентским большинством. Доступ к Интернету и социальным сетям и их использование СМИ и ОГО не должны быть ограничены запретом на публикацию контента третьих сторон, если его снятие не было предписано решением независимого судебного органа.

Плюрализм политических дебатов в ведущих СМИ должен подлежать особой защите, особенно во время электоральных кампаний. Финансирование как государственных, так и частных СМИ должно быть прозрачным и подотчетным общественности, что особенно касается размещения государственной рекламы.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО, которая постоянно озвучивает критические мнения в отношении правительства, подвергается налоговому и государственному контролю чаще и с большей тщательностью, чем обычно;
- ОГО и связанные с ними лица, известные своим оппозиционным отношением к государственной политике, не допускаются/не приглашаются на государственные телеканалы;
- Сайты или страницы ОГО блокируются либо закрываются постановлением министерства либо другого административного органа;
- Учреждения проводят кампании по дискредитации ОГО и их доноров.

3. Санкции, налагаемые за высказывания, разжигающие ненависть, строго необходимы и соразмерны в качестве сдерживающего фактора, и применяются тогда, когда такой же результат не может быть достигнут применением более легких мер.

Правительство не должно использовать законодательство по языку вражды в качестве средства, чтобы «отвадить граждан от участия в законных демократических дебатах по вопросам, представляющим общий интерес»²⁰. Применяемые санкции должны быть соразмерными (не несоразмерно мелкими, чтобы не стимулировать риторику вражды, и не несоразмерно серьезными, чтобы не ущемлять свободу выражения).

Налагаемые санкции должны соответствовать трем критериям, то есть они должны быть четко предписаны законодательством для достижения законной цели и быть для этого строго необходимыми.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Суды не применяют шесть критериев (см. раздел Определения) для оценки, подпадает противоречивое высказывание под понятие «язык вражды» или под другие положения законодательства (напр., о диффамации);
- Когда суды налагают санкции в качестве наказания в случаях языка вражды, они внимательно не оценивают и не обосновывают соразмерность санкции каждому отдельному нарушению, а скорее присуждают либо слишком мягкие, либо слишком строгие наказания.

4. Нет случаев, когда журналисты, активисты или представители ОГО были бы привлечены к ответственности или осуждены за создание или распространение "ложных новостей" или "дезинформации".

Договорные органы по правам человека постоянно заявляют, что преследование либо осуждение журналистов просто за создание или распространение «фальшивой информации» несовместимо с защитой свободы выражения. Такой вид защиты также распространяется на любого, кто выполняет важную функцию «журналистики» посредством поиска, получения и передачи информации (именуемой также «гражданская журналистика»).

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО, блогеры и активисты подвергаются уголовному преследованию и наказанию за публикацию «ложной и недостоверной информации».

²⁰ Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в интернете и вне его (Совет Европейского Союза), 2014, пар. 18

Стандарт 2. Государство способствует свободе мнения и выражения, защищает их

Государство несет позитивное обязательство по поощрению и защите свободы мнений и их свободного выражения. Правовые рамки должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечить среду, в которой информация свободно циркулирует, а разнообразное содержание находится под защитой. Не следует налагать никаких ограничений на свободное использование таких средств коммуникации, как Интернет. Не должно быть цензуры, а в случаях осуществления через средства массовой информации диффамации должны приниматься оперативные и пропорциональные меры. Следует защищать деятельность журналистов и уважать их право на сохранение конфиденциальности источников информации.

Закон

Индикаторы для закона
1. Не предусмотрено никаких ограничений на свободное использование Интернета или других средств коммуникации для выражения мнений. 2. Существуют четкие меры защиты и гарантии от цензуры. 3. Закон защищает конфиденциальность информаторов и журналистских источников информации. 4. Существуют четкие и соразмерные санкции за диффамацию/клевету, уголовная ответственность за диффамацию/клевету не предусмотрена.

1. Не предусмотрено никаких ограничений на свободное использование Интернета или других средств коммуникации для выражения мнений.

Международные стандарты в области свободы выражения признают, что те права, которые есть у людей офлайн, должны защищаться и онлайн. Однако, интернет характеризуется некоторыми особенностями: например, он предоставляет неограниченное количество точек доступа неограниченному количеству пользователей, в отличие от вещательных СМИ, которые характеризуются ограниченным диапазоном частот и, соответственно, ограниченным количеством частот, распределяемых между операторами.

Учитывая отличия Интернета от вещательных СМИ, международные стандарты в области защиты свободы выражения признают, что:

- Интернет не должен подпадать под такие же правила лицензирования и регистрации, как вещательные СМИ (то есть радио и телевидение), для которых такие правила были необходимы, чтобы государство могло справедливо распределить ограниченное количество частот;
- «Ограничение доступа к Интернету или какой-либо его части для всего населения или для определенных его сегментов (отключение Интернета) не может быть оправдано ни при каких обстоятельствах, даже если это происходит в связи с необходимостью

сохранения общественного порядка или в интересах национальной безопасности. То же относится к замедлению операций в Интернете в целом или в каких-либо его частях».²¹

- Широкомасштабные запреты на работу вебсайтов, блогов и других функционирующих в Интернете коммуникационных систем, включая системы поддержки таких коммуникаций (такие как Интернет-провайдеры или поисковые системы), не соответствуют трем критериям, описанным выше. Ограничения должны касаться строго определенного контента и быть четко прописаны в законодательстве как необходимые для защиты законных целей. Национальное законодательство должно гарантировать, что «некоторый контент, приложения или услуги никогда не должны блокироваться, замедляться, ослабляться или дискриминироваться, за исключением очень немногих обстоятельств (напр., при исполнении решения суда или законодательного положения, например, в соответствии с правоохранными положениями о насилии над детьми, в случае критически важных проблем, связанных с защищённостью сети, для предотвращения нежелательной коммуникации или для минимизации исключительной перегрузки)».²²

Возможные нарушения данного индикатора:

- Чтобы иметь доступ к аудитории страны, Интернет компаниям нужно регистрироваться и получать лицензию;
- Блогеры, имеющие более 1000 посещений своей страницы в сутки, обязаны выполнять те же обязательства, что и СМИ.

2. Существуют четкие меры защиты и гарантии от цензуры.

Национальное законодательство должно обеспечивать четкую защиту от законов и практик, «налагающих цензуру, поощряющих самоцензуру или предусматривающих правовые меры наказания, включая уголовные, финансовые и административные санкции за пользование свободой мнения и выражения в нарушение международного законодательства о правах человека».²³

Меры, принимаемые перед публикацией, такие как лицензирование журналистов, отказы в регистрации периодических изданий, изучение статьи чиновником перед публикацией и

²¹ Совместная декларация о свободе выражения мнений в интернете четырех специальных докладчиков по свободе выражения (Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ) и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов), 2011 пар. 6 b

²² Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в интернете и вне его (Совет Европейского Союза), 2014, стр.28

²³ Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в интернете и вне его (Совет Европейского Союза), 2014, стр. 11

запрет на публикацию, считаются актами цензуры. Такие ограничения могут снизить ценность распространяемой информации, даже если они временные.

Любые средства цензуры, считающиеся неприемлемыми в «традиционных СМИ», также не должны использоваться в онлайн СМИ. Не должны развиваться новые формы цензуры, такие как фильтры контента и ограничения трафика к определенным веб-страницам.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Нет правовой защиты от цензуры;
- Новостные службы государственных телеканалов должны подавать новостные темы на предварительное согласование;
- Публикации и контент веб-сайта ОГО должны быть рассмотрены государственными органами перед публикацией.

3. Закон защищает конфиденциальность информаторов и журналистских источников информации.

Национальное законодательство должно защищать любую ОГО или связанное с ней лицо, которое разглашает информацию, которая, по их обоснованному мнению, является правдивой и может представлять угрозу или нанести ущерб какому-либо общественному интересу, такую как информация о нарушении национального или международного законодательства, злоупотреблении властью, растратах, расхищении, нанесении вреда окружающей среде, общественному здоровью и безопасности. Такая защита должна также распространяться на журналистов, которые получили данную информацию, чтобы они не были обязаны выдавать свои источники.

Защита информаторов является критически важной для стимулирования информирования о злоупотреблении, мошенничестве и коррупции. Государства должны «создавать условия, стимулирующие открытое информирование и разоблачение, таким образом, чтобы люди считали безопасным свободно поднимать проблемные вопросы, представляющие общественный интерес».²⁴ Также рекомендуется, чтобы «были созданы четкие каналы, через которые бы проходило информирование и разоблачение в общественных интересах, обращение к которым должно быть облегчено соответствующими мерами».²⁵

Правовая практика ЕСПЧ позволила разработать шесть критериев для определения, положена ли информатору защита. Критерии учитывают следующие факторы:

- 1) Рассматривал(а) ли информатор распространение имеющейся у него/нее конфиденциальной информации через Интернет, а затем решил(а), что такое информирование будет «точно непрактичным»?

²⁴ Совет Европы, Рекомендации CM/Rec (2014)7 по защите информаторов и пояснительный меморандум, Принцип 12

²⁵ Там же, Принцип 13

- 2) Является ли интерес, который может быть у общественности к данной конкретной информации, «настолько сильным, чтобы даже пренебречь юридически предусмотренным обязательством о неразглашении»?
- 3) Перевешивает ли общественный интерес в обладании раскрытой информацией тот ущерб, который понес государственный орган в результате разглашения, если таковой был?
- 4) Является ли разглашенная информация точной и надежной «в той мере, в которой позволяют обстоятельства»?
- 5) Действовал ли информатор из лучших побуждений либо он/она был(а) мотивирован(а) «ущербом личности, или личной неприязнью, или ожиданием личной выгоды, включая материальную», что могло бы оправдать «особенно сильный уровень защиты»?
- 6) Было ли наложенное на информатора наказание соразмерным «преследуемой законной цели»?

Согласно международным стандартам в области свободы выражения, журналистам должна быть обеспечена однозначная и четкая правовая защита их права не разглашать информацию, позволяющую идентифицировать источник. Таким же образом должны быть защищены другие лица, которые, в связи со своими профессиональными связями с журналистами, получают знания об информации, позволяющей идентифицировать источник, посредством сбора, редакторской обработки и распространения такой информации.

Правительства должны позволять журналистам работать в свободной и благоприятной среде, в безопасности, без страха цензуры и ограничений.

Международные и региональные стандарты в сфере прав человека не рассматривают ордеры на обыски и конфискацию материалов у журналистов в качестве «необходимой» меры в демократическом обществе.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Информаторы преследуются за нарушение договоров о неразглашении или законодательства о коммерческой тайне, даже если разглашение такой информации представляло общественный интерес;
- Помещения журналистов обыскиваются, а материалы изымаются после того, как выдается соответствующий ордер, чтобы идентифицировать журналистские источники;
- Журналисты преследуются и осуждаются за отказ разглашать свои источники информации.

4. Существуют четкие и соразмерные санкции за диффамацию/клевету, уголовная ответственность за диффамацию/клевету не предусмотрена.

Целью законов о диффамации (также известной как клевета) является защита людей от лживых утверждений фактографического характера, которые могут нанести ущерб их чести и репутации. Защита свободы выражения может быть ограничена с целью защиты репутации других, но любое ограничение должно соответствовать трем критериям: оно должно быть четко предписано законодательством для достижения законной государственной цели и быть строго необходимым («соразмерным») для достижения этой цели. Это значит, что нельзя достичь такого же результата при помощи менее ограничительных мер.

Диффамация должна подлежать гражданско-правовой и административной ответственности, а не уголовным санкциям. «Уголовное наказание за диффамацию не является обоснованным ограничением свободы выражения; все законы, устанавливающие уголовную ответственность за диффамацию, должны быть упразднены либо, где необходимо, заменены надлежащими и соразмерными законами, предусматривающими гражданско-правовую ответственность».²⁶ Государства должны рассматривать декриминализацию диффамации, но так или иначе уголовное законодательство должно применяться только в самых серьезных случаях. Лишение свободы никогда не является соразмерным наказанием.

Возможные нарушения данного индикатора:

- За любую диффамацию накладываются одинаковые санкции, не применяются критерии необходимости и соразмерности санкций в разных обстоятельствах;
- Диффамация является уголовным преступлением;
- Диффамация является гражданско-правовым правонарушением, но соответствующие санкции, предусмотренные законодательством, не являются соразмерными и необходимыми в демократическом обществе.

Практика

Индикаторы для практики
1. Случаи блокировки обычных и сетевых СМИ всегда основываются на четких правовых основаниях и соразмерны достижению законных целей. 2. Публикации в Интернете не требуют специального разрешения или соблюдения специальных административных правил, применяемых к традиционным СМИ. 3. Нет случаев осуждения журналистов или проведения полицейских рейдов на редакции сайтов и СМИ с целью раскрытия их источников информации. 4. Государственные органы содействуют распространению достоверной, проверяемой и заслуживающей доверия информации.

²⁶ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросам о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика ОАГ по вопросам свободы выражения мнений, Международные механизмы поощрения свободы выражения, 2002.

1. Случаи блокировки обычных и сетевых СМИ всегда основываются на четких правовых основаниях и соразмерны достижению законных целей.

Нет «попыток блокировать, ущемлять, фильтровать, подвергать цензуре или закрывать коммуникационные сети или любого другого вмешательства в нарушение международного законодательства».²⁷

Любой случай блокировки традиционных или онлайн СМИ (вне зависимости от длительности периода такой блокировки) должен соответствовать трем критериям, то есть она должна быть четко предписана законодательством для достижения законной цели и быть строго необходимой («соразмерной») для этого. Это значит, что нельзя было достичь такого же результата менее ограничительными мерами.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Веб-сайт блокируют, замедляют либо закрывают на основании того, что на нем может критиковаться правительство или политическая система, поддерживаемая правительством;
- Национальный провайдер блокирует трансляцию телеканала во время телепередач с участием лидеров оппозиции;
- Частным вещательным компаниям отказывают в выдаче лицензии, приостанавливают либо отзывают ее без предварительного предупреждения либо должного обоснования и законной цели, предусмотренной законодательством.

2. Публикации в Интернете не требуют специального разрешения или соблюдения специальных административных правил, применяемых к традиционным СМИ.

Частные лица и ОГО не должны рассматриваться в качестве СМИ, которые являются средством коммуникации для распространения информации периодического характера, таким как газеты, радио или телевидение.

Не должно быть требования, чтобы частные лица или ОГО получали разрешение на публикацию интернет-контента в любой форме, кроме случаев, когда это необходимо для защиты других законных прав (напр., авторского права).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Блогерство считается деятельностью в области СМИ и подлежит выполнению правовых процедур, предусмотренных для СМИ, таких как регистрация, лицензирование и т.п.

3. Нет случаев осуждения журналистов или проведения полицейских рейдов на редакции сайтов и СМИ с целью раскрытия их источников информации.

²⁷ Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в интернете и вне его (Совет Европейского Союза), 2014, пар. 33 d

Полицейские рейды и обыски в офисах газет и вещательных компаний являются формой посягательства на свободу прессы. Вне зависимости от того, есть ли судебные ордера на такие мероприятия либо нет, такие обыски ставят под угрозу конфиденциальность журналистских источников и являются формой цензуры в отношении всех журналистов страны.

Возможные нарушения данного индикатора:

- После того, как СМИ провело расследование на основании конфиденциальных источников, его офис обыскивает полиция и изымает технику;
- Журналисты признаются виновными, и им присуждаются тюремные сроки после того, как они отказываются разгласить в суде свои источники информации.

4. Государственные органы содействуют распространению достоверной, проверяемой и заслуживающей доверия информации.

Международные договорные органы по правам человека также акцентируют прямые обязанности государств бороться с распространением дезинформации посредством поощрения благоприятной среды для свободной, независимой и разнообразной коммуникации. Эти обязанности включают активную приверженность и способствование распространению надежной, достоверной и точной информации, а также воздержание от создания и распространения заявлений, которые известны либо должны быть известны как лживые, а также заявлений, которые «демонстрируют грубое пренебрежение достоверной информацией» (последнее можно более точно определить понятием «пропаганда»).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные СМИ запускают и продвигают кампании по дискредитации, нацеленные против работы местных ОГО, распространяя недостоверную информацию о якобы получаемой ими помощи и содействии преступной деятельности (напр., незаконный ввоз мигрантов, разжигание паники либо социальных волнений по вопросам общественного здоровья и т.п.);
- Государственные акторы активно распространяют через свои аккаунты с социальных сетей недостоверную информацию, разжигающую ненависть и вражду в отношении части населения, которая критически относится к их политической деятельности.

Источники

- International Covenant on Civil and Political Rights, art. 5, 19, 20
- European Convention on Human Rights, art. 10
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 11
- UN Convention Against Corruption, art. 33
- UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 on Article 19 of the ICCPR (2011)

- Council of the European Union, EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression, Online and Offline (2014)
- EU Framework decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia (2014)
- UN Human Rights Committee, *Ross v. Canada* (2000)
- European Court of Human Rights: *Jersild v. Denmark* (1994)
- European Court of Human Rights: *Gunduz v. Turkey* (2003)
- European Court of Human Rights: *Handyside v. United Kingdom* (1976)
- European Court of Human Rights: *Sener v. Turkey* (2000)
- European Court of Human Rights: *Lingens v. Austria* (1985)
- European Court of Human Rights: *Eon v. France* (2003)
- European Court of Human Rights: *Cojocaru v. Romania* (2015)
- European Court of Human Rights: Grand Chamber, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* (2016)
- European Court of Human Rights: *Manole and Others v. Moldova* (2009)
- European Court of Human Rights: *Roemens Schmit v. Luxembourg* (2003)
- European Court of Human Rights: *Guja v. Moldova* (2008)
- Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 4th Edition (2006)
- UN Human Rights Council resolution on the promotion, protection and enjoyment of human rights on the internet, A/HRC/RES/38/7 (17 July 2018)
- UN Human Rights Council resolution on the promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, 2012, A/HRC/RES/20/8 (29 June 2012)
- UN Human Rights Council, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred – Annex: Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, A/HRC/22/17/Add.4 (11 Jan 2013)
- Joint Declaration on freedom of expression and the internet by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organisation for Security and Cooperation in Europe (“OSCE”) Representative on Freedom of the Media, the Organisation of American States (“OAS”) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Charter of Human and People’s Rights (“ACHPR”) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information (1 June 2011)
- Joint Declaration on international mechanisms for promoting freedom of expression by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression (10 Dec 2002)
- Joint Declaration on freedom of expression and “fake news”, disinformation and propaganda, Declaration by the United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples’ Rights Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information (3 March 2017)

- UN HRC Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant
- Concluding observations of the Human Rights Committee, Cameroon, CCPR/C/79/Add.116. November 1999
- Concluding Observations of the Human Rights Committee, Armenia, UN Doc CCPR/C/79/Add.100, 19 November 1998
- Council of Europe, Freedom of Expression: A guide to the implementation of Article 10 of the European Convention of Human Rights – Human Rights Handbook No. 2, 2nd Edition (2004)
- Council of Europe, Protecting the Right to Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights: A handbook for legal practitioners (2017)
- Council of Europe, Recommendations and declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society (2016)
- Council of Europe PACE Resolution 1577 (2007): towards decriminalisation of defamation and corresponding Recommendation 1814 (2007) (adopted 4 Oct 2007)
- Council of Europe Recommendation 2007(2) on media pluralism and diversity of media content (adopted 31 Jan 2007)
- Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2014)7 on the protection of whistleblowers and Explanatory Memorandum (adopted 30 April 2014)
- Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information (adopted 8 March 2000)
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership (adopted 7 March 2018)
- Council of Europe report DGI(2017)9, “Information Disorder: Toward an Interdisciplinary framework for research and policymaking”
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Revisiting Whistleblower Protection in OECD Countries: From Commitments To Effective Protection (2014)
- European Commission, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, “Tackling online disinformation: a European Approach” (26 April 2018)
- ARTICLE 19, Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation (2017)

СФЕРА 7. ПРАВО НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ

Стандарт 1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных

Право на неприкосновенность частной жизни – это уважение частной и семейной жизни человека, его дома и переписки. Это право гарантируется каждому человеку Международным пактом о гражданских и политических правах и Европейской конвенцией о правах человека. Право на неприкосновенность частной жизни и защиту личных данных также относится к ОГО и должно быть сбалансировано с правом на доступ к информации. Любое вмешательство должно основываться на четком законе и быть строго необходимым для достижения законных целей. Кроме того, вмешательство или нарушение права на неприкосновенность частной жизни должно расследоваться и преследоваться по закону.

Закон

Индикаторы для закона
1. Право на неприкосновенность частной жизни предоставлено всем без какой-либо дискриминации. 2. Закон предоставляет гарантии от вмешательства или посягательств на неприкосновенность частной жизни, независимо от того, совершаются ли они государственными органами, физическими или юридическими лицами, а также от того, осуществляются ли они в режиме онлайн или офлайн. 3. Закон регулирует сбор, обработку и хранение персональных данных физических лиц государственными органами.

1. Право на неприкосновенность частной жизни предоставлено всем без какой-либо дискриминации.

Международные и региональные стандарты в области прав человека признают, что у всех людей есть право на неприкосновенность частной жизни и что могут иметь место произвольные и незаконные посягательства на это право. Право на неприкосновенность частной жизни может при некоторых обстоятельствах служить ограничением свободы выражения и доступа к информации, когда общественный интерес сохранить определенную информацию конфиденциальной преобладает над общественным интересом разгласить ее.

Понятие «частная жизнь» может распространяться на профессиональную и бизнес деятельность и аспекты физической и социальной идентичности человека, включая право на личную самостоятельность, личностный рост и установление отношений с другими людьми. Таким образом, уважение чьей-либо «частной жизни» включает право жить «частной социальной жизнью», что подразумевает возможность для человека развивать социальный

аспект его/ее личности без необоснованного вмешательства. «Защита частной жизни» включает защиту жилища, репутации, коммуникации и личных данных. Понятие «неприкосновенность частной жизни» также распространяется на неприкосновенность жилища и корреспонденции, которые в случаях ОГО включают их рабочие офисы и соответствующие активы.

Согласно международным договорам в области прав человека, право на неприкосновенность частной жизни также распространяется на объединения и их членов. Таким образом, любое требование законодательства в отношении того, чтобы ОГО разглашала информацию, которая обычно подпадает правилам защиты данных, должно соответствовать трем критериям. Эти критерии подразумевают, что ограничение должно:

- 1) иметь четкое правовое основание;
- 2) преследовать законные интересы (защита государственной и общественной безопасности, защита финансовых интересов государства, предупреждение уголовных преступлений или защита прав и свобод других);
- 3) быть строго необходимым в демократическом обществе для достижения этих интересов, даже в исключительных чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения, общественной или национальной безопасности.

Если один из этих критериев не выполняется, посягательство на право на неприкосновенность частной жизни является необоснованным.

Законодательство должно гарантировать право на неприкосновенность частной жизни ОГО и их учредителям, донорам и другим аффилированным лицам без какой-либо дискриминации. На ОГО «не должно возлагаться общее обязательство раскрывать имена и адреса своих членов, поскольку это было бы несовместимо не только с их правом на свободу объединений, но и с правом на неприкосновенность частной жизни».²⁸ Более того, надзор и контроль над ОГО не должен быть более строгим, чем надзор и контроль над частными коммерческими компаниями.

Правила бухгалтерского учета и отчетности в отношении ОГО должны соответствовать законодательным требованиям касательно неприкосновенности частной жизни (напр., не должна разглашаться информация из медицинских карточек сотрудников, так как она содержит конфиденциальные медицинские данные).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Положения касательно разглашения данных для ОГО более обременительные и сопряжены с большим вмешательством, чем такие положения для частных коммерческих компаний;
- Положения, ограничивающие право на неприкосновенность частной жизни для ОГО, одинаковым образом применяются в отношении всех ОГО, вне зависимости от разницы в их размерах, структуре и деятельности;

²⁸ БДИПЧ ОБСЕ-Венецианская комиссия, Руководящие принципы свободы ассоциации, 2015, пар. 167

- Положения, требующие, чтобы ОГО разглашали личные данные и конфиденциальную информацию, не являются соразмерными и обоснованными законными интересами.

2. Закон предоставляет гарантии от вмешательства или посягательств на неприкосновенность частной жизни, независимо от того, совершаются ли они государственными органами, физическими или юридическими лицами, а также от того, осуществляются ли они в режиме онлайн или офлайн.

Международные и региональные стандарты запрещают любую форму незаконного и произвольного посягательства на право на неприкосновенность частной жизни со стороны государства. Эти стандарты также накладывают на государство прямые обязанности защищать частных лиц и организации от такого вмешательства со стороны третьих сторон. Поэтому законодательство должно предусматривать ответственность за вмешательство в частную жизнь ОГО и их учредителей, членов, бенефициаров, членов правления, доноров и других аффилированных лиц, когда это вмешательство исходит как со стороны государства, так и со стороны третьих сторон. Законодательство также должно гарантировать неприкосновенность частной жизни как онлайн, так и офлайн. У государства не должно быть возможности принуждать Интернет провайдеров разглашать информацию, которой обмениваются онлайн (или посредством других электронных технологий), кроме случаев, когда имеется действующее постановление суда на основании объективных доказательств. Это касается и обмена информацией между лицами, принадлежащими к объединению, либо между самими объединениями.

Государство не нарушает право на неприкосновенность частной жизни самих ОГО, их учредителей, членов, бенефициаров, доноров и других аффилированных лиц. Любое особое вмешательство в право на неприкосновенность частной жизни должно подлежать судебному рассмотрению независимым судебным органом.

Законодатели должны узко формулировать любые положения, разрешающие слежку за ОГО, и должны обеспечить, чтобы такие меры всегда были основаны на постановлении суда, вынесенным независимым судебным органом на основании законных причин.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Нет положений, четко регулирующих ответственность государства и других сторон, когда они посягают на право на неприкосновенность частной жизни или данные ОГО и их членов, например, осуществляя прослушку телефонов либо иное перехватывание коммуникаций и действий членов ОГО;
- Законодательство не требует, чтобы власти получали ордер от независимого суда перед тем, как требовать от ОГО, чтобы она поделилась информацией.

3. Закон регулирует сбор, обработку и хранение персональных данных физических лиц государственными органами.

Личные данные не должны разглашаться, делаться доступными или иным образом использоваться в целях, отличных от защиты национальной безопасности, общественного порядка или здоровья и нравственности или от стремления обеспечить соблюдение прав и свобод других граждан. Личные данные могут разглашаться, когда структуры или лица дают свое согласие на их использование. Это признается Общим регламентом по защите персональных данных ЕС и распространяется не только на организации, находящиеся на территории ЕС, но и на организации, находящиеся вне территории ЕС, но которые обращаются к гражданам ЕС (напр., в целях фандрайзинга) либо собирают, обрабатывают и хранят данные о гражданах ЕС.

Государство должно предусматривать соответствующие санкции и другие способы защиты права на неприкосновенность частной жизни, когда оно нарушается. Государство должно также обеспечить недискриминационное отношение к субъектам персональных данных. Гарантии безопасности, применяемые в отношении физических лиц, должны также применяться в отношении объединений вне зависимости от того, являются ли они юридическими лицами либо нет.

Должны быть материально-правовые и процессуальные гарантии, обеспечивающие, что у государственной власти есть доступ к личным данным (или возможность использования) только тогда, когда это требуется (например, в рамках расследования уголовного дела).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство разрешает разглашение личных данных не в рамках законных целей, без согласия затрагиваемых лиц;
- Правила, касающиеся сбора, хранения и использования личных данных, не закреплены в законодательных актах либо являются неясными, расплывчатыми и нечеткими в отношении ОГО, что позволяет широкую интерпретацию.

Практика

Индикаторы для практики
1. Нарушения права на неприкосновенность частной жизни со стороны государственных органов расследуются и преследуются по закону. 2. ОГО и связанные с ними лица защищены от незаконного или непропорционального сбора, обработки и хранения личной информации, как в режиме онлайн, так и в режиме офлайн.

1. Нарушения права на неприкосновенность частной жизни со стороны государственных органов расследуются и преследуются по закону.

Нарушения права на неприкосновенность частной жизни должны оперативно и справедливо расследоваться, а на виновные стороны должны налагаться соразмерные санкции, предусмотренные законодательством. ОГО, их учредители, члены и другие аффилированные лица должны иметь право требовать компенсацию за любое незаконное вмешательство в их право на неприкосновенность частной жизни и другие сопутствующие права в результате слежки со стороны государства, даже если такая слежка осуществлялась на основании закона, в целях защиты национальной безопасности и борьбы с преступностью, если такое вмешательство было несоразмерным и не было необходимым в демократическом обществе. Защита неприкосновенности частной жизни должна быть применимой в судебном порядке.

Возможные нарушения данного индикатора:

- За ОГО, их учредителями, членами или другими аффилированными лицами осуществлялась слежка либо прослушка без достаточных правовых гарантий, таких как судебный ордер или законные причины (напр., национальная безопасность), предусмотренные законодательством;
- Обвинения в том, что за ОГО, их учредителями, членами и другими аффилированными лицами ведется слежка или прослушка, не расследуются и/или не преследуются.

2. ОГО и связанные с ними лица защищены от незаконного или непропорционального сбора, обработки и хранения личной информации, как в режиме онлайн, так и в режиме офлайн.

Процесс сбора, обработки и хранения персональных данных должен быть основан на законе. ОГО не должны быть обязаны разглашать имена, адреса и другие личные данные своих членов и других аффилированных лиц, так как это нарушает не только их право на неприкосновенность частной жизни, но и их свободу ассоциации.

Однако, в некоторых обстоятельствах от членов ОГО и других аффилированных лиц может законно требоваться разглашение отдельных персональных данных, например, когда они занимаются сбором пожертвований от общественности либо получают значительную поддержку от государства или общества. Также может существовать разумное требование разглашения списка членов политических партий, когда они претендуют на получение государственного финансирования, предусмотренного для партий с определенным минимальным количеством членов. От физических лиц может требоваться, чтобы они сообщали о членстве в ОГО, когда такое членство может помешать исполнению их обязанностей в качестве государственного служащего или чиновника. От особых профессиональных объединений также может требоваться предоставление списка членов в случаях, когда такие объединения выполняют определенные регуляторные функции. Однако, любое разглашение такой информации должно быть основано на принципах соразмерности,

соответствовать принципам защиты данных и ограничивать количество людей, у которых есть доступ к таким данным.

Сбор, использование и хранение личных данных ОГО, их учредителей, членов, бенефициаров и других аффилированных лиц может осуществляться только на основании четких и прозрачных правил. Надзор или контроль со стороны государства должны иметь законное основание и быть соразмерными законным целям, которые они преследуют. Личные данные не могут использоваться без согласия их владельца.

Возможные нарушения данного индикатора:

- При проверке ОГО государственные органы требуют от них предоставления персональных данных, например, списка членов, без законных оснований, четко прописанных в законодательстве;
- Личные данные ОГО, их членов и учредителей направляются неопределенному количеству государственных органов для дополнительного согласования;
- Правила, касающиеся сбора, хранения и использования личных данных, не зафиксированы в правовых актах или являются неясными, расплывчатыми и нечеткими в отношении ОГО, что позволяет широкую интерпретацию.

Стандарт 2. Государство защищает право на неприкосновенность частной жизни ОГО и связанных с ними лиц

Право на неприкосновенность частной жизни должно быть защищено государством как в отношении ОГО, так и в отношении всех связанных с ними лиц. Законодательство, касающееся отчетности ОГО, должно защищать неприкосновенность частной жизни всех лиц, связанных с ОГО, таких как доноры, члены, волонтеры и другие ассоциированные лица. Доступ к офисам и документам ОГО должен быть возможен только при наличии объективных оснований для такого доступа. Любое наблюдение или вмешательство в деятельность ОГО должно быть соразмерным, законным и требовать предварительного разрешения независимого судебного органа.

Закон

Индикаторы для закона
1. Требования к отчетности для ОГО защищают неприкосновенность частной жизни членов, доноров, членов правления и сотрудников, а также конфиденциальность их личных активов. 2. Доступ в офисы ОГО возможен только при наличии объективных оснований и соответствующего судебного разрешения. 3. Наблюдение за ОГО или связанными с ней лицами является пропорциональным, законным и требует предварительного разрешения, выданного независимым судебным органом.

I. Требования к отчетности для ОГО защищают неприкосновенность частной жизни членов, доноров, членов правления и сотрудников, а также конфиденциальность их личных активов.

«Все нормативные акты и практика, касающиеся надзора и контроля за объединениями, должны исходить из принципа минимального вмешательства со стороны государства в деятельность объединений».²⁹ Право на неприкосновенность частной жизни требует, чтобы все лица были свободны от «произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь, произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции», а также от посягательств на их репутацию.³⁰ Как таковое, право на неприкосновенность частной жизни защищает конфиденциальность писем, телефонных звонков, электронных писем, текстовых сообщений и просмотра сайтов в Интернете, а также контроль лиц над своими личными данными.

Таким образом, в то время как требование отчетности само по себе не является ограничением деятельности ОГО, должны быть достаточные гарантии защиты неприкосновенности частной жизни членов ОГО, доноров, сотрудников и волонтеров. Лица, связанные с ОГО, могут подлежать требованиям отчетности только в случаях, когда они заключали личные сделки с самой ОГО либо когда у властей есть серьезные и обоснованные подозрения в возможном мошенничестве, хищении и другой преступной деятельности. На самом деле, мировая государственная практика и регулирование ссылаются на борьбу с мошенничеством, хищением, отмыванием доходов, полученных незаконным путем, и другими преступлениями в интересах национальной и общественной безопасности и порядка в качестве законных обоснований требований разглашения персональных данных ОГО. Однако, Специальный докладчик ООН по вопросам о праве на свободу ассоциации уточнил, что такие обоснования могут быть законными, но «просто преследовать законный интерес недостаточно», и все соответствующие ограничения должны быть «способом достижения желаемой цели, сопряженным с наименьшим вмешательством». Такие гарантии также должны быть четко прописаны в законодательстве и быть доступными общественности.

Общественный интерес в разглашении конкретной информации должен перевешивать общественный интерес в сохранении ее конфиденциальности. Критерий «общественного интереса» часто применяется Европейским судом по правам человека («ЕСПЧ») в делах о неприкосновенности частной жизни, где он также должен учитывать право на доступ к информации.

Как отмечено выше, право на неприкосновенность частной жизни также включает право на защиту личных данных. Такая защита может быть непростой задачей, когда дело касается онлайн ресурсов, требующих специальной технической экспертизы. Даже если человек добровольно дал согласие на использование личных данных, у него есть право отозвать его в любой момент. Молчание, ранее проставленная галочка при посещении сайта или бездействие не должны рассматриваться как молчаливое согласие, как постановляет Общий регламент по защите персональных данных ЕС (который также распространяется на

²⁹ БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы свободы ассоциации, 2015, пар. 228

³⁰ МПГПП, Статья 17, пар. 1

организации, которые базируются не в странах ЕС, но которые обращаются к гражданам ЕС или обрабатывают их данные).

ОГО также защищены в вопросах, касающихся автоматической обработки личных данных. Личные данные, раскрывающие расовое происхождение, политические взгляды или религиозные и другие убеждения, а также личные данные, касающиеся здоровья и сексуальной жизни, не могут обрабатываться автоматически, если только национальное законодательство не обеспечивает надлежащие гарантии защиты, прописанные в международном законодательстве. Это касается также личных данных о наличии уголовной судимости.

Во всех случаях надзор должен осуществляться на основании презумпции законности ОГО и ее деятельности. Более того, при осуществлении надзора недопустимо вмешательство во внутреннее управление ОГС и принуждение ОГС к координированию своих целей и деятельности с государственной политикой и управлением.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Требования к отчетности по персональным данным членов ОГО, доноров, членов правления, сотрудников и волонтеров одинаковые для всех ОГО, вне зависимости от их размера, структуры и масштаба деятельности;
- Требования к отчетности по персональным данным членов ОГО, доноров и сотрудников несоразмерные, не являются необходимыми для защиты законных целей и не представляют общественный интерес;
- Обязательства по отчетности обязывают ОГО раскрывать информацию о своих членах, которые являются ВИЧ-позитивными.

2. Доступ в офисы ОГО возможен только при наличии объективных оснований и соответствующего судебного разрешения.

Любой обыск в офисе ОГО или изъятие документов или другого имущества (ноутбуков и т.п.) должен соответствовать трем критериям, предусмотренным международными стандартами в области защиты права на неприкосновенность частной жизни (а именно предписанность законодательством и строгая необходимость для достижения законной цели). Такие мероприятия должны проводиться только с разрешения, выданного независимым судебным органом, и в присутствии представителя ОГО. Должна быть возможность обжаловать любое такое разрешение в суде.

Законодательство должно четко определять перечень органов, уполномоченных проводить обыски в офисах ОГО. У таких органов должны быть внутренние правила, регулирующие основания для инспекции ОГО, продолжительность инспекции и список документов, которые необходимо подготовить в ходе или после инспекции. Такие правила также должны содержать четкие определения полномочий инспекторов и обеспечивать соблюдение права на неприкосновенность частной жизни членов и учредителей ОГО.

В любом случае, ОГО должны быть заблаговременно проинформированы о проведении обыска или инспекции, а также о продолжительности инспекции. Любые исключения из этого правила должны быть ограничены, узко определены, предписаны законодательством и четко обоснованны в судебном порядке на обыск. Законодательство также должно предусматривать, что, где это возможно, у ОГО должна быть возможность пригласить своего адвоката присутствовать в течение обыска или инспекции.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство обязывает ОГО предоставлять доступ в свои офисы на основании полицейского ордера и без разрешения от независимого органа;
- Правила, касающиеся того, как и кем должны проводиться обыски в офисах ОГО, четко не определены;
- Нет временных ограничений на продолжительность обысков и инспекций.

3. Наблюдение за ОГО или связанными с ней лицами является пропорциональным, законным и требует предварительного разрешения, выданного независимым судебным органом.

Слежка, проводимая государствами, должна в первую очередь быть нацеленной на борьбу с преступностью и защиту национальной безопасности. Даже когда меры слежения предпринимаются в таких законных государственных целях, они все равно могут не быть должными, необходимыми и соразмерными ограничениями права на неприкосновенность частной жизни ОГО и их членов.

Как отмечено Специальным докладчиком ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, использование полномочий на ведение слежки и новых технологий без надлежащих правовых гарантий может иметь скользящее воздействие на свободу выражения и свободу ассоциации, так как «для осуществления этих свобод нередко требуется проведение закрытых совещаний и закрытой коммуникации, с тем чтобы люди могли организоваться перед лицом правительств или других влиятельных акторов».

Меры слежения должны соответствовать минимальным требованиям и гарантиям, предусмотренным прецедентным правом Европейского суда по правам человека.

Условия и обстоятельства, в которых власти могут осуществлять тайную слежку и сбор данных, должны быть четко прописаны в законодательстве и должны всегда подразумевать надзор со стороны независимого и беспристрастного судебного органа.

Должно быть незаконным принуждать Интернет провайдеров предоставлять властям информацию, которой обменивались онлайн или с помощью других электронных технологий, в отсутствие судебного ордера на основании объективных доказательств.

Блокировка сайтов ОГО, определенных источников информации или инструментов коммуникации может иметь очень негативное воздействие на организации. Меры безопасности должны иметь временный характер, быть узко определены как те, что нацелены на достижение законной цели, и предписаны законодательством. Такие меры не должны использоваться в целях преследования инакомыслия и критики.

Таким образом, законодатели должны строго ограничивать рамки любых положений, допускающих слежку за объединениями, и обеспечивать, чтобы они всегда опирались на распоряжение суда. «Любые положения, представляющие собой вмешательство в использование Интернета и других средств коммуникации, в том числе социальных сетей, должны быть соразмерными, а также сопряженными с наименьшим вмешательством по сравнению со всеми другими имеющимися вариантами. Должно существовать право обжалования любых мер наблюдения в суде».³¹

Возможные нарушения данного индикатора:

- Нет положений, ограничивающих всеохватывающую слежку за ОГО исключительными обстоятельствами либо предусматривающих должные механизмы надзора;
- Органы, обладающие полномочиями санкционировать слежку, не являются независимыми от правительства.

Практика

Индикаторы для практики
1. Не зафиксировано случаев несанкционированного вмешательства в частную жизнь или коммуникации ОГО или связанных с ними лиц. 2. Отсутствуют случаи взлома офисов ОГО или доступа к документам ОГО без соответствующего судебного разрешения.

1. Не зафиксировано случаев несанкционированного вмешательства в частную жизнь или коммуникации ОГО или связанных с ними лиц.

Никогда не должно быть вмешательства в коммуникацию (включая широкую слежку, перехват электронных писем, телефонных звонков, SMS и т.п.), кроме случаев, когда оно должным образом санкционировано судом. Постановление суда, санкционирующее такое вмешательство, должно содержать четкое объяснение правового обоснования постановления, указание конкретного законного интереса, который преследуется (напр., защита государственной или общественной безопасности, финансовых интересов государства, прав и свобод других либо пресечение уголовных преступлений), и обоснование, почему такое вмешательство является соразмерным и строго необходимым для достижения такого

³¹ БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы свободы ассоциации, 2015, пар. 271

интереса. Затрагиваемые лица или организации должны иметь возможность обжаловать такое решение или требовать компенсацию в другом независимом судебном органе. В любом случае, правительства не должны использовать полномочия на ведение слежки для дестабилизации деятельности организаций.

Личный доход и активы членов правления, сотрудников и доноров ОГО должны быть защищены в рамках законодательства; государственные органы не должны требовать или собирать информацию о таких активах, кроме случаев, когда это должным образом санкционировано.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Правительство и другие государственные органы осуществляют слежку за ОГО без постановления суда;
- Вынесенное постановление суда, санкционирующее вмешательство, не является должным образом обоснованным (напр., не указаны правовое основание, преследуемый законный интерес либо обоснование необходимости и соразмерности вмешательства);
- Затрагиваемая организация или лица не могут обжаловать постановление суда, санкционирующее вмешательство, и оспорить его правомерность.

2. Отсутствуют случаи взлома офисов ОГО или доступа к документам ОГО без соответствующего судебного разрешения.

Любой обыск в офисе ОГО или изъятие документов или другого имущества (ноутбуков и т.п.) должны проводиться только с разрешения, выданного независимым судебным органом, и в присутствии представителя ОГО. Такой ордер должен содержать четкую ссылку на его правовое основание, указание конкретного законного интереса, который преследуется (напр., защита государственной или общественной безопасности, финансовых интересов государства, прав и свобод других либо пресечение уголовных преступлений), и обоснование, почему санкционированная мера является соразмерной и строго необходимой для достижения такого интереса. Затрагиваемым ОГО должно быть разрешено обжалование и оспаривание правомерности ордера в другом независимом судебном органе.

У ОГО должен быть доступ к правилам, определяющим основания для инспекции объединений, продолжительность инспекции, документы, которые должны быть подготовлены в ходе или после инспекции, и другие процессуальные аспекты. Когда имеется такая возможность, ОГО должно быть разрешено вызывать адвоката до начала обыска. Обыск не должен начинаться до прибытия адвоката, и ему должно быть разрешено присутствовать на протяжении всего мероприятия.

Документы ОГО, которые изымаются инспектирующим органом для дальнейшей проверки, должны быть возвращены в полной сохранности. У государственных органов должны быть протоколы для указания описания и количества предметов, изъятых для дальнейшей

проверки. Инспектирующий орган должен нести ответственность за любое повреждение таких документов.

Возможные нарушения данного индикатора:

- В офисы ОГО вламываются и копаются в документах без получения предварительного ордера на обыск или инспекцию;
- При проведении обысков и инспекций ОГО не разрешают приглашать в помощь своих адвокатов;
- Изъятые документы и материалы, которые не оформляются в качестве улик, должным образом не возвращают ОГО.

Источники

- International Covenant on Civil and Political Rights, art. 17, 19, 22
- European Convention on Human Rights, art. 8
- Fundamental Charter of Human Rights of the European Union, art. 7, 8
- OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association, par. 167, 211, 228-29, 231, 265, 267, 271
- OSCE/ODIHR, Opinion on the Draft Law of Ukraine on Combating Cybercrime, par. 44-47 (22 August 2014)
- European Court of Human Rights, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights: Right to respect for private and family life (2018)
- European Court of Human Rights: *Van Rossem v. Belgium* (2005)
- European Court of Human Rights: *Varga v. Romania* (2011)
- European Court of Human Rights: *Y. v Turkey* (2015)
- European Court of Human Rights: *Bagijeva v. Ukraine* (2016)
- European Court of Human Rights: *Shimovolos v. Russia* (2011)
- European Court of Human Rights: *Piechowicz v. Poland* (2012)
- European Court of Human Rights: *Roman Zacharov v. Russia* (2015)
- European Court of Human Rights: *Big Brother Watch and Others vs United Kingdom*, par 303-387 (2018)
- European Commission on Human Rights, *National Association of Teachers in Further and Higher Education v. United Kingdom* (16 April 1998)
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of NGOs in Europe (adopted 10 Oct 2007)

- Council of Europe, Recommendation R(91) 10 on the Communication to Third Parties of Personal Data Held by Public Bodies (adopted 9 September 1991)
- Council of Europe, Convention 108 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data
- Council of Europe Convention 108, art. 2-3, 6, 9
- Thematic report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/13/37 (28 Dec 2009)
- Thematic report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39 (24 April 2013)
- UN General Assembly Guidelines for the Regulation of Computerised Personal Data Files, A/45/95 (14 Dec 1990)
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, report on the right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37 (30 June 2014)
- Data Protection Standards for CSOs, ECNL, 2018
- EU General Data Protection Regulation 2016/679, art. 9
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation Concerning Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (2013)

СФЕРА 8. ОБЯЗАННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ПО ЗАЩИТЕ

Стандарт 1. Государство защищает ОГО и лиц, связанных с ними, от вмешательства и нападения

Защита ОГО от вмешательства и неправомерных атак является необходимым условием для осуществления ими свободы ассоциаций. ОГО должны иметь возможность укреплять доверие граждан и представлять их потребности. Таким образом, государство обязано принять законодательство, защищающее ОГО от вмешательства, и обеспечить, чтобы такая защита осуществлялась на практике. Обязанность защищать включает защиту прав ОГО от вмешательства государства и обеспечение того, чтобы третьи стороны не нарушали права ОГО и не препятствовали осуществлению их деятельности.

Закон

Индикаторы для закона
1. Закон возлагает на государство обязанность защиты прав ОГО и связанных с ними лиц. 2. ОГО и связанные с ними лица имеют доступ к эффективному механизму подачи жалоб и апелляций в независимые и беспристрастные органы с целью оспаривания или пересмотра решений, затрагивающих осуществление их прав или общественные интересы. 3. Закон гарантирует ОГО эффективные средства правовой защиты в разумные сроки. 4. Любые введенные чрезвычайные меры ограничены по срокам, являются основанными на законе, необходимыми и соразмерными, а их осуществление контролируется.

1. Закон возлагает на государство обязанность защиты прав ОГО и связанных с ними лиц.

Согласно международному законодательству, у государства есть как пассивные, так и активные обязанности обеспечивать право на свободу ассоциации – то есть обязанность не вмешиваться самому и обязанность защищать ОГО от вмешательства со стороны третьих сторон. Законодательство не должно содержать положения, которые бы ущемляли или умаляли права лиц из-за их связи с ОГО. Скорее наоборот, законы должны гарантировать определенные права и содержать стимулы для того, чтобы ОГО помогали им служить своему округу: например, налоговые вычеты или освобождение от уплаты пошлин и сборов, право представлять их в суде или в рамках механизмов общественного участия и т.п.

В качестве составляющей своих пассивных обязанностей, государство должно принять законодательство, которое запрещало бы несанкционированное государственное вмешательство. Оно также должно запрещать дискриминацию на основании связи с ОГО. Государство должно обеспечить, чтобы ОГО, получающие государственное финансирование, оставались свободными от вмешательства со стороны государства и других структур. Когда

ОГО предоставляется государственная поддержка, должны быть сильные гарантии против поглощения государством и гарантии независимости организаций.

В качестве составляющей своих активных обязанностей, государство должно обеспечить, чтобы ОГО и связанные с ними лица были защищены от вмешательства или другого негативного влияния со стороны третьих сторон (в том числе применяя правовые санкции за такое вмешательство, при их наличии). Некоторые группы ОГО (напр., группы ЛГБТИК, меньшинств или правозащитников) могут нуждаться в особой государственной защите от нападения, вмешательства или диффамации со стороны третьих сторон. Такая защита может быть изложена в уголовном законодательстве как особые правонарушения или как составляющая преступлений на почве ненависти. ОГО должна предоставляться возможность защищать свою репутацию при помощи таких же правовых средств и в такой же мере, как предусмотрено для других структур.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство позволяет правительству игнорировать либо изменять определенные решения ОГО, касающиеся внутреннего управления (напр., непризнание полномочий высшего органа управления либо правления или аннулирование результатов внутренних выборов);
- Государство не осуждает и не принимает активных мер против запугивания или общественного порицания определенных ОГО.

2. ОГО и связанные с ними лица имеют доступ к эффективному механизму подачи жалоб и апелляций в независимые и беспристрастные органы с целью оспаривания или пересмотра решений, затрагивающих осуществление их прав или общественные интересы.

ОГО, их учредители и члены должны иметь эффективные средства правовой защиты в рамках всех решений, затрагивающих их основополагающие права (в частности право на свободу ассоциации, свободу выражения и свободу собраний) или ограничивающих их возможности для деятельности. Это требует, чтобы ОГО гарантировалось право запрашивать пересмотр решений или бездействия государственных органов в независимом и беспристрастном суде. Также требуется обеспечить право на пересмотр любого требования законодательства, касающегося регистрации, деятельности, запрета, прекращения деятельности или наложения санкций. Это право должно включать возможность как ретроактивной подачи жалобы или апелляции (когда ОГО считает, что ее права были нарушены), так и превентивной защиты (когда ОГО считает, что определенные положения правоприменительной практики могут стать препятствием для ее деятельности в будущем). Право на подачу жалобы должно включать возможность обжаловать любое решение первой инстанции в суде более высокой инстанции. Также должен быть механизм обжалования решений в несудебных органах, и факт обжалования в несудебном органе не должен лишать ОГО права дальнейшего пересмотра в суде, а также сокращать законные сроки обжалования в судебном порядке.

Учредители, члены и представители ОГО должны обладать правом на справедливое судебное разбирательство в любой судебной тяжбе, инициированной ими самими либо против них. У ОГО должно быть право защищать свои собственные интересы в суде (выступать от своего имени), а также интересы своих членов напрямую (выступать от их имени) или через адвокатов. У объединения, не обладающего статусом юридического лица, должно быть право быть представленным в суде компетентными субъектами на усмотрение самой ОГО.

Для ОГО должна быть предоставлена возможность подавать коллективные иски и вести судебные тяжбы в общественных интересах. Законодательство должно позволять обжаловать правительственные решения, затрагивающие общественные интересы, такие как оценка воздействия инвестиционных решений на окружающую среду, решения по городскому планированию и т.д. Судебные издержки по таким искам не должны быть слишком высокими, чтобы не стать препятствием для защиты интересов граждан.

Любая апелляция или обжалование решения запретить, распустить или приостановить деятельность ОГО должно, как правило, блокировать имплементацию решения. Решение не должно вступать в силу до того, как суд вынесет официальное решение по апелляции или обжалованию. Такое правило предотвращает ситуации, когда ОГО успешно «душат», например, посредством заморозки банковских счетов или приостановления деятельности задолго до того, как апелляция рассматривается в суде. Этот принцип не применяется в случаях, когда есть исключительно веские доказательства тяжких преступлений.

Бремя доказательства нарушений, ведущих к санкциям против ОГО, всегда должно лежать на государстве. Процедуры, которые могут вылиться в наложение санкций, всегда должны быть четкими и прозрачными, но не обязательно характеризоваться высокой степенью публичности. Последнее естественным образом вытекает из намерения обеспечить должный баланс между правом общественности на доступ к информации и возможным ущербом репутации ОГО – нежелательным ущербом, который может быть нанесен до того, как ответственность обвиняемого должным образом установлена.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не позволяет ОГО защищать интересы третьих сторон в суде, подавать иск от их имени либо представлять их в суде;
- Закон устанавливает сложные и/или чрезмерные требования к ОГО для возбуждения судебных дел, связанных с представлением общественных интересов;
- Решение отказать ОГО в регистрации не может быть обжаловано в суде;
- Решения о приостановлении деятельности или роспуске ОГО могут приниматься во внесудебном порядке и не могут быть обжалованы в суде;
- Нет возможности обжалования решений, принятых судами первой инстанции;
- В случаях, которые выливаются в санкции против ОГО, не действует принцип презумпции невиновности.

3. Закон гарантирует ОГО эффективные средства правовой защиты в разумные сроки.

У ОГО должна быть возможность обжалования отказа в регистрации либо любого нерассмотрения их заявлений в разумные сроки, и у них также должна быть возможность обжалования таких случаев в независимом и беспристрастном суде. Сроки подачи иска в суд не должны быть слишком короткими, и они должны исчисляться от даты, когда ОГО получила формальное уведомление о таком решении.

Процедуры обжалования и пересмотра должны быть четкими и необременительными, а средства правовой защиты должны включать компенсацию морального и имущественного ущерба. Судебная пошлина должна быть разумной, она не должна становиться препятствием, которое делает обращение в суд практически невозможным для ОГО.

Механизмы международной правовой защиты права на свободу ассоциации доступны для членов и учредителей ОГО через договорные органы ООН и Европейский суд по правам человека. Механизмы имплементации решений этих органов должны быть доступны на национальном уровне либо через специальный институт, либо посредством обычных способов исполнения внутренних судебных решений.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Сроки обжалования решений государственных органов в суде слишком короткие;
- Срок обжалования решений государственных органов исчисляется от момента подписания документа (а не от момента его опубликования или иного должного уведомления заинтересованных сторон);
- В государстве нет органов, которые в принципе могли бы установить и сообщить о соответствующем нарушении, либо такие органы не могут исправить нарушение или предоставить пострадавшей стороне соответствующее средство правовой защиты или компенсацию;
- В стране нет механизма приведения в исполнение решений международных квазисудебных органов по правам человека (о финансовой компенсации в частности) либо он ущербный.

4. Любые введенные чрезвычайные меры ограничены по срокам, являются основанными на законе, необходимыми и соразмерными, а их осуществление контролируется.

У государств есть возможность в случаях чрезвычайных ситуаций отступать от обязательств по правам человека при определенных условиях. Если государство принимает решение ввести чрезвычайные меры (например, ввести чрезвычайное положение, чрезвычайное положение санитарно-эпидемиологического характера, карантин или любые другие подобные меры

урегулирования чрезвычайной ситуации), это может иметь место в очень ограниченном количестве случаев и на основании того, что:

- Чрезвычайная ситуация угрожает жизни нации;
- Официально объявлено о введении чрезвычайного положения; и
- Принимаемые меры ограничивают права человека только в той степени, которая строго требуется ситуацией.

В то время как у стран есть определенная степень свободы в оценке того, угрожает ли ситуация жизни нации, они в любом случае обязаны обеспечить выполнение установленного законодательством порядка провозглашения чрезвычайного положения в соответствии со своим правовым порядком. Когда принимаемые меры ведут к тому, что страна отступает от своих обязательств по правам человека, *«такие отступления должны быть максимально ограничены во времени, географическом и материальном обхвате, и любые принимаемые меры, включая налагаемые в связи с ними санкции, должны быть соразмерными по своей природе»*. Государства должны не только в общем обосновывать необходимость введения чрезвычайного положения (либо мер похожего действия), но и обеспечивать, чтобы все ограничения были необходимыми и соразмерными. То же самое касается и санкций, которые налагаются за нарушение таких мер. Государства *«обязаны провести аккуратный анализ по каждой статье Пакта на основании объективной оценки реальной ситуации»* перед тем, как ввести такие ограничения. Более того, чрезвычайные меры не должны допускать дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения либо служить обоснованием для пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляла бы собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Все чрезвычайные меры могут приниматься только уполномоченным органом и в соответствии с порядком, установленным законодательством.

Когда объявляется чрезвычайное положение, государства должны обеспечить, чтобы оно вводилось в качестве такой краткосрочной меры, срок действия которой подлежит автоматическому истечению после определенного короткого периода времени. В случае необходимости такая мера может быть продлена на дополнительный краткосрочный период. В любом случае, должен быть механизм, гарантирующий, что действия исполнительной власти мониторятся и другая ветвь власти осуществляет надзор на предмет соразмерности мер, необходимости продления чрезвычайного положения и т.п. Во время чрезвычайного положения у людей должен быть доступ к суду и возможность обжалования любых ограничений своих прав. Более того, есть некоторые абсолютные права, которые не могут быть ограничены даже во время чрезвычайных ситуаций. Они включают право на жизнь, запрет на пытки и рабство, запрет на тюремное заключение за нарушение договорных обязательств, запрет на наказания не в рамках закона, свобода мысли, совести и религии.

О любом отступлении от прав человека, что гарантируется международными договорами (такими как ЕКПЧ или МПГПП), должно уведомляться в соответствии с соответствующими положениями (Ст. 15 ЕКПЧ и Ст. 4 МПГПП).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Чрезвычайное положение либо любая другая мера подобного действия объявляется на неопределенный срок;
- Ограничения вводятся де факто, чрезвычайные меры вводятся/провозглашаются без выполнения официальной процедуры;
- Только государственный орган, осуществляющий правление во время чрезвычайного положения, обладает полномочиями принимать решения о том, когда чрезвычайное положение будет закончено;
- Ограничения являются дискриминационными в отношении определенных групп по признакам расы, цвета кожи, пола, религии или социального происхождения;
- Люди не могут обжаловать ограничения своих прав во время чрезвычайного положения.

Практика

Индикаторы для практики
1. Государство эффективно защищает ОГО и связанных с ними лиц, когда третьи стороны нарушают их права. 2. Решения по апелляциям и/или жалобам, касающимся неосуществления государственной защиты, принимаются компетентными органами и судами беспристрастно и в разумные сроки. 3. Государственные чиновники не используют разжигание ненависти или стигматизацию ОГО, и в поддерживаемых государством средствах массовой информации не проводятся клеветнические кампании против ОГО или связанных с ними лиц. 4. Государство не использует чрезвычайные меры в качестве предлога для целенаправленного ограничения гражданского участия, прав человека или санкций в отношении критически настроенных организаций.

1. Государство эффективно защищает ОГО и связанных с ними лиц, когда третьи стороны нарушают их права.

Чтобы способствовать реализации права на свободу ассоциации, государствам необходимо обеспечить безопасную и благоприятную среду для ОГО. Государства не должны принимать меры, ограничивающие ОГО или связанных с ним лиц, например, вводя запреты на выезд за границу либо другие ограничения для членов ОГО.

Государство должно защищать права и законные интересы ОГО установленными законодательством способами и обеспечивать эффективные механизмы возмещения вреда и защиты от диффамации в судебном порядке. Государство должно защищать ОГО от нападения на их офисы и расследовать преступные нападения на членов и сотрудников ОГО. Оно также должно расследовать случаи незаконных задержаний, пыток и исчезновений лидеров и активистов ОГО, правозащитников.

Кроме того, ОГО и связанные с ними люди также могут подвергаться различным "цифровым" или психологическим атакам, таким как угрозы и использование языка вражды по отношению к ОГО и связанным с ними лицам, с использованием сообщений в аккаунтах социальных сетей или направленные непосредственно через личные сообщения. Государство должно обеспечить расследование таких нападений и наказание за них.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государство не принимает какие-либо меры в случаях, когда людей увольняют с работы за принадлежность к ОГО;
- Государство не инициирует расследование физических нападений или цифровых/онлайн атак на лидеров или членов ОГО либо нападений на их офисы; виновники в таких случаях всегда или почти всегда избегают ареста и наказания.

2. Решения по апелляциям и/или жалобам, касающимся неосуществления государственной защиты, принимаются компетентными органами и судами беспристрастно и в разумные сроки.

Государственные власти, включая суды, не должны дискриминировать либо проявлять предвзятость в отношении жалоб ОГО на отказ в правовой защите. Такие случаи должны рассматриваться оперативно и в установленные сроки.

ОГО и связанные с ними лица могут обжаловать отказ в регистрации, прекращение деятельности либо любое другое решение, касающееся их деятельности, как на национальном, так и на международном уровне, и решения международных судов и органов, касающиеся ОГО и их деятельности, приводятся в исполнение. Государство не должно устанавливать практические препятствия и дополнительные требования к ОГО, которые инициируют судебные дела для защиты общественных интересов.

Должен быть доступ к международной правовой защите права на свободу ассоциации. Государство должно признавать полномочия Европейского суда по правам человека и договорных органов ООН. Постановления этих органов, касающиеся нарушения свободы ассоциации, должны приводиться в исполнение в разумные сроки и с должной компенсацией.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Дела, касающиеся обжалований ОГО, затягиваются на годы;
- У ОГО, подающих коллективные жалобы, запрашиваются многочисленные документы для обоснования их правомочности, и на основании субъективной интерпретации им отказывают в признании правового статуса;
- Решения Европейского суда по правам человека и договорных органов ООН не приводятся в исполнение;
- Государство мешает коммуникации между ОГО и международными органами по правам человека (задержки либо отсутствие ответов на запросы международных

инстанций, перехват корреспонденции, запреты на выезд за границу для членов ОГО, стигматизация лиц и ОГО, сотрудничающих с международными органами);

- На практике, суды, Министерство внутренних дел, органы юстиции и другие правоохранительные ведомства не рассматривают жалобы на незаконные действия в отношении ОГО со стороны третьих сторон;
- Определенные категории ОГО (группы ЛГБТИК и меньшинств, правозащитные и оппозиционные группы) всегда проигрывают в суде дела против государственных органов или доминирующих политических групп.

3. Государственные чиновники не используют разжигание ненависти или стигматизацию ОГО, и в поддерживаемых государством средствах массовой информации не проводятся клеветнические кампании против ОГО или связанных с ними лиц.

Государства должны воздерживаться от любого вида преследования ОГО, включая судебные, административные и налоговые меры, негативный публичный дискурс, кампании по очернению и запугиванию. Государственные чиновники не должны делать оскорбительные заявления, ставящие под сомнение честь и достоинство членов ОГО и других связанных с ними лиц или наносящие вред репутации ОГО и гражданскому обществу в целом.

Государственные чиновники не должны делать некорректные заявления об ОГО или нападать на организации за их критическую позицию по отношению к правительству. Тот факт, что ОГО получают иностранное финансирование, не должен быть основанием для стигматизации. Маркировка ОГО в качестве иностранных агентов или «угрозы традиционным ценностям» является формой стигматизации.

СМИ, особенно государственные, не должны быть полем анти-ОГОшной риторики и должны предоставлять ОГО возможность делать опровержения, когда их атакуют.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Политики и государственные чиновники используют язык вражды в отношении правозащитных ОГО, организаций меньшинств, ЛГБТИК групп и ОГО, получающих иностранное финансирование;
- Пропаганда против ОГО финансируется из государственного или муниципального бюджета (печатные материалы, государственное телевидение и т.п.).

4. Государство не использует чрезвычайные меры в качестве предлога для целенаправленного ограничения гражданского участия, прав человека или санкций в отношении критически настроенных организаций.

Во времена чрезвычайных ситуаций государства должны делать все возможное, чтобы обеспечить консультирование граждан и организаций гражданского общества о принимаемых мерах, особенно когда они их затрагивают. Согласно решениям Европейского суда по правам человека, «существование «чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни нации» не должно служить предлогом для ограничения свободы политических дебатов. Даже при чрезвычайном положении государства должны держать в уме, что любая принимаемая мера должна быть нацелена на защиту демократического порядка от угроз ему и нужно делать все возможное для сохранения ценностей демократического общества, таких как плюрализм, терпимость и широкий взгляд на мир».³² Правительства должны проактивно предоставлять информацию и быть прозрачными касательно принимаемых мер и их причин. Чрезвычайные меры не должны использоваться для более строгого ограничения прав человека, чем требуется для реагирования на чрезвычайную ситуацию. Они также не должны использоваться для того, чтобы заглушить критические голоса. Любые налагаемые санкции должны быть соразмерными.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Организации, критикующие чрезвычайные меры, подвергаются давлению и санкциям;
- Государство не привлекает гражданское общество к разработке политики, используя необходимость срочного принятия мер в качестве оправдания;
- Законы и программы, напрямую не связанные с чрезвычайными ситуациями в области здравоохранения или других областях, принимаются без общественного обсуждения.

Стандарт 2. Меры, предпринимаемые для борьбы с экстремизмом, терроризмом, отмыванием доходов, полученных преступным путем, и коррупцией, являются адресными и соразмерными, в соответствии с подходом, основанным на оценке рисков, при соблюдении стандартов в области прав человека, включая свободу ассоциаций, собраний и выражения мнений

Наблюдаемый в последнее время рост радикализма, экстремизма и терроризма повлиял на ряд инициатив на глобальном уровне, которые направлены на борьбу с основными причинами таких явлений. Меры, направленные на борьбу с отмыванием денег, финансированием терроризма и коррупцией, не должны служить цели ограничения деятельности гражданского общества. Соответствующие государственные учреждения должны тщательно изучать области, где существуют потенциальные риски, и избегать принятия мер, нацеленных на весь сектор в целом. Навязывание ОГО

³² https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf

антикоррупционного законодательства может ограничить или ущемить их права и права их сотрудников и доноров.

Закон

Индикаторы для закона
1. Законы о борьбе с экстремизмом, терроризмом, отмыванием денег и коррупцией не содержат положений, которые ограничивают или делают невозможным осуществление ОГО их законной деятельности или пользование основными свободами. 2. Правовые меры, направленные на борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, применимы только к ОГО, оказавшимся в группе риска. 3. Антикоррупционные законы, меры и стратегии не ограничивают и не нарушают права ОГО или их сотрудников и доноров.

1. Законы о борьбе с экстремизмом, терроризмом, отмыванием денег и коррупцией не содержат положений, которые ограничивают или делают невозможным осуществление ОГО их законной деятельности или пользование основными свободами.

Борьба с коррупцией, финансированием терроризма, отмыванием доходов, полученных незаконным путем, и другими формами незаконного распространения обычно считается законной целью и может квалифицироваться как обоснование, которое служит интересам национальной и общественной безопасности. Однако, любые ограничения доступа ОГО к ресурсам должны быть строго соразмерными с выявленными рисками и государственными целями в отношении защиты вышеупомянутых интересов. Они также должны быть как можно менее сопряжены с вмешательством.

Национальное законодательство по таможенному режиму, валютным операциям, предупреждению отмывания доходов, полученных незаконным путем, и терроризма должно соответствовать международным стандартам в области прав человека и не должно вредить возможностям ОГО генерировать доход, искать финансирование и работать без ненадлежащих ограничений.

Усилия по предупреждению террористической деятельности в Интернете (такие как регулирование, фильтрация или блокировка онлайн контента, который признается незаконным согласно международному праву) должны соответствовать международным стандартам в области прав человека и осуществляться в соответствии с верховенством права, чтобы не оказывать неправомерное влияние на свободу выражения и свободный поток информации.

Просто обладание или мирное выражение взглядов или убеждений, которые считаются радикальными или экстремистскими, не должно считаться преступлением. Государство не должно ограничивать гражданское общество под предлогом «борьбы с экстремизмом» или «необходимости снижения радикализма», так как это считается законными

государственными целями, только когда они направлены на *насильственные* формы таких явлений (например, «насильственный экстремизм»).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Существует закон о борьбе с терроризмом и экстремизмом, отмыванием доходов, полученных незаконным путем, или коррупцией, который упоминает ОГО в качестве структур, которые подлежат специальному регулированию;
- Законодательство предусматривает внесудебный порядок провозглашения ОГО террористической или экстремистской организацией;
- Закон предусматривает приостановление ОГО и/или ее деятельности на основании подозрения в террористической или экстремистской деятельности без возможности судебного пересмотра и средств правовой защиты.

2. Правовые меры, направленные на борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, применимы только к ОГО, оказавшимся в группе риска.

Любые меры по противодействию отмыванию доходов, полученных незаконным путем, или финансированием терроризма (ПОД/ФТ) должны быть строго ограничены конкретными организациями либо подгруппой в рамках сегмента, которые считаются подверженными риску, а не затрагивать целый сектор ОГО. Такие меры не должны распространять специальное регулирование на все ОГО.

Законодательство не должно требовать, чтобы ОГО или определенные категории ОГО подавали специальные отчеты по исполнению ПОД/ФТ, или предписывать другие активные обязанности в этой области в качестве «обязательных». Противодействие отмыванию доходов, полученных незаконным путем, и финансирования терроризма не требует и не оправдывает запреты или ограничения на иностранное финансирование ОГО, установленные государством.

Если применяются какие-либо ограничения, такие как повышенный контроль, надзор, отчетность или управление, они должны вводиться только для подгруппы ОГО, считающейся подверженной риску, на основании официального процесса оценки рисков. Такие ограничения должны быть соразмерными выявленному риску.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Закон обязует банки оценивать, соответствуют ли финансовые транзакции всех ОГО их уставам и целям;
- Правовые меры ПОД/ФТ касаются всех ОГО вне зависимости от уровня подверженности риску, и они не соответствуют подходу, основанному на оценке рисков, или официальной оценке рисков;

- ОГО должны подавать специальные отчеты по ПОД/ФТ или выполнять другие действия, чтобы доказать соответствие регулированию в области ПОД/ФТ («презумпция виновности»);
- Ограничения на сумму пожертвований, которую может получать ОГО, или количество финансовых транзакций, которые они могут проводить, мешают их приносящей доход деятельности и фандрайзингу;
- ОГО должны разработать и принять специальную программу по ПОД и/или взять в штат сотрудника, который будет работать специалистом по вопросам соблюдения требований ПОД и/или организовывать тренинги по мерам ПОД для персонала.

3. Анतिकоррупционные законы, меры и стратегии не ограничивают и не нарушают права ОГО или их сотрудников и доноров.

Закон не должен перегружать ОГО специальными несоразмерными обязанностями по противодействию коррупции, такими как подготовка отдельных отчетов, помимо тех, которые уже установлены для ОГО законодательством. Правительственные меры по противодействию коррупции не должны препятствовать законной деятельности ОГО и мешать организациям в достижении законных целей. Этот принцип применяется как в отношении самих ОГО, так и их членов, доноров и сотрудников – никто из них не должен подвергаться особому государственному контролю или антикоррупционному регулированию.

ОГО и особенно «сторожевые» ОГО часто являются движущей силой антикоррупционных мер. Правительства не должны вводить дополнительные ограничения для ОГО и связанных с ним лиц под предлогом борьбы с коррупцией.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Сотрудники и лидеры ОГО должны публиковать свои налоговые декларации в открытом доступе, хотя они не являются государственными чиновниками.

Практика

Индикаторы для практики
1. Деятельность ОГО не ограничивается на основании необоснованных заявлений о связи с экстремизмом, терроризмом, отмыванием денег и коррупцией. 2. Государственные органы или банковская практика не нарушают и не отталкивают ОГО от возможности отправлять или получать деньги. 3. Внедрение антикоррупционных норм не оказывает негативного влияния на права и деятельность ОГО, их сотрудников и доноров.

1. Деятельность ОГО не ограничивается на основании необоснованных заявлений о связи с экстремизмом, терроризмом, отмыванием денег и коррупцией.

Национальный интерес страны в борьбе с коррупцией, отмыванием доходов, полученных незаконным путем, и финансированием терроризма не оправдывает введение новых требований по отчетности для ОГО, пока нет реальной угрозы общественному и/или конституционному порядку или конкретных признаков индивидуальной незаконной деятельности. Меры, предназначенные для борьбы с экстремизмом и терроризмом, должны применяться на основании незаконной деятельности, а не на основании личных убеждений, взглядов или международных связей членов и лидеров ОГО. Решение о провозглашении ОГО экстремистской или террористической организацией и приостановлении ее деятельности на основании таких обвинений в рамках одной юрисдикции не должно автоматически распространяться на другую юрисдикцию. Только суд должен принимать такие решения, и они должны подлежать обжалованию.

У государства должна быть обязанность сотрудничать с ОГО для эффективного предупреждения и искоренения коррупции. Усилия по борьбе с коррупцией должны соответствовать стандартам в области прав человека, иначе они становятся менее эффективными и могут потенциально потерять свою правомерность.

Большинство ОГО почти или вообще не несут угрозу финансирования терроризма или отмывания доходов, полученных незаконным путем. Поэтому государства должны применять адресные и соразмерные меры на основании подхода, основанного на оценке рисков. Решение о наложении санкций на террористическую или экстремистскую организацию должно приниматься независимым судом на основании веских доказательств на открытом и состязательном судебном процессе, где организации гарантируется право на защиту.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Власти объявляют ОГО экстремистской или террористической организацией либо приостанавливают ее деятельность исключительно на основании убеждений и взглядов ее учредителей, доноров или лидеров;
- Власти провозглашают организацию экстремистской заочно или во внесудебном порядке.

2. Государственные органы или банковская практика не нарушают и не отталкивают ОГО от возможности отправлять или получать деньги.

Банки или государственные регуляторы не должны препятствовать или мешать законной финансовой деятельности ОГО, такой как получение денежных средств на банковские счета, аккумулярование финансовых ресурсов (в том числе в форме целевого капитала) и отправка средств за границу.

Ограничительные меры, такие как заморозка банковских счетов или ограничение банковских переводов, должны считаться ограничением деятельности ОГО. Такие ограничения должны

основываться на доказательствах, демонстрирующих, что есть угроза национальной безопасности или общественному порядку; они также должны быть предписаны законодательством и быть соразмерными (то есть не должно существовать менее ограничительных мер для достижения конкретной целевой задачи).

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО сталкиваются с трудностями при открытии банковских счетов, получении средств на банковские счета и отправке средств на банковские счета за границей (либо такие действия требуют получения предварительного согласия от правительства);
- Банки, по своей инициативе или во исполнение инструкций регулятора, отказывают либо откладывают оказание услуг ОГО, считая их «подозрительными».

3. Внедрение антикоррупционных норм не оказывает негативного влияния на права и деятельность ОГО, их сотрудников и доноров.

Антикоррупционные меры и требования по прозрачности, касающиеся ОГО, не должны быть без необходимости обременительными. Они должны быть пропорциональными размеру организации и масштабу ее деятельности, учитывать ее активы и доход.

В то время как прозрачность и борьба с коррупцией могут в некоторых случаях быть законными средствами защиты национальной безопасности и общественного порядка либо предупреждения беспорядков и преступлений, они напрямую не указываются в качестве законной цели в соответствующих международных договорах по правам человека. Более того, прозрачность сама по себе является нечетким и общим термином, не являющимся настолько конкретным, как существующие законные цели, например, защита национальной безопасности, общественного порядка, здоровья, прав и свобод других. Поэтому государства не должны требовать, а должны скорее стимулировать и способствовать тому, чтобы ОГО были подотчетными и прозрачными, и воздерживаться от использования мер прозрачности для ограничения законной деятельности ОГО. Если такие меры распространяются на членов, доноров и сотрудников ОГО, они должны быть соразмерными, а также уважать их право на неприкосновенность частной жизни.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Сотрудники антикоррупционной ОГО обязаны публиковать свои налоговые декларации; либо они сталкиваются с несоразмерными финансовыми и уголовными санкциями, а также принудительным прекращением деятельности.

Источники

- European Convention on Human Rights, art. 6, 13, 14
- United Nations Convention against Corruption, Preamble & art. 26.4

- Financial Action Task Force Recommendations, International standards on combating money laundering and financing of terrorism & proliferation, Recommendation 8 and Interpretive note to recommendation 8
- OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association, para. 25, 33, 41, 74, 104, 121, 192, 215, 220, 224, 241, 256
- OSCE/ODIHR, Guidebook on Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Leads to Terrorism (2014)
- Human Rights Council Resolution on the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights, A/HRC/RES/35/25, Art. 5 (23 June 2017)
- Thematic report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39 (24 April 2013), para. 20, 27, 29, 34 and 35
- Thematic report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/13/37 (28 Dec 2009), para. 36
- CCPR/C/128/2, Human Rights Committee, Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic
- CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency
- OSCE/ODIHR, Guidebook on Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism (Warsaw: ODIHR, 2014), p. 42
- Venice Commission, Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt, CDL(2013)023 (16 October 2013) para. 35
- Council of Europe PACE Resolution 2226 on New restrictions on NGO activities in Council of Europe member States (adopted 27 June 2018), para. 10.6
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe, art. 76-77 (adopted 10 Oct 2007), paras. 27, 22, 26, 72, 74 and 75;
- Council of Europe, Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organizations in Europe, Principles 24, 70, 71, 72 and 73;
- Human Rights Committee case law: *Boris Zvozskov et al. v. Belarus* (17 October 2006); *Malakhovsky and Pikul v Belarus* (26 July 2005); *Aleksander Belyatsky et al v Belarus* (24 July 2007); *Natalya Pinchuk v Belarus* (17 November 2014)
- Paris Principles “Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence” and General Observation 2.10 (as adopted by the International Coordinating Committee Bureau on 6-7 May 2013), available at <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Report%20May%202013-Consolidated-English.pdf>
- European Court of Human Rights: Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights, Derogation in time of emergency, available at https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf
- European Court of Human Rights: *Staatkundig Gereformeerde Partij v. Netherlands* (2012)
- European Court of Human Rights: *Movement for Democratic Kingdom v. Bulgaria* (1995)
- European Court of Human Rights: *Özbek and Others v Turkey* (2009)

- European Court of Human Rights: *Islam-Ittihad Association and Others v. Azerbaijan* (2014)
- European Court of Human Rights: *Ramazanova and Others v. Azerbaijan* (2007)
- European Court of Human Rights: *Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan* (2009)
- European Court of Human Rights: *Kasparov and Others v. Russia* (2013)
- European Court of Human Rights: *Szerdahelyi v. Hungary* (2012)
- European Court of Human Rights: *Patyi v. Hungary* (2012)
- European Court of Human Rights: *Szerdahelyi and Patyi v. Hungary* (2012)
- European Court of Human Rights: *Uzun v. Germany* (2010)
- European Court of Human Rights: *Emek Partisi and Şenol v Turkey* (2005)
- European Court of Human Rights: *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v Turkey* (1999)
- European Court of Human Rights: *Herri Batasuna and Batasuna v Spain* (2009)
- European Court of Human Rights: *IPSD and Others v Turkey* (2005)
- European Court of Human Rights: *Kalifatstaat v Germany* (2006)
- European Court of Human Rights: *Ourkiki Enosi Xanthis and Others v Greece* (2008)
- European Court of Human Rights: *Refah Partisi and Others v Turkey* (2003)
- European Court of Human Rights: *Silay v Turkey* (2007)
- European Court of Human Rights: *Siveri and Chiellini v Italy*, (2008)
- European Court of Human Rights: *Socialist Party and Others v Turkey* (1998)
- European Court of Human Rights: *Socialist Party of Turkey (STP) v Turkey* (2003)
- European Court of Human Rights: *Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan* (2009)
- European Court of Human Rights: *Tüm Haber Sen and Çınar v Turkey* (2006)
- European Court of Human Rights: *Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği v Turkey* (2006)
- European Court of Human Rights: *United Communist Party of Turkey and Others v Turkey* (1998)
- European Court of Human Rights: *Yazar and Others v Turkey* (2002)

СФЕРА 9. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА

Стандарт 1. Существует ряд различных и эффективных механизмов предоставления государственной поддержки ОГО в финансовой и натуральной формах

Государства разработали различные механизмы финансовой и неденежной поддержки ОГО, чтобы подчеркнуть их важную роль в удовлетворении потребностей общества. Государство поддерживает ОГО посредством институционального и/или проектного финансирования, заключения контрактов на предоставление услуг ОГО, субсидий или поддержки в натуральной форме. Одним из важных аспектов всех механизмов является принцип независимости и автономии ОГО от правительства, несмотря на то, что они получают государственную поддержку.

Закон

Индикаторы для закона
1. Закон предусматривает создание различных механизмов государственного финансирования ОГО различными государственными органами как на национальном, так и на местном уровне. 2. Существуют правовые возможности для оказания государством поддержки ОГО в натуральной форме.

1. Закон предусматривает создание различных механизмов государственного финансирования ОГО различными государственными органами как на национальном, так и на местном уровне.

Финансовая поддержка, предоставляемая ОГО со стороны государства, может принимать разные формы: гранты, субсидии, государственный социальный заказ и т.д. Однако, использование каждой формы зависит от цели и желаемого результата, который стремятся достичь.

Гранты являются наиболее распространенной формой прямой финансовой поддержки ОГО; они выделяются из государственного или местного бюджета. Государства могут выделять гранты на поддержку организации либо проекта. Поддержка проектов может осуществляться в разных сферах, в зависимости от цели, которую хочет достичь правительство. Например, если целью является создание благоприятной среды для ОГО, проектный грант может выделяться на улучшение правового режима для ОГО. Гранты на институциональную поддержку предназначены для покрытия расходов, необходимых для работы организации, и могут покрывать затраты на инфраструктуру, укрепление потенциала, аудиторские расходы и т.п.

Субсидии предоставляются в форме институциональной поддержки определенных организаций гражданского общества, они не привязаны к конкретным проектам. Обычно не

проводится конкурс на субсидии, а ОГО положена такая поддержка согласно законодательству. Во многих странах субсидии предоставляются разным организациям, представляющим различные виды социальных групп.

Государственный социальный заказ – это приобретение государственными властями товаров или услуг у ОГО. В отличие от грантов, целью тут является предоставление определенной услуги. В данном случае правительство точно знает, что должно быть сделано, и ищет кого-то, кто бы мог оказать такую услугу на самом высоком уровне по самой низкой цене.

Государство должно обеспечить, чтобы ОГО могли участвовать в тендерах на государственный социальный заказ в любой сфере, в которой им разрешено работать. Государство не должно устанавливать необоснованные требования, которые бы затрудняли участие ОГО (например, требование банковской гарантии либо слишком высокие требования к финансовым оборотам).

Правительство должно поддерживать вовлеченность ОГО в социальное предпринимательство посредством создания благоприятных условий для деятельности, включая прямые и/или не прямые льготы либо принятие других директивных мер.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не предусматривает возможность прямого государственного финансирования ОГО;
- Муниципалитеты не могут выделять гранты;
- Нет возможностей предоставления институциональной поддержки ОГО;
- Нет возможности выделения финансирования в разнообразных сферах;
- Законодательство не позволяет ОГО участвовать в государственном социальном заказе;
- Существуют дискриминационные требования, ограничивающие участие ОГО.

2. Существуют правовые возможности для оказания государством поддержки ОГО в натуральной форме.

Поддержка в натуральной форме является видом институциональной государственной поддержки, и она может предоставляться ОГО в разных формах. Например, государство может передать товары, такие как компьютеры, мебель или техническое оборудование, которые организация может использовать в своей ежедневной работе. Также поддержка в натуральной форме может оказываться в виде услуг, например, предоставление помещения для заседаний и мероприятий либо административная поддержка. Другим видом поддержки в натуральной форме является экспертиза, предоставляемая в форме правовой, финансовой или стратегической помощи. Благодарности и премии также могут считаться поддержкой в натуральной форме, когда они присуждаются ОГО за их достижения.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство ограничивает возможности государственных органов предоставлять поддержку в натуральной форме;
- Четко не определены правила предоставления поддержки в натуральной форме;
- Поддержка в натуральной форме предоставляется только тем ОГО, которые работают по социальным вопросам.

Практика

Индикаторы для практики
1. Государство регулярно предоставляет финансирование большому количеству ОГО, работающих в различных областях. 2. Финансирование предоставляется ОГО для предоставления ими услуг, а также увеличивается практика заключения контрактов с ОГО на предоставление услуг.

1. Государство регулярно предоставляет финансирование большому количеству ОГО, работающих в различных областях.

Государство должно регулярно оказывать финансирование ОГО, это значит, что финансирование должно быть доступно ежегодно и для различных видов ОГО. Большинство ОГО участвуют в демократическом развитии страны и вовлечены в важные сферы, такие как образование, права человека, спорт, культура, здравоохранение, дела молодежи, экономическое развитие и другие. В зависимости от сферы интересов, организации могут работать как фабрики мысли, надзорные организации или поставщики услуг. Государства должны учитывать все разнообразие и не ограничивать финансовую поддержку несколькими организациями или их особыми видами. Наоборот, они должны предоставлять возможности финансирования множеству организаций, как крупным, так и мелким касательно их бюджетов и количества сотрудников. В случаях чрезвычайного положения государство должно продолжать поддержку ОГО выделенными средствами, а также находить способы и далее поддерживать их, чтобы они могли исполнять свои разнообразные и важные роли. ОГО, оказывающие жизненно важные социальные услуги и гуманитарную помощь, должны иметь доступ к специальному государственному финансированию в рамках чрезвычайной ситуации, сохраняя при этом свою независимость. Такие программы финансирования должны быть прозрачными, справедливыми и доступными гражданскому обществу на равных условиях.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственное финансирование предоставляется в ограниченных областях и небольшому количеству ОГО;
- Законодательство предусматривает возможность поддержки в натуральной форме, но государство не оказывает такой вид поддержки либо это случается очень редко;
- Государство не оказывает институциональную поддержку;

- Поддержка, выделяемая ОГО, урезается и перераспределяется на другие государственные цели.

2. Финансирование предоставляется ОГО для предоставления ими услуг, а также увеличивается практика заключения контрактов с ОГО на предоставление услуг.

Должны быть примеры ОГО из различных сфер, заключающих договоры на оказание услуг государству. В традиционных областях для ОГО (социальные услуги, образование, культура) такие договоры должны быть обычной практикой, а ОГО признаваться важным подрядчиком для государства. Должна развиваться тенденция найма ОГО, то есть каждый год количество договоров и сумма финансирования должны расти.

С ОГО должны заключаться договоры в разных сферах, как на национальном, так и на локальном уровнях. Когда они оказывают услуги государственным учреждениям, не должно быть ожиданий, что они должны работать бесплатно.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государство не нанимает ОГО для оказания услуг;
- Бюджеты на контрактацию ОГО сокращаются.

Стандарт 2. Государственная поддержка ОГО регулируется четкими и объективными критериями и распределяется через прозрачную и конкурентную процедуру

Государство должно использовать общественные ресурсы эффективно и прозрачно. Распределение государственного финансирования должно осуществляться в соответствии с принципами равного доступа, прозрачности и подотчетности. Информация о конкурсе, критериях отбора и результатах должна публиковаться своевременно. ОГО должны иметь возможность активно участвовать во всех этапах цикла государственного финансирования, особенно в определении приоритетов финансирования и поддерживаемых проектов. Кроме того, должны быть созданы четкие и адекватные механизмы мониторинга и оценки распределения и расходования средств.

Закон

Индикаторы для закона
1. Государственная финансовая и неденежная поддержка предоставляется ОГО на основе четких принципов прозрачности, подотчетности и равного доступа к ресурсам. 2. Закон требует участия представителей ОГО в выборе приоритетов финансирования и получателей государственных грантов. 3. Существует четкий и беспристрастный механизм мониторинга и оценки государственного финансирования, предоставляемого ОГО.

I. Государственная финансовая и неденежная поддержка предоставляется ОГО на основе четких принципов прозрачности, подотчетности и равного доступа к ресурсам.

Чтобы обеспечить наличие хороших процедур и практик, которые бы соблюдались всеми государственными органами, распределяющими финансирование, правительство должно принять регулирование, устанавливающее рамки для процедур государственного финансирования. Такое регулирование должно определять принципы финансирования и детально описывать особые процессуальные требования, которые должны соблюдаться. Это должно быть нацелено на обеспечение того, чтобы ключевые требования выполнялись всеми государственными органами и учреждениями, распределяющими средства.

Должен быть четкий и прозрачный порядок, согласно которому распределяется государственное финансирование ОГО. Среди прочего, такой порядок должен предусматривать обязательную публикацию объявлений о выделении финансирования в официальных и местных СМИ; устанавливать четкие и объективные критерии отбора; предусматривать разумные сроки для подачи предложения; предусматривать обязательную публикацию критериев отбора и названия отобранных кандидатов; требовать рассылку копий объявлений о выделении финансирования потенциальным кандидатам; требовать, чтобы орган, выделяющий финансирование, отвечал на запросы потенциальных кандидатов. К тому же, как ОГО, так и государственные власти должны вести отчетность по выделяемым/полученным средствам, а информация о том, кому было решено выделить финансирование, должна быть доступна общественности.

Принцип равенства означает, что шанс получить финансирование должен быть у всех ОГО. В то же время, может быть особая причина поддержки определенных ОГО, например, организаций, удовлетворяющих определенные социальные нужды, которые, например, продвигают принципы гендерного равенства и недискриминации или правозащитных организаций. Однако, предоставление такой прерогативной поддержки возможно только тогда, когда есть точные, четкие и объективные критерии и процедуры, на которых основан такой процесс. Такие критерии должны быть опубликованы.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Отсутствуют правовые стандарты прозрачности и объективности при предоставлении государственной финансовой поддержки или поддержки в натуральной форме, поэтому у ОГО нет равного доступа к ресурсам;
- Законодательство детально не прописывает порядок предоставления государственной финансовой поддержки;
- Существующее регулирование порядка государственного финансирования не является прозрачным и объективным;
- Недоступны эффективные средства правовой защиты;
- Законодательство содержит закрытый перечень ОГО, которым предоставляется государственное финансирование и льготы;

- Законодательство содержит узкий перечень сфер деятельности ОГО, которые подлежат государственной поддержке.

2. Закон требует участия представителей ОГО в выборе приоритетов финансирования и получателей государственных грантов.

Государственное финансирование должно выделяться после проведения справедливого и прозрачного конкурсного отбора, а решение о финансовой поддержке определенных инициатив должно приниматься коллегиальным органом. В этот коллегиальный орган также должны входить организации гражданского общества и международные организации, а также специалисты из соответствующих сфер. При самом благоприятном сценарии, государственные и негосударственные структуры должны быть как минимум равно представлены в коллегиальном органе, и все решения должны приниматься большинством голосов.

Для обеспечения беспристрастности решений важно прописывать специальные положения против конфликта интересов. Государственные структуры, выделяющие гранты, включая министерства, органы местного самоуправления и государственные юридические лица, должны соблюдать обязательные правовые положения, предписывающие, каким образом они должны регулировать потенциальные конфликты интересов и как их избегать. Такие правила должны запрещать участие в принятии решений напрямую или косвенно заинтересованным лицам. Такие правовые ограничения должны равным образом распространяться на государственных и негосударственных акторов.

Одним из наиболее важных аспектов прозрачной и подотчетной системы государственного финансирования является участие организаций гражданского общества в определении тематических областей финансирования. Правовое регулирование должно требовать, чтобы государство консультировалось с ОГО в процессе планирования бюджета и определения областей. Это можно делать при помощи организации формальных консультаций и/или собирая мнения ОГО о их потребностях и позициях.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не разрешает участие ОГО и других важных стейкхолдеров в процессе определения тематических областей финансирования или отборе получателей грантов;
- Отсутствуют объективные критерии отбора ОГО и других важных стейкхолдеров в качестве членов отборочной комиссии.

3. Существует четкий и беспристрастный механизм мониторинга и оценки государственного финансирования, предоставляемого ОГО.

Создание механизма мониторинга и оценки является одним из способов измерения эффективности государственного финансирования ОГО. Законодательство должно

обеспечивать наличие четких положений о том, как будут оцениваться программы с использованием государственного финансирования. Должно требоваться, чтобы все получатели государственного финансирования подавали отчеты, четко демонстрирующие, как было потрачено финансирование. Также важно, чтобы такой механизм оценивал не только проекты, но и саму программу в целом. Могут быть случаи, когда проекты, которые поддержали, были успешно реализованы, но не были достигнуты цели самой программы.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не устанавливает нормы и стандарты эффективного мониторинга и оценки.

Практика

Индикаторы для практики
1. Процедура подачи заявки на получение государственного финансирования проста и прозрачна, информация о ней широко публикуется, а критерии отбора объявляются заранее. 2. Предоставление государственной поддержки не используется как средство подрыва независимости ОГО или вмешательства в их деятельность. 3. Правительство своевременно публикует информацию о результатах отбора и результатах проектов.

1. Процедура подачи заявки на получение государственного финансирования проста и прозрачна, информация о ней широко публикуется, а критерии отбора объявляются заранее.

Процедуры государственного финансирования должны основываться на четких процессах подачи заявок и их рассмотрения. Это значит, что государственные учреждения, вовлеченные в финансирование ОГО, должны публиковать всю релевантную информацию онлайн (критерии отбора, объем финансирования, контактную информацию и т.д.). Для обеспечения широко распространения такой информации государство может использовать разнообразные способы передачи информации, включая обмен информацией между ОГО и списки рассылки для ОГО. Документы, необходимые для подачи заявки, должно быть легко получить, и это должно быть недорогим. Бланк заявки должен быть простым, и подготовить весь пакет документов не должно составлять труда. Также важно, чтобы устанавливались разумные сроки на подачу предложений и чтобы у претендентов была возможность исправить незначительные неточности.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Объявления о приеме заявок не публикуются в должное время;

- Информация не распространяется через альтернативные источники (СМИ, Интернет и т.п.);
- Не проводятся встречи по консультированию либо на них невозможно попасть;
- Критерии оценки не публикуются заранее;
- Порядок приема заявок нечеткий, что оставляет пространство для интерпретации.

2. Предоставление государственной поддержки не используется как средство подрыва независимости ОГО или вмешательства в их деятельность.

Предоставление государственной поддержки ОГО не должно подрывать ее независимость. Угроза независимости ОГО может возникнуть, если государственный орган пытается вмешиваться в проект ОГО или другую ее деятельность. Также неправильно ставить организацию перед условием, что она может претендовать на финансирование, только если будет выступать с поддержкой государственной политики.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Получателей государственного финансирования «просят» выступить в поддержку министра;
- Получающие государственное финансирование ОГО привлекают к выборам в поддержку правящей партии или определенного кандидата.

3. Правительство своевременно публикует информацию о результатах отбора и результатах проектов.

Важно, чтобы информация о порядке подачи заявок и отбора было четкой и доступной для каждого. Более того, должны быть механизмы обеспечения своевременного объявления конечных результатов и возможности обжалования таких решений. Хорошие практики демонстрируют, что процесс отбора и публикации результатов не должен занимать более 30 дней. Порядок обжалования должен включать регламентированный, эффективный и институализированный способ обжалования решений для ОГО, подававших заявки на гранты. У каждой организации, подававшей заявку на грант, должно быть право подачи апелляции в разумные сроки после получения уведомления о результатах, если она, например, обнаружила упущения или процессуальные нарушения в том, каким образом рассматривалась ее заявка.

Важно, чтобы публиковалась информация о результатах проекта. Государства должны обеспечивать, чтобы подаваемые ОГО отчеты публиковались и были доступны каждому, особенно другим ОГО, которым интересно, как было потрачено финансирование.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Не публикуются сроки подачи заявок, отбора проектов и публикации результатов;

- Результаты не публикуются в должные сроки;
- Не публикуется информация о результатах проекта.

Стандарт 3. ОГО предоставляются благоприятные налоговые условия

Косвенная государственная поддержка необходима для финансовой жизнеспособности и дальнейшего развития гражданского общества. Таким образом, ОГО и доноры должны пользоваться благоприятным налоговым режимом. Налоговые льготы должны быть доступны для различных источников доходов ОГО. Государство может ввести положения, позволяющие ОГО получить статус организации общественной пользы. При наличии статуса, он должен быть доступен любой организации посредством четкой и недорогой процедуры. Организации, получившие статус, могут пользоваться дополнительными льготами, но не должны подвергаться обременительным проверкам и контролю.

Закон

Индикаторы для закона
1. Закон предоставляет благоприятные налоговые льготы для грантов, пожертвований, экономической деятельности, эндаументов и членских взносов, поддерживающих некоммерческую деятельность. 2. ОГО могут получить статус организации общественной пользы по четкой, простой и недорогой процедуре. 3. Статус организации общественной пользы предоставляется на неопределенный период времени или на соответствующий длительный срок, который может быть легко продлен.

1. Закон предоставляет благоприятные налоговые льготы для грантов, пожертвований, экономической деятельности, эндаументов и членских взносов, поддерживающих некоммерческую деятельность.

Законодательство должно обеспечивать, чтобы были четкие правила налогообложения любого дохода ОГО, такого как гранты, пожертвования от местных и иностранных физических и юридических лиц, членские взносы, доход от экономической деятельности, наследство и т.д. Доход из традиционных для ОГО некоммерческих источников, таких как частные или корпоративные пожертвования, гранты и членские взносы, не должен облагаться подоходным либо корпоративным подоходным налогом. Налоговое законодательство должно четко прописывать освобождение дохода из таких источников от налогообложения.

Хорошей практикой является освобождение дохода от экономической деятельности ОГО от налогообложения в случаях, когда он используется в целях способствования выполнению миссии ОГО. Если не подразумевается полное освобождение от налогообложения, закон должен предусматривать меньшую ставку налога на прибыль от экономической деятельности ОГО или освобождение от налогообложения прибыли, сумма которой ниже определенного порогового значения. Хорошей практикой также является стимулирование ОГО заниматься

социальным предпринимательством через предоставление налоговых каникул, освобождение от подоходного налога, освобождение от выплат в фонд социального страхования и другие не прямые льготы.

Налоговые льготы для ОГО должны быть простыми и прямыми. Если для того, чтобы их получить, нужно выполнить слишком много условий, это может создавать трудности для ОГО, особенно для более мелких организаций.

Законодательство должно позволять ОГО инвестировать свои активы и использовать прибыль с экономической деятельности на способствование выполнению своей некоммерческой миссии.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Ограничительное налогообложение ограничивает возможности ОГО получать доход с грантов, пожертвований, экономической деятельности, целевого капитала или членских взносов;
- Доход от экономической деятельности полностью облагается налогом, даже если он используется на способствование выполнению некоммерческой миссии ОГО.

2. ОГО могут получить статус организации общественной пользы по четкой, простой и недорогой процедуре.

Подходы к регулированию организаций со статусом благотворительной организации/общественного блага/общественной пользы (далее совместно именуемые «организации со статусом общественной пользы») могут отличаться в разных странах. Через введение статуса благотворительной организации/общественного блага/общественной пользы государство стремится продвигать определенную деятельность, к которой относятся как к всеобщему благу. Организациям со специальным статусом обычно предоставляются благоприятные условия налогообложения и другие льготы, так как они работают во благо общества, сообщества и/или нуждающихся.

Регулирование получения такого статуса должно обеспечивать, чтобы процесс регистрации был четким, быстрым и недорогим. Более того, должны быть правила, регулирующие основания для отказа в предоставлении такого статуса и обжалование таких решений. Может потребоваться, что для того, чтобы получить статус общественной пользы, ОГО должны предоставлять соответствующую документацию. Процедуры и требования могут отличаться в зависимости от схемы регулирования в стране. Считается хорошей практикой запрашивать документы, демонстрирующие соответствие требованиям к деятельности, информацию о деятельности, которая считается общественной пользой, и ограничения на деятельность. Закон должен устанавливать временной срок для принятия решения о регистрации такого статуса и содержать перечень причин, на основании которых может быть отказано в регистрации. У ОГО всегда должно быть право обжалования. Примером может быть Грузия, где такой статус подтверждается автоматически в случаях, если ответственный орган не принял решение в течение одного месяца.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство не предусматривает возможность получения статуса благотворительной организации/общественного блага/общественной пользы;
- Законодательство не прописывает правила и порядок получения такого статуса и не содержит нормы по отказам;
- Отсутствуют четкие и объективные правила прекращения статуса;
- Отсутствуют эффективные средства правовой защиты.

3. Статус организации общественной пользы предоставляется на неопределенный период времени или на соответствующий длительный срок, который может быть легко продлен.

Существуют разные подходы касательно того, кто должен курировать вопросы предоставления статуса общественной пользы. Ответственными могут быть налоговый орган, независимая комиссия или другой орган государственной власти.

Однако, важно, чтобы такой статус предоставлялся на разумный период времени. Например, в Германии такой статус предоставляется местными налоговыми органами, и они являются ответственными за проведение проверки дальнейшего соответствия требованиям каждые три года³³. В Грузии такой статус предоставляется на неопределенный период времени, однако, согласно Налоговому кодексу, организации с благотворительным статусом должны ежегодно подавать отчет в соответствующий налоговый орган.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Такой статус предоставляется на неразумный период времени;
- Такой статус нельзя возобновить.

Практика

Индикаторы для практики
1. Налоговые льготы для ОГО могут быть использованы на практике. 2. Мониторинг и оценка соответствия требованиям общественной пользы не сопровождается вмешательством в деятельность ОГО. 3. ОГО не подвергаются необоснованным налоговым санкциям или лишению статуса организации общественной пользы со стороны государственных органов.

³³ Налоговый Кодекс Германии: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/englisch_ao.html

1. Налоговые льготы для ОГО могут быть использованы на практике.

Налоговые льготы для ОГО должны быть простыми и легкими в использовании. Обременительные требования могут демотивировать ОГО, и в результате будет только небольшое количество организаций, которые могут воспользоваться такими льготами. Примером сложной административной процедуры может быть требование подачи большого количества документов.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Порядок получения налоговых льгот слишком длительный.

2. Мониторинг и оценка соответствия требованиям общественной пользы не сопровождается вмешательством в деятельность ОГО.

Вводя особый статус общественной пользы и предоставляя льготы, государство в ответ может требовать от таких организаций более высокого уровня управления и отчетности. Однако, это не значит, что мониторинг и оценка могут быть использованы для вмешательства в деятельность ОГО. Примеры негативного вмешательства включают обременительные требования по отчетности и требования предоставлять информацию о зарплатах сотрудников.

Организации со статусом общественной пользы не являются государственными структурами, хотя они и работают во благо общественности. Их сотрудники и члены правления не являются государственными чиновниками. Таким образом, от ОГО и их представителей не должно требоваться соблюдения требований, касающихся государственных органов и чиновников.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО со статусом общественной пользы просят предоставить больше информации, чем требуется законодательством.

3. ОГО не подвергаются необоснованным налоговым санкциям или лишению статуса организации общественной пользы со стороны государственных органов.

Государственные санкции могут налагаться на ОГО со статусом благотворительной организации/общественного блага/общественной пользы за неподачу отчетов или за нарушения определенных законодательных требований. Государственные санкции обычно включают потерю налоговых льгот, приостановку статуса или в худшем случае прекращение статуса. Организации должны быть уведомлены о прекращении статуса заранее, чтобы у них была возможность исправить любые недостатки. Статус может быть прекращен только после того, как были использованы все менее интрузивные меры и не осталось другого способа исправить ситуацию. У ОГО должна быть возможность подачи апелляции.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Есть случаи необоснованных наказаний;
- Недоступны эффективные средства правовой защиты;
- Часто проводится мониторинг без должного обоснования.

Стандарт 4. Бизнес и физические лица пользуются налоговыми льготами за свои пожертвования ОГО

Государство должно поддерживать корпоративные и индивидуальные пожертвования путем предоставления налоговых льгот как корпоративным, так и индивидуальным донорам ОГО. Кроме того, как коммерческие организации, так и физические лица должны иметь возможность легко использовать налоговые вычеты/снижения при осуществлении любых пожертвований. Как финансовые пожертвования, так и пожертвования в натуральной форме должны пользоваться налоговыми вычетами.

Закон

Индикаторы для закона
1. Существуют стимулирующие меры для финансовых и натуральных пожертвований ОГО, а процедура получения этих стимулов ясна и проста. 2. Порог для обусловленных пожертвованиями налоговых вычетов стимулирует регулярные и крупные дарения, включая эндаументы.

1. Существуют стимулирующие меры для финансовых и натуральных пожертвований ОГО, а процедура получения этих стимулов ясна и проста.

Свобода ОГО получать пожертвования на свою деятельность неотделима от свободы доноров независимо решать, какую ОГО поддержать и в какой степени. Государства должны способствовать помощи ОГО, создавая механизмы стимулирования пожертвований ОГО со стороны бизнеса и физических лиц. Такие стимулы обычно существуют в форме вычетов: сокращается сумма налогооблагаемой базы, с которой высчитывается подоходный/корпоративный подоходный налог. Налоговые вычеты позволяют донору вычесть часть пожертвованной суммы из суммы налога, которую нужно оплатить, таким образом снижая сумму к оплате.

Индивидуальные и корпоративные пожертвования должны быть добровольными. У донора должна быть возможность оставаться анонимным, и внесение пожертвований не должно требовать заключения письменного договора. Внесение пожертвований не должно требовать предварительного согласия от государства или других институтов, а только от сторон, вовлеченных в процесс. Все физические лица и компании, в том числе иностранного происхождения, должны иметь возможность делать пожертвования ОГО. Должен быть

правовой механизм, при помощи которого физические лица могут оставлять наследство ОГО либо учреждать фонды в соответствии с их завещаниями.

С развитием электронных коммуникаций также возросла важность электронных форм фандрайзинга с использованием кредитных карт, SMS и т.п. У доноров должна быть возможность выбирать традиционные или новые способы пожертвований – наличными, кредитными картами, банковскими переводами или в натуральной форме. Возможности использования таких механизмов, как целевой капитал или платформы краудфандинга, позволяют создавать дополнительные возможности и должны быть разрешены законом.

Налоговые льготы за пожертвования должны быть положены как наемным работникам, так и самозанятым лицам, получающим доход от самостоятельной деятельности.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Отсутствуют налоговые вычеты/льготы для корпоративных и индивидуальных доноров;
- Пожертвования от анонимных источников запрещены или значительно ограничены;
- Возможность сделать пожертвование определяется членством человека в организациях – людям разрешено жертвовать деньги или имущество только тем организациям, членами которых они являются;
- Пожертвования ОГО через завещания запрещены;
- Механизм налогового вычета сложен, поэтому бизнес структуры не пользуются им.

2. Порог для обусловленных пожертвованиями налоговых вычетов стимулирует регулярные и крупные дарения, включая эндаументы.

Положения, позволяющие бизнесу и частным лицам, занимающимся благотворительностью, делать ОГО пожертвования, подлежащие налоговому вычету, должны быть всеобъемлющими. ОГО должны иметь возможность свободно принимать пожертвования, подлежащие налоговому вычету, без дополнительных обязательств, а бизнес структуры, делающие такие пожертвования, должны иметь право востребовать вычет. Любые ограничения, установленные государством в отношении того, какой размер суммы может быть вычтен из налогооблагаемого дохода или каким должен быть размер пожертвования для применения такого механизма, должны быть разумными и справедливыми, чтобы стимулировать регулярные пожертвования. Эффективные меры также включают возможность вычитать крупные суммы пожертвований в течение нескольких налоговых лет.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Порог суммы пожертвований, подлежащих налоговому вычету, низок.

Практика

Индикаторы для практики

1. Индивидуальные жертвователи могут использовать предусмотренные законодательством налоговые льготы без дополнительных административных барьеров.
2. Корпоративные доноры могут использовать имеющиеся налоговые льготы без административных барьеров.

1. Индивидуальные жертвователи могут использовать предусмотренные законодательством налоговые льготы без дополнительных административных барьеров.

Механизм использования людьми налоговых льгот должен быть четким и последовательным и требовать минимального количества времени и ресурсов. Требуемые документы не должно быть тяжело получить.

Такой механизм должен быть легок в использовании вне зависимости от того, что жертвуют люди - средства, товары или услуги. Административный порядок не должен требовать согласования несколькими государственными органами, а от доноров не должно требоваться проходить через обременительные процедуры. Небольшое количество налогоплательщиков, обращающихся за налоговым вычетом или льготами, может быть признаком того, что административный процесс слишком сложный.

У людей, которые не подают ежегодные налоговые декларации, также должен быть вариант воспользоваться льготами через своего нанимателя или другим образом. Крупные пожертвования должны подлежать вычету в течение нескольких лет.

Возможные нарушения данного индикатора:

- У административной власти есть полная свобода действий, и их решения необоснованны;
- Механизм налогового вычета сложен и редко используется на практике.

2. Корпоративные доноры могут использовать имеющиеся налоговые льготы без административных барьеров.

Механизм использования налоговых льгот бизнесом должен быть четким, последовательным и требовать разумного количества времени и ресурсов. Требуемые документы не должно быть тяжело получить.

Такой механизм должен быть легок в использовании, вне зависимости от того, что жертвуют компании - средства, товары или услуги. Административный порядок не должен требовать согласования несколькими государственными органами, а от доноров не должно требоваться

проходить через обременительные процедуры. Небольшое количество налогоплательщиков, обращающихся за налоговым вычетом, или сокращающееся количество пожертвований могут быть признаками того, что административный процесс слишком сложный.

Возможные нарушения данного индикатора:

- У административной власти есть полная свобода действий, и их решения необоснованны;
- Механизм налогового вычета сложен и редко используется на практике.

Стандарт 5. Законодательство и государственная политика стимулируют волонтерскую деятельность

Волонтерство позволяет людям вносить вклад в социальное, культурное и экономическое развитие своих общин. Государство поддерживает и поощряет волонтерство, в том числе путем четкого определения сферы добровольческой деятельности. Закон регулирует права и обязанности добровольцев и организаторов волонтерской деятельности. Государство обеспечивает создание стимулов для волонтерской деятельности и отсутствие практических препятствий для привлечения волонтеров.

Закон

Индикаторы для закона
1. Существует четкое определение волонтерства и волонтерской деятельности, а принимающие организации и волонтеры не могут рассматриваться как нелегальная рабочая сила. 2. Законодательство не устанавливает дополнительного бремени и ограничений для привлечения волонтеров. 3. Государство стимулирует развитие волонтерства посредством политики, государственных программ и финансовой поддержки.

1. **Существует четкое определение волонтерства и волонтерской деятельности, а принимающие организации и волонтеры не могут рассматриваться как нелегальная рабочая сила.**

Волонтерство принимает разные формы – от спонтанного, ситуативного волонтерства до организованной, формальной деятельности на основании договоров. Тяжело регулировать все формы волонтерства из-за его природы. Поэтому законодательство должно учитывать все разнообразие и обеспечивать, чтобы регулирование не ограничивало возможности, которые могут улучшить среду для волонтерства. Чрезмерное регулирование может привести к ограничению возможностей для привлечения волонтеров, особенно ситуативного. Например, когда группа людей решает позаботиться о загрязненном парке, законодательство не должно создавать препятствий, таких как требование подписания договора.

Чтобы волонтерство признавалось, национальное законодательство, в соответствии с международными стандартами, должно давать определение волонтерству и регулировать его. В то же время, важно устанавливать законодательное и налоговое регулирование для усовершенствования волонтерской деятельности и, что самое важное, обеспечивать четкое разделение между сотрудниками и волонтерами. Отсутствие правовых определений может привести к отношению к волонтерам как к оплачиваемым сотрудникам. Законодательство должно содержать положения, необходимые для защиты волонтеров и принимающих организаций. Такое регулирование должно содержать определения понятий, права и обязанности, налоговые вопросы и другие виды льгот, нормы ответственности и т.д.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Волонтеров не отличают от сотрудников;
- Законодательство ограничивает возможности для неформального и ситуативного волонтерства.

2. Законодательство не устанавливает дополнительного бремени и ограничений для привлечения волонтеров.

Если создаются ограничения и препятствия для волонтерства, значит, правовые рамки не соответствуют международным стандартам. Надлежащие правовые рамки особенно важны для такой волонтерской деятельности, которая предусматривает ежедневное участие в течение длительного периода времени. На долгосрочных волонтеров напрямую или косвенно распространяется множество законов, включая трудовое и налоговое законодательство, законы об ответственности и другие. Потенциальные проблемы могут включать некорректное применение трудового законодательства, налогообложение волонтерской деятельности, потеря пособий по безработице, вопросы с ответственностью, работу волонтеров в опасных условиях, а также незнание ими своих прав и обязанностей. Национальные правовые рамки должны быть нацелены на стимулирование волонтерства среди своих граждан и расширение правовой защиты на иностранных волонтеров, работающих в стране.

Возможные нарушения данного индикатора:

- При привлечении любого волонтера необходимо подписывать с ним/ней письменный договор;
- С компенсации волонтерам оплачивается подоходный налог;
- Законодательство не способствует привлечению иностранных волонтеров.

3. Государство стимулирует развитие волонтерства посредством политики, государственных программ и финансовой поддержки.

Государственная политика и программы должны обеспечивать защиту и продвижение волонтерства. Принятие государственной политики по продвижению и поддержке волонтерства является эффективным инструментом обеспечения последовательности

государственного подхода и мер в данной области. Возможность ссылаться на такую политику может помочь избежать принятия ситуативных решений. Наличие всеобъемлющей политики также демонстрирует приверженность государства волонтерству и подчеркивает его важность для общества.

Государство (через свою политику и законодательство) может создавать стимулы для волонтеров. Это может быть возможность получения медицинской страховки или социального страхования, освобождение от подоходного налога с компенсации расходов, связанных с волонтерством (транспорт, проживание, суточные и т.п.) и другое.

Возможные нарушения данного индикатора:

- У государства нет политики и/или программ развития волонтерства;
- Законодательство не предусматривает различные виды стимулирования для волонтеров.

Практика

Индикаторы для практики
1. ОГО не сталкиваются с препятствиями при привлечении волонтеров и могут привлекать иностранных волонтеров и отправлять волонтеров за границу без ограничений. 2. Стимулы для волонтерства используются на практике и признаются различными субъектами, такими как работодатели, университеты и т.д

- 1. ОГО не сталкиваются с препятствиями при привлечении волонтеров и могут привлекать иностранных волонтеров и отправлять волонтеров за границу без ограничений.**

Волонтеры могут внести свой вклад в позитивные изменения в обществе как на родине, так и за границей. У ОГО должна быть возможность привлекать волонтеров без необходимости предварительного согласования с государством. Не должно быть обязательных финансовых обязательств, таких как страхование, оплата социального страхования и т.д., если только ОГО и волонтер сами не договорились об этом.

Возможности волонтерства не должны быть ограничены национальным уровнем. ОГО не должны сталкиваться с практическими препятствиями к установлению партнерства с иностранными организациями касательно взаимной отправки и приема волонтеров. Одним из наиболее важных аспектов продвижения межстранового волонтерства является создание благоприятной налоговой среды. Компенсация таких расходов, как транспорт, проживание и т.д., не должна облагаться налогом ни в стране происхождения, ни в принимающей стране. Более того, требования к документации не должны быть слишком обременительными для

организаций, принимающих волонтеров, и не должны подвергаться дополнительным государственным проверкам.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Правозащитные ОГО не могут привлекать волонтеров;
- Невозможна компенсация расходов волонтеров;
- ОГО не могут привлекать иностранных волонтеров;
- Документация, необходимая для привлечения иностранных волонтеров, слишком сложная;
- Практически ни одна ОГО не привлекает иностранных волонтеров.

2. Стимулы для волонтерства используются на практике и признаются различными субъектами, такими как работодатели, университеты и т.д

Волонтерство приносит большую пользу сообществам и обществу в целом. Поэтому опыт, полученный в процессе волонтерства, должен признаваться и продвигаться различными институтами, включая само государство. Демонстрация признательности и признания волонтерской работы являются важными на многих уровнях. Сами волонтеры должны чувствовать признательность за свои усилия, и в то же время это также в интересах ОГО, чтобы у волонтеров был полезный и приносящий удовлетворение опыт. Шаги к формальному признанию волонтерства и предоставлению стимулов, например, разрешение зачета такого опыта в качестве кредитов в университетах, могут привести к увеличению количества людей, занимающихся волонтерством. Другие примеры включают: государство признает волонтерскую работу в качестве вклада в натуральной форме в государственные гранты; волонтерство является регулярной частью программы обучения в образовательных процессах; государственные институты присуждают премии волонтерам и различным структурам (некоммерческим или коммерческим организациям), привлекающим волонтеров; организуются общественные мероприятия, на которых продвигается концепция волонтерства.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Волонтерство непопулярно и/или должным образом не признается;
- Нельзя заработать кредиты в университетах за свою волонтерскую деятельность.

Источники

- OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association, para. 190, 218
- Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers of Member States on the Promotion of Voluntary Service (1994)

- UN General Assembly Resolution on volunteering, A/RES/56/38 (10 Jan 2002)
- Council of Europe Recommendation No.R (94)4 of the Committee of Ministers of Member States on the Promotion of Voluntary Service (adopted 1994)
- Council of Europe, Improving the Status and Role of Volunteers as a Contribution by the Parliamentary Assembly to the International Year of Volunteers 2001 (draft), Doc. 8917, December 22, 2000,
http://www.seeyn.org/files/4/6_Voluntarism_and_public_institutions.pdf, 203-205
- Thematic report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39 (24 April 2013)
- Council of Europe Recommendation on the legal status of non-governmental organisations in Europe, art. 76-77 (adopted 10 Oct 2007), para 6, 8, 14, 50, 57, 58, 59, 60, 61
- Checklist – FoAA during public health emergencies, developed in the context of the COVID-19 by the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association

СФЕРА 10. СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ОГО И ГОСУДАРСТВОМ

Стандарт 1. Государственная политика направлена на сотрудничество с ОГО и содействие их развитию

ОГО являются важными партнерами в развитии стран. В связи с этим государство должно одобрять и продвигать деятельность ОГО в различных общественных сферах и регулировать их работу наиболее благоприятным образом. Кроме того, ОГО должны быть предоставлены достаточные возможности для внесения вклада как в разработку политики, так и в ее реализацию. Государство должно стратегически подходить к сотрудничеству с ОГО и способствовать развитию сектора. Это включает в себя принятие политических документов по сотрудничеству и участию ОГО с конкретными планами действий, разработанными на основе широкого участия ОГО. Такие документы должны эффективно реализовываться, регулярно контролироваться и оцениваться.

Закон

Индикаторы для закона
1. Политические документы по развитию ОГО и сотрудничеству между государством и ОГО принимаются и включаются в законодательство.
2. Политические документы включают планы действий и программы, в которых четко определены цели, мероприятия, ответственные государственные органы, условия реализации, процедуры оценки и финансовые источники.

1. Политические документы по развитию ОГО и сотрудничеству между государством и ОГО принимаются и включаются в законодательство.

Государства должны разрабатывать программные документы, которые бы излагали четкое основание для сотрудничества и способствовали непрерывному диалогу и пониманию между ОГО и государственной властью. Такие документы прописывают обязательства, роли, ответственность и процедуры для сотрудничества и развития ОГО. Это могут быть двусторонние соглашения с парламентом или правительством, стратегические документы и официальные программы сотрудничества или односторонние стратегические документы, в которых излагается особая приверженность государственной власти поддержке развития ОГО.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Отсутствуют правовые акты или программные документы по сотрудничеству между государством и ОГО или поддержке развития ОГО.

2. Политические документы включают планы действий и программы, в которых четко определены цели, мероприятия, ответственные государственные органы, условия реализации, процедуры оценки и финансовые источники.

Программные документы, продвигающие сотрудничество между государством и ОГО и/или развитие ОГО, не должны ограничиваться заявлением принципов; они также должны включать специальные программы и указывать сроки, цели, деятельность, ответственные стороны и финансовые источники для имплементации. Это помогает обеспечить постановку специальных, достижимых и измеримых целей в рамках специальной политики и предоставляет базу для оценки имплементации. Например, в Молдове Стратегия развития гражданского общества на 2018-2020 и План действий содержит специальные сроки и перечисление деятельности, нацеленной на создание благоприятной среды для ОГО.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Программный документ по сотрудничеству между государством и ОГО имеет декларативный характер и не содержит описания какой-либо специальной измеримой деятельности;
- Программный документ содержит перечисление деятельности, направленной на продвижение сотрудничества между государством и ОГО, но не устанавливает сроков или не назначает орган, который будет ответственным за имплементацию.

Практика

Индикаторы для практики
1. Государство разрабатывает политические документы по сотрудничеству и развитию ОГО при активном участии ОГО. 2. Политические документы реализуются на практике и оказывают влияние на политику государства. 3. Государство выделяет достаточные ресурсы для реализации политического документа. 4. Регулярный мониторинг и оценка проводятся во время реализации политических документов, а результаты рассматриваются во время их пересмотра.

1. Государство разрабатывает политические документы по сотрудничеству и развитию ОГО при активном участии ОГО.

При разработке программных документов по сотрудничеству с ОГО государственные органы должны привлекать к процессу широкий круг ОГО: крупные и мелкие, национальные и локальные. Более того, они должны обеспечить наличие разнообразных механизмов включения вклада ОГО в процесс. Должны привлекаться ОГО, представляющие разные взгляды, в том числе критические в отношении правительства. Совместная разработка является наиболее инклюзивным механизмом активного участия ОГО. Только онлайн консультаций недостаточно для результативного участия; также нужны личные встречи, общественные форумы и семинары. У ОГО должна быть возможность лично представлять и

защищать свои мнения. Также необходимы консультации по последующим измененным версиям законопроектов впредь до принятия финального текста.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Программный документ по развитию ОГО или сотрудничеству между государством и ОГО разрабатывается в одностороннем порядке представителями государства;
- В разработке программных документов участвуют только несколько ОГО, уже сотрудничающих с данным государственным органом, либо ОГО, связанные с государственными чиновниками.

2. Политические документы реализуются на практике и оказывают влияние на политику государства.

Программные документы, стратегии или подзаконные акты по развитию ОГО или сотрудничеству между ОГО и государством должны эффективно имплементироваться на практике и оказывать реальное влияние на участие и развитие ОГО. Имплементация такой политики не является средством сама по себе, а скорее инструментом предоставления ОГО возможностей представления интересов своих стейкхолдеров и обеспечения влияния на государственную политику. Эффективная имплементация также означает, что такие программные документы используются значительным количеством ОГО и что они информируют о своих инициативах по сотрудничеству. Правительство должно принимать меры для построения взаимного уважения, понимания и доверия между государственной властью и акторами гражданского общества. Более того, правительство должно обеспечить участие ОГО в имплементации программных документов.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Программные документы по сотрудничеству между ОГО и государством не используются в процессах разработки политики;
- Несмотря на наличие политики и стратегии сотрудничества, правительство отказывается сотрудничать с ОГО и/или демонстрирует негативное отношение к сектору;
- Правительство не принимает каких-либо мер по имплементации программных документов в указанные в них сроки.

3. Государство выделяет достаточные ресурсы для реализации политического документа.

Государство должно разработать набор мер обеспечения имплементации политики сотрудничества. Таким образом, важно, чтобы государство выделяло человеческие и финансовые ресурсы, необходимые для эффективной имплементации политики. Это означает назначение определенных людей в разных органах ответственными за координацию процесса

сотрудничества между ОГО и правительством. Повышение компетенции и тренинги таких чиновников должны быть должным образом профинансированы. Более того, должно выделяться необходимое финансирование на обеспечение охвата широкого ряда ОГО и общественности (в том числе через онлайн каналы коммуникации и офлайн мероприятия).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Из государственного бюджета не выделяются средства на имплементацию программных документов по сотрудничеству;
- Государственные чиновники, назначаемые ответственными за координацию и имплементацию программных документов, некомпетентны.

4. Регулярный мониторинг и оценка проводятся во время реализации политических документов, а результаты рассматриваются во время их пересмотра.

Государство должно мониторить имплементацию политики сотрудничества и развития ОГО для оценки ее пригодности и эффективности и использовать полученные результаты для улучшения самой политики и ее имплементации. Механизмы мониторинга могут включать годовые отчеты по имплементации политики, общественные слушания, создание специального комитета по мониторингу и т.д. Такие инструменты мониторинга также помогают повысить осведомленность государственных чиновников о важности и сущности имплементации мер сотрудничества. Мониторинг и оценка должны осуществляться с привлечением независимых экспертов или структур и участием ОГО. Также через мониторинг должна собираться соответствующая статистическая информация о тенденциях развития ОГО.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государство не инициирует какие-либо меры мониторинга политики сотрудничества между государством и ОГО, либо мониторинг нерегулярный;
- Мониторинг политики сотрудничества между государством и ОГО чисто формальный и не подразумевает участие ОГО.

Стандарт 2. Государство использует специальные механизмы для поддержки сотрудничества с ОГО

В целях облегчения отношений между государственными органами и ОГО в ряде стран были разработаны различные механизмы сотрудничества. Эти механизмы способствуют расширению диалога и формированию чувства заинтересованности и готовности к развитию сектора гражданского общества. Возможные механизмы включают: контактное лицо для ОГО в каждом министерстве или центральный координационный орган; совместные структуры ОГО и органов государственной власти в виде советов или комитетов с участием многих заинтересованных сторон; а также совместные рабочие группы экспертов и другие консультативные органы различных уровней. ОГО должны иметь

возможность принимать участие в данных правительственных и квазигосударственных механизмах для проведения диалога и консультаций. Прозрачный отбор членов консультативных механизмов должен основываться на четких и объективных критериях. Предложения со стороны таких механизмов должны приниматься во внимание в процессе принятия решений.

Закон

Индикаторы для закона
1. Ключевые принципы функционирования и прозрачности общественных советов и других консультативных органов для диалога и сотрудничества регулируются законом. 2. Критерии отбора представителей ОГО для участия в консультативных органах ясны и объективны, а процедура отбора прозрачна.

1. Ключевые принципы функционирования и прозрачности общественных советов и других консультативных органов для диалога и сотрудничества регулируются законом.

Законы и регулирование должны предусматривать создание общественных советов и/или консультативных органов с целью поддержки государственной политики усиления сотрудничества и развития ОГО, а также прописывать их роли, права, ответственность и порядок сотрудничества. Роль таких органов не должна быть чисто декларативной. Например, таким механизмом может быть консультативный орган или совет, который занимается вопросами развития гражданского общества, или государственный орган или независимая структура, работающая с гражданским обществом, и т.д. Также должно требоваться, чтобы такие общественные советы и консультативные органы работали прозрачно и обеспечивали широкий и легкий доступ ко всей информации об их деятельности как онлайн (например, все решения консультативного органа должны быть опубликованы на сайте государственного органа), так и офлайн.

Государственный орган, создающий консультативный орган, должен обеспечивать его работу, в частности предоставляя помещение и техническое оборудование.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государственные органы не создают общественные советы и/или консультативные органы для диалога и сотрудничества из-за отсутствия правового регулирования;
- Только некоторым государственным органам разрешено создавать постоянные консультативные органы для диалога и сотрудничества;
- Отсутствует регулирование работы консультативных органов;
- Законодательство четко не прописывает полномочия консультативных органов;
- Отсутствует регулирование, которое бы требовало публикацию (в том числе онлайн) решений или другой работы консультативных органов;

- Законодательство не предусматривает проведение совещательными органами встреч с участием общественности и/или проведение таких встреч затруднено.

2. Критерии отбора представителей ОГО для участия в консультативных органах ясны и объективны, а процедура отбора прозрачна.

Процесс отбора ОГО должен быть четким и предусматривать определенные критерии и стадии отбора членов. Он должен также предусматривать наличие обоснованных причин отказа кандидатам, гарантии в случаях конфликта интересов и положения, обеспечивающие участие маргинализированных групп. Каждая стадия отборочного процесса должна быть доступна широкой общественности, в том числе через Интернет. Более того, у общественности должна быть возможность наблюдать за отбором членов таких органов. Отборочный процесс должен быть прописан нормативным актом: законом или другим нормативным документом. Важно, чтобы сами ОГО участвовали в разработке такого регулирования.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Законодательство указывает неполный или некорректный перечень документов, которые необходимо подавать для участия в общественных советах или других совещательных органах;
- Критерии отбора, прописанные в законодательстве, нечеткие и непонятные;
- Законодательство указывает неполный перечень оснований для отказа кандидату.

Практика

Индикаторы для практики
1. Создание консультативных органов является прозрачным и происходит как по инициативе органов государственной власти, так и по инициативе ОГО. 2. Решения различных консультативных органов принимаются во внимание при подготовке государственных политик. 3. Все заинтересованные ОГО имеют возможность участвовать в работе консультативных органов.

1. Создание консультативных органов является прозрачным и происходит как по инициативе органов государственной власти, так и по инициативе ОГО.

Там, где существуют консультативные органы, государственные власти должны вводить прозрачные критерии и процессы отбора ОГО. Важно, чтобы отбор осуществлялся таким образом, который был бы понятен широкой общественности. Правительства должны строго

соблюдать предписанные процессуальные шаги и не должны демонстрировать привилегированный подход в отношении определенных ОГО. Более того, законодательство должно разрешать создание совещательных советов, инициированных как государством, так и ОГО. Отбор и назначение ОГО в качестве членов совещательного органа должны быть основаны на четких критериях.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Порядок отбора в совещательные органы не публикуется на общественных платформах;
- У членов совещательных органов нет знаний в необходимой области;
- Порядок отбора и/или результаты отбора скрываются от общественности.

2. Решения различных консультативных органов принимаются во внимание при подготовке государственных политик.

При разработке изменений в законодательство государственные органы должны учитывать решения совещательных органов, включая критические. Решения совещательных органов должны признаваться правомочными. Если государственные органы не учитывают решения совещательных органов, они должны предоставлять обоснованное объяснение.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Закон, затрагивающий права и обязанности ОГО, принимается без участия общественного совета;
- Решение совещательного органа игнорируется соответствующим государственным органом без четкого обоснования.

3. Все заинтересованные ОГО имеют возможность участвовать в работе консультативных органов.

Государство должно обеспечивать равноправное участие всех заинтересованных ОГО в общественных советах на основании четких и юридически обязательных правил. Должно быть обеспечено участие маргинализированных и дискриминированных групп, таких как женщины и девочки, коренные народности, меньшинства и люди с инвалидностью. Должны развиваться перманентные механизмы, обеспечивающие участие вышеуказанных категорий в совещательных органах, включая физическую доступность мест заседаний.

Важно, чтобы различные организации наравне могли участвовать в совещательных органах и чтобы у них было одинаковое право доступа. Порядок, ограничивающий количество вопросов на обсуждение, должен применяться только в исключительных условиях и в законных целях.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО, работающие в особой сфере (например, связанные с людьми с инвалидностью), не могут становиться членами совета по развитию ОГО;
- ОГО, которые не были отобраны в качестве членов консультативного органа, не информируются о его решениях или полностью исключаются из его работы.

Источники

- OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Guidelines on Freedom of Association, 2015, para. 183-86, 189.
- Council of Europe and ECNL, Civil Participation in Decision-Making Processes: An Overview of Standards and Practices in Council of Europe, Chapter V, Chapter VI, sections 1, 2.2 (May 2016)
- Council of Europe Guidelines on Civil Participation in Political Decision Making, CM (2017)83 (adopted 27 September 2017) para. 15
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of NGOs in Europe (adopted 10 Oct 2007)
- Council of Europe, Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organizations in Europe, para. 74-78
- Council of Europe, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, CONF/PLE(2009)CODE1 (adopted by the Conference of INGOs on 1 October 2009), Chapter IV.iii, Article 4
- OSCE Recommendations on enhancing the participation of associations in public decision-making processes, Vienna (15-16 April 2015), No. 3-11, 27
- OHCHR Draft guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs, A/HRC/39/28 (Sept 2018) para. 19 (h), 56, 58
- 1999 Istanbul OSCE Commitment, art. 27
- UN Human Rights Council, Promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law: best practices, experiences, challenges and ways to overcome them: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/30/26 (23 July 2015)
- European Commission, Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the Development Dialogues and Consultations, DG Development (November 2004) Chapter III, section 3.1.2.

СФЕРА 11. ЦИФРОВЫЕ ПРАВА

Стандарт 1. Цифровые права защищены, а цифровые технологии соответствуют стандартам в области прав человека.

Цифровые права - это все права человека, которые применимы в цифровом мире. Хотя в основном акцент делается на праве на неприкосновенность частной жизни, свободе мнений и их выражения, доступа к информации, а также свободе собраний и ассоциаций, цифровые права имеют гораздо более широкую сферу применения. Например, право на недискриминацию, право на жизнь, свободу и безопасность, право на справедливое судебное разбирательство и средства правовой защиты, а также экономические, социальные и культурные права также весьма актуальны и часто подвергаются риску при использовании цифровых технологий. При этом проектирование, разработка или внедрение технологий - особенно новых технологий, таких как системы искусственного интеллекта - часто происходит в условиях правового вакуума, поскольку многие национальные законы применимы только для оффлайн-режима. Цифровые технологии часто внедряются без учета прав человека или, что еще хуже, принципиально несовместимы с ними (например, массовое биометрическое наблюдение).

Закон

Индикаторы для закона
1. Законодательство гарантирует существование безопасной и благоприятной онлайн-среды, а также защиту и осуществление цифровых прав.
2. Любые ограничения цифровых прав основываются на принципах законности, легитимности, пропорциональности и необходимости.
3. Развитие и использование цифровых технологий, включая искусственный интеллект (ИИ) и автоматизированные системы, соответствует международным стандартам в области прав человека.

1. Законодательство гарантирует существование безопасной и благоприятной онлайн-среды, а также защиту и осуществление цифровых прав.

Законодательство должно гарантировать безопасную и благоприятную онлайн-среду. Это означает, что каждый человек имеет доступ к Интернету и может в полной мере использовать цифровые платформы. Люди должны иметь возможность использовать Интернет и цифровые инструменты для осуществления своих прав, выражения мнений, организации протестов и т. д. Например, каждому человеку должно быть позволено свободно размещать доступный для всех контент (пользовательский контент), не опасаясь преследования.

Для того чтобы люди могли свободно пользоваться своими правами, государства должны обеспечить, чтобы любое законодательство, влияющее на осуществление цифровых прав, было четким и не слишком широким. Например, государства должны убедиться, что законы о киберпреступности или другие уголовные законы, относящиеся к цифровой сфере, ограничиваются лишь незаконными действиями, которые четко прописаны. Некоторые

законы о киберпреступности, особенно законы об онлайн-контенте, охватывающие такие темы, как дискредитация власти, оскорбления, клевета на главу государства, а также непристойность или порнографические материалы, могут неоправданно ограничивать осуществление некоторых прав человека, особенно свободы выражения мнения. Государства также должны принять эффективные и всеобъемлющие законы о защите данных и конфиденциальности, чтобы защитить онлайн-данные ОГО и пользователей от неправомерного сбора, обработки, передачи, продажи или хранения. Государства должны запретить или, по крайней мере, ввести мораторий на удаленную биометрическую идентификацию (например, распознавание лиц и другие виды массового биометрического наблюдения), чтобы ОГО и активисты были свободны от цифровой слежки.

Сервисам социальных сетей (SMC), которые часто называют платформами или посредниками, учитывая, что они размещают или делают доступным контент третьих лиц, должно быть позволено свободно работать. Платформы, как правило, должны быть ограждены от ответственности за контент, созданный пользователями, в противном случае они будут стимулированы к удалению проблемного контента, который в остальном является законным и защищен правом на свободу выражения мнения. Кроме того, законы не должны требовать от SMC удаления языка вражды и другого незаконного контента за очень короткий период времени (например, в течение нескольких дней или часов), поскольку это может легко привести к чрезмерной цензуре. SMC должны иметь обязательства по обеспечению прозрачности в соответствии с национальным законодательством и должны иметь в наличии инклюзивные системы обжалования, чтобы пользователи могли обжаловать решения по модерации контента в рамках самой платформы. Важно отметить, что государства должны обеспечить эффективные и доступные средства правовой защиты и судебный надзор в случае нарушения прав пользователей на платформах социальных сетей, например, когда решения платформ нарушают право человека на самовыражение или доступ к информации.

Возможные нарушения данного индикатора:

- ОГО, блоггеры или активисты должны получить разрешение от правительства на размещение контента в Интернете;
- Государство позволяет технологиям наблюдения работать неограниченно или нерегулируемо и/или использует шпионское/вредоносное программное обеспечение для наблюдения за ОГО или активистами;
- Государство ограничивает использование технологий наблюдения, но вводит обширные исключения и отступления от запретов или ограничений в законах о национальной безопасности, пограничном контроле или борьбе с терроризмом.

2. Любые ограничения цифровых прав основываются на принципах законности, легитимности, пропорциональности и необходимости.

Цифровые права являются правами человека, поэтому к ним применимы основные принципы международного права прав человека и конституционного права, касающиеся возможного ограничения прав человека. Это означает, что применяемые правительствами ограничения

должны вводиться в соответствии с принципами законности, легитимности, пропорциональности и необходимости.

Поэтому любые ограничения цифровых прав должны быть основаны на законе, а закон должен быть достаточно ясным, чтобы люди могли понять, какие действия могут представлять собой его нарушение (предсказуемость). Правительство не должно допускать расплывчатых и слишком широких ограничений цифровых прав (например, на использование биометрических данных или пользовательского контента на платформах социальных сетей). Любое ограничение цифровых прав должно осуществляться только в законных целях, указанных в Европейской конвенции по правам человека или других международных договорах. Неопределенные ссылки на "экстремизм" или "терроризм" редко (если вообще когда-либо) квалифицируются как законные.

Ограничения цифровых прав должны быть "необходимыми в демократическом обществе" - это означает, что даже если ограничения основаны на законе и направлены на решение законной проблемы правительства, они также должны гарантировать, что цифровые права не будут ограничены в большей степени, чем это необходимо для решения стоящих перед государством задач. Например, запросы правительства на получение данных СМС и других платформ должны быть прозрачными, ограниченными и предоставлять соответствующие возможности для обжалования.

Кроме того, сбор или обработка данных ОГО или их представителей для цифровых технологий (например, систем, управляемых искусственным интеллектом) должны осуществляться только в строго необходимых целях. Любое использование данных должно быть ограничено по времени, объему и безопасно/защищено от вмешательства. Кроме того, при ограничении онлайн-контента, который сочтен языком вражды или экстремистским высказыванием, СМС должны принимать меры, чтобы избежать непропорционального воздействия на уже маргинализированные группы, такие как женщины/гендерно небинарные лица и расовые группы.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Правительства принимают законы, которые уполномочивают или позволяют им производить полное удаление контента, блокировать веб-сайты ОГО или лишать представителей ОГО доступа к платформам;
- Законы о национальной безопасности, пограничном контроле или борьбе с терроризмом разрешают непрозрачные и неподотчетные правительственные запросы данных, о которых затрагиваемый пользователь не знает и не может воспользоваться правом на защиту;
- Законы разрешают массовый сбор и использование биометрических данных для широкого круга целей, включая слежку;
- Базы данных, собранные для одной цели, перепрофилируются для другой (например, законы о чрезвычайных ситуациях разрешают сбор данных для отслеживания COVID-19, и эти данные позже попадают в руки правоохранительных органов).

3. Развитие и использование цифровых технологий, включая искусственный интеллект (ИИ) и автоматизированные системы, соответствует международным стандартам в области прав человека .

Новые технологии могут негативно влиять на цифровые права. Государства должны принять законы, регулирующие технологии с учетом их воздействия на права человека и с учетом существующих рисков. Они должны ввести гарантии для предотвращения негативного воздействия на права человека, особенно в случаях, когда риск злоупотреблений высок (например, правоохранительная деятельность, пограничный контроль, национальная безопасность, правосудие). Государство должно ввести обязательную проверку соблюдения прав человека, включая оценку воздействия на права человека (ОВПЧ), налагающую на разработчиков и внедренцев искусственного интеллекта (ИИ) обязанность проводить должную проверку своих услуг и продуктов на протяжении всего жизненного цикла продукта (проектирование, разработка, внедрение, обслуживание). Если технологии принципиально несовместимы с правами человека (например, массовое биометрическое наблюдение, такое как удаленная биометрическая идентификация с распознаванием лиц), они должны быть запрещены.

Государство должно обеспечить через законы о защите данных, чтобы ОГО и затрагиваемые группы знали об использовании технологий, которое осуществлялось бы только с их согласия. Они также должны иметь право на защиту в случае неправильного использования или злоупотребления технологиями. Законы должны обеспечивать адекватную прозрачность используемых технологий для затрагиваемых групп.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Технологии внедряются без основанного на правах человека процесса, такого как проведение ОВПЧ или значимое вовлечение гражданского общества и затронутых групп;
- Законы о защите данных и другие соответствующие законы не регулируют должным образом системы искусственного интеллекта, в результате чего ОГО или затронутые группы не знают, что они подвергаются воздействию системы искусственного интеллекта, и не имеют никаких средств для того, чтобы оспорить ее использование.

Практика

Индикаторы для практики
1. Меры по борьбе с киберпреступностью, дезинформацией, языком вражды/подстрекательством к насилию и терроризмом не используются для ограничения цифровых прав. 2. Государственные органы не предпринимают никаких мер по предотвращению или нарушению осуществления цифровых прав человека, в том числе путем отключения

сигнала мобильной связи, замедления или прекращения работы Интернета или ограничения доступа к цифровым инструментам.

3. Государственные органы не используют технологии для того что бы заставить замолчать ОГО, для слежки или преследования ОГО, правозащитников, активистов и протестующих за их деятельность в Интернете, не блокируют веб-сайты и блоги ОГО и не удаляют контент.

4. Государственные органы и частный сектор проявляют должную заботу о правах человека, включая оценку воздействия, обеспечивают прозрачность проектирования, разработки и внедрения цифровых технологий, а также участвуют в реальных консультациях с ОГО и потенциально затрагиваемыми группами до и после внедрения цифровых технологий.

1. Меры по борьбе с киберпреступностью, дезинформацией, языком вражды/подстрекательством к насилию и терроризмом не используются для ограничения цифровых прав.

Государства не должны использовать какие-либо меры по борьбе с киберпреступностью, дезинформацией, разжиганием вражды/подстрекательством к насилию и терроризмом в качестве предлога для ограничения цифровых прав. Хотя эти меры важны для защиты онлайн-пространства и цифровых прав, они также могут быть использованы не по назначению для расширения правительственных полномочий, ограничивая гражданское пространство и негативно влияя на права людей в сети. Многие термины, такие как дезинформация и язык вражды, не имеют определения в международном праве, и правительства толкуют их расширительно, чтобы оправдать многие ограничения. Существует множество случаев, когда на практике государства используют меры по борьбе с киберпреступностью, дезинформацией, языком вражды/подстрекательством к насилию и терроризмом для ограничения цифровых прав. В некоторых случаях введение чрезвычайного положения или защита государственного суверенитета (и принятие мер против государств-агрессоров) также могут быть использованы для ограничения цифровых прав, включая блокирование социальных сетей..

Возможные нарушения данного индикатора:

- Правительство приказывает сервисам социальных сетей (SMC) систематически блокировать контент ОГО, поскольку видит в них угрозу;
- Правительство или компании используют меры по борьбе с киберпреступностью, дезинформацией, разжиганием вражды/подстрекательством к насилию или терроризму, чтобы обойти юридические процедуры, требования прозрачности или взаимодействия с заинтересованными сторонами.

2. Государственные органы не предпринимают никаких мер по предотвращению или нарушению осуществления цифровых прав человека, в том числе путем отключения сигнала мобильной связи, замедления или прекращения работы Интернета или ограничения доступа к цифровым инструментам .

Доступ к интернету является основой для осуществления наших прав человека в сети, а отключение интернета противоречит правам человека, поскольку оно никогда не может быть соразмерным. ОГО не могут работать адекватно, если у них нет доступа к интернету.

Отключение интернета можно определить как преднамеренное нарушение работы интернета или электронных коммуникаций, делающее их недоступными или фактически непригодными для использования, для определенной группы населения или в определенном месте, часто с целью установления контроля над потоком информации и недопущения критики или осуществления основных прав. Полное отключение интернета является самым крайним случаем, но и другие соответствующие меры могут включать замедление работы интернета или прекращение/прерывание соединения через мобильные телефоны. В таких случаях государства и телекоммуникационные компании ограничивают мобильную связь для предотвращения эффективной коммуникации активистов/ОГО (особенно во время публичных собраний) или используют устройства перехвата трафика мобильных телефонов для слежки за активистами (например, ложные мобильные станции для перехвата сигналов мобильных телефонов, используемые правоохранными органами и/или спецслужбами).

Отключение или замедление работы Интернета часто непропорционально сильно влияет на лиц, входящих в группу риска, таких как журналисты, активисты и политические диссиденты. Есть примеры, когда государства прерывают доступ к интернету во время выборов, протестов или школьных экзаменов.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Правительство использует национальную безопасность или преступность в качестве оправдания для отключения или замедления работы Интернета;
- Правительство устанавливает жесткие требования или оказывает давление на телекоммуникационные предприятия, с тем чтобы те закрыли Интернет, под угрозой прекращения действия лицензий, концессий или разрешений;
- Правительство пытается заблокировать доступ к определенным инструментам, чтобы предотвратить собрания в Интернете или критические высказывания.

3. Государственные органы не используют технологии для того что бы заставить замолчать ОГО, для слежки или преследования ОГО, правозащитников, активистов и протестующих за их деятельность в Интернете, не блокируют веб-сайты и блоги ОГО и не удаляют контент.

Государственные учреждения не должны заниматься троллингом, доксингом или кибератаками на ОГО и других членов гражданского общества. ОГО и активисты должны

иметь возможность заниматься онлайн-деятельностью, не опасаясь давления или ареста. Примеры онлайн-деятельности включают создание/генерирование контента на платформах социальных сетей (например, текста, фотографий, видео, аудио и т.д.), размещение контента других активистов или журналистов, использование коммуникационных платформ для содействия проведению бесед, обучения/тренингов или собраний, которые подпадают под их право на свободное объединение (например, Zoom, Skype или другие платформы видеоконференций или приложения для обмена сообщениями, такие как WhatsApp, Signal или Telegram).

ОГО и активисты должны действовать свободно от цифрового государственного наблюдения. Гражданское общество не должно подвергаться биометрической идентификации на основе ИИ (например, технологии анализа лица, включая распознавание лиц и эмоций, предиктивная охрана порядка), шпионскому/вредоносному программному обеспечению или другим формам цифрового наблюдения. Кроме того, СМС должны гарантировать, что пользователи могут размещать контент в Интернете, не раскрывая своей личности, и что анонимность защищена.

Сбор данных должен быть ограничен строгим минимумом, так как сбор частной информации (особенно чувствительных данных, таких как биометрические данные) может отбить у людей желание участвовать в онлайн-активности. Это может оказать сковывающее воздействие на свободу выражения мнений в Интернете и поставить под угрозу безопасность гражданских активистов. Государственные учреждения должны обеспечить прозрачность любых запросов о предоставлении информации или удалении контента, которые они направляют цифровым платформам/СМС.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государство закупает и/или использует технологии наблюдения для мониторинга, идентификации и преследования активистов или представителей ОГО;
- Представители государства ведут клеветнические кампании против активистов или ОГО на платформах социальных сетей (либо раскрывая их личность, либо используя фальшивые аккаунты или размещая анонимные сообщения);
- Государство оказывает давление на телекоммуникационные и другие технологические компании, требуя предоставить им частные данные клиентов;
- Государство создает "контрольные списки" лиц, чью деятельность в социальных сетях они отслеживают в целях будущих арестов/задержаний.

4. **Государственные органы и частный сектор проявляют должную заботу о правах человека, включая оценку воздействия, обеспечивают прозрачность проектирования, разработки и внедрения цифровых технологий, а также участвуют в реальных консультациях с ОГО и потенциально затрагиваемыми группами до и после внедрения цифровых технологий.**

Второй компонент Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека Организации Объединенных Наций устанавливает ответственность компаний за проведение должной заботы о правах человека с целью предотвращения или смягчения любого неблагоприятного воздействия на права человека их деятельности, услуг, продукции и отношений. Этот процесс включает в себя оценку фактического и потенциального воздействия на права человека, учет и принятие мер по результатам, отслеживание ответных реакций и информирование о том, как учитывается воздействие.

Прозрачность необходима для понимания угроз или нарушений прав человека и является первым шагом для привлечения виновных к ответственности. Прозрачность технологий может принимать различные формы и зависит от типа технологии и стадии ее жизненного цикла (т.е. проектирования, разработки, тестирования, внедрения, обслуживания). Компании и правительства, проводящие оценку воздействия на права человека, должны публиковать ключевую информацию, касающуюся процесса/методологии, взаимодействия с заинтересованными сторонами, выводов и их использования в своей деятельности и продукции. В целом, важно, чтобы любая передаваемая информация была доступна и понятна широкому кругу заинтересованных сторон, особенно маргинализированных.

При оценке воздействия своих услуг и продуктов на права человека компания или государственное учреждение должны консультироваться с ОГО и затрагиваемыми группами. Такое взаимодействие должно быть постоянным, прозрачным и обеспечивать значимое участие внешних заинтересованных сторон (в том числе путем предоставления ресурсов и наращивания потенциала/обучения для целей участия).

Возможные нарушения данного индикатора:

- Внедрение технологий без предварительной ОВПЧ;
- Проведение ОВПЧ без участия ОГО и затрагиваемых групп и/или не опубликование результатов ОВПЧ;
- Проведение однократной ОВПЧ и не включение полученных результатов в более широкий процесс проектирования, разработки или внедрения технологий;
- Предоставление неточной, ложной или вводящей в заблуждение информации или ограничение доступа к соответствующей информации.

Стандарт 2. Государство создает условия для реализации цифровых прав

Помимо негативного обязательства "не навреди", государства несут позитивные обязательства по созданию безопасной и инклюзивной среды (как офлайн, так и онлайн), в которой ОГО, активисты, журналисты и другие заинтересованные стороны могут эффективно выполнять свою работу. При разработке политики или внедрении практики, связанной с цифровыми правами, государства должны конструктивно привлекать все заинтересованные стороны, уделяя особое внимание гражданскому обществу, затрагиваемым группам и маргинализированным сообществам. Государства должны создать эффективные и доступные механизмы рассмотрения жалоб, чтобы обеспечить доступ к средствам правовой защиты тем, чьи цифровые права были нарушены. Это включает создание правовой базы для привлечения технологических компаний к ответственности за их деятельность, услуги и продукты, а

также обеспечение корпоративной ответственности за защиту прав человека. Другие практики связаны с преодолением цифрового разрыва или поддержкой цифровизации на основе прав человека, что может способствовать деятельности гражданского общества, обеспечивая безопасность и открытость онлайн-пространства, свободного от слежки, преследований и злоупотреблений, а также обеспечивая защиту данных представителей гражданского общества.

Закон

Индикаторы для закона
1. Государство гарантирует открытый, доступный и недорогой Интернет. 2. Государство обеспечивает существование независимого, эффективного, беспристрастного и обеспеченного достаточными ресурсами механизма надзора, а также наличие эффективных средств правовой защиты в случае нарушения цифровых прав.

1. Государство гарантирует открытый, доступный и недорогой Интернет.

Доступ к Интернету является основой для осуществления наших прав человека в сети, особенно свободы выражения мнений, ассоциации и собраний, и это должно быть прямо определено на уровне закона. Каждому человеку должен быть гарантирован открытый, доступный и недорогой Интернет. Это означает наличие доступа к всемирному Интернету (а не к модифицированной страновой версии). Открытый Интернет означает, что веб-сайты могут свободно работать в условиях сетевого нейтралитета и без препятствий со стороны интернет-провайдеров. Кроме того, Интернет должен быть доступным, то есть все регионы должны иметь доступ к Интернету, особенно бедные, сельские или слаборазвитые районы. Доступ к интернету не должен быть излишне дорог: его надлежит предоставлять по низкой цене или бесплатно, особенно для людей из бедных слоев населения или с низким социально-экономическим статусом. Государства должны поддерживать телекоммуникационную инфраструктуру и программное обеспечение. Положительным шагом может стать финансовая поддержка государствами ОГО и маргинализированных групп, которые не могут позволить себе интернет по рыночной цене. Телекоммуникационные операторы и компании должны иметь возможность свободно работать в соответствии с национальным законодательством.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Правительства вводят чрезмерные ограничения на телекоммуникации, и/или в больших регионах страны нет доступной интернет-инфраструктуры, поэтому действующие там ОГО не могут получить доступ к интернету;
- Законы о сетевой нейтральности препятствуют открытому и быстрому интернету, отдавая предпочтение одним веб-сайтам перед другими.

2. Государство обеспечивает существование независимого, эффективного, беспристрастного и обеспеченного достаточными ресурсами механизма надзора, а также наличие эффективных средств правовой защиты в случае нарушения цифровых прав.

Государственные органы должны обеспечить, чтобы ОГО и активисты имели эффективный и беспрепятственный доступ к средствам правовой защиты, в том числе путем предоставления обучения и ресурсов, необходимых для обращения за правовой защитой.

ОГО должны иметь возможность обжаловать любое нарушение их цифровых прав. Процедура обжалования должна быть понятной и необременительной. Любая плата за обжалование должна быть разумной и не должна быть препятствием, делающим практически невозможным для ОГО добиваться возмещения ущерба. Механизм надзора должен обеспечивать своевременное средство правовой защиты, которое также должно включать компенсацию за любой ущерб.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Ограничение средств правовой защиты вредом или нарушениями, совершенными в офлайне, а не в онлайне;
- Использование коммерческой тайны, законодательства об интеллектуальной собственности, национальной безопасности, уголовного или иммиграционного законодательства, среди прочих, в качестве препятствий для систематического затруднения доступа к правосудию в отношении цифровых прав.

Практика

Индикаторы для практики
1. Государство ведет прозрачный и инклюзивный диалог со всеми заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, при разработке и принятии национальной государственной политики в области цифровых технологий и ИИ. 2. Государственные органы участвуют или финансируют мероприятия, направленные на преодоление цифрового разрыва, в том числе через образование, доступ к технологиям, продвижение цифровой грамотности и т.д. 3. Государство использует цифровые технологии для обеспечения возможности осуществления прав человека.

1. Государство ведет прозрачный и инклюзивный диалог со всеми заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, при разработке и принятии национальной государственной политики в области цифровых технологий и ИИ.

При разработке национальной политики и законов в области технологий государства должны обеспечить их соответствие международным стандартам в области прав человека.

Сотрудничество с участием многих заинтересованных сторон имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы цифровые технологии и законодательство/политика в области технологий были основаны на правах человека и способствовали соблюдению интересов всех, в особенности тех, кто подвергается наибольшему риску. Для этого необходимо, чтобы затрагиваемые сообщества и маргинализированные группы занимали центральное место во всех обсуждениях и разработках, связанных с технологической политикой. Государствам следует уделять особое внимание работе с ОГО, которые традиционно не занимаются вопросами цифровых прав, включая тех, кто представляет интересы женщин и гендерно небинарных лиц, представителей расовых меньшинств, ЛГБТКИ+, инвалидов, детей и пожилых людей, а также лиц из сельской местности или с низким социально-экономическим статусом.

Государства должны предоставлять адекватные ресурсы, как в плане финансирования, так и наращивания потенциала/обучения, представителям сообществ и ОГО, чтобы обеспечить их значимое участие. Это особенно важно в секторе цифровых прав, где, как правило, существует "пробел в знаниях", и многие активисты чувствуют себя плохо подготовленными к участию в технической политике.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Принятие законов или политики, связанных с технологиями, без надлежащих консультаций с заинтересованными сторонами, в том числе путем предоставления недостаточного времени или ресурсов для полноценного участия;
- Ограничение доступа к документам или информации, необходимой для полноценного участия различных заинтересованных сторон;
- Предпочтение корпоративным игрокам или влиятельным организациям по сравнению с менее обеспеченными ресурсами и низовыми организациями.

2. Государственные органы участвуют или финансируют мероприятия, направленные на преодоление цифрового разрыва, в том числе через образование, доступ к технологиям, продвижение цифровой грамотности и т.д.

Государство должно быть привержено делу развития цифровых навыков своих граждан и ОГО. Государству следует предоставлять гражданам и ОГО тренинги по цифровой безопасности и цифровой грамотности. Оно должно предоставлять финансирование ОГО, включая те, которые традиционно не занимаются вопросами цифровых прав, чтобы они могли участвовать в решении вопросов, связанных с цифровизацией и правами человека в цифровой сфере. Кроме того, государству надлежит предоставлять оборудование, устройства, доступ к интернету тем ОГО, которые не имеют ресурсов или средств что бы приобрести это. Сюда входит, в частности, программное обеспечение, необходимое для предотвращения взлома, слежки или кибератак.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Государство не предпринимает никаких действий для обеспечения всеобщего доступа к Интернету;
- Государство взаимодействует только с технологически развитыми сообществами;
- Государство использует цифровое оборудование, которое подвергает пользователей/ОГО атакам или создает уязвимости, или с целью наблюдения за ними (например, заражено шпионскими/вредоносными программами).

3. Государство использует цифровые технологии для обеспечения возможности осуществления прав человека.

Цифровизация некоторых административных услуг может быть полезной, при условии наличия альтернативных средств, с тем чтобы ни одна ОГО не была исключена и не подвергалась опасности. Это стало особенно важным во время пандемии COVID-19, когда многие личные встречи были ограничены. Примерами цифровизации административных услуг являются электронные петиции, электронная подача документов для регистрации ОГО, онлайн-общение по электронной почте или видеоконференции, онлайн-регистры населения или доступ к информации. Сбор/раскрытие частной информации, необходимой для разработки или внедрения этих цифровых инструментов, не должно ставить под угрозу осуществление прав человека или безопасность активистов, ОГО и т.д. Данные затрагиваемых групп, особенно конфиденциальные, должны быть полностью защищены.

Возможные нарушения данного индикатора:

- Использование цифровых инструментов в административных целях без должного внимания к конфиденциальности и безопасности или таким образом, чтобы исключить ОГО или маргинализированные группы.

Источники

- <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>
- <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24736>
- <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/Use-Biometric-Data-Report.pdf>
- A/HRC/41/41 - 2019 Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association
- A/HRC/46/37 (2021) Report of the Special Rapporteur on the right to privacy ("Artificial intelligence and privacy, and children's privacy")
- A/HRC/39/29 (2018) The right to privacy in the digital age, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

- A/HRC/RES/32/13 - 32/13. Human Rights Council resolution on the promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, 1 July 2016
- A/71/53 - Human Rights Council resolution 32/31 on Civil society space, 1 July 2016
- A/HRC/47/L.22 Human Rights Council Resolution 47/22 (2021) on the promotion, protection and enjoyment of human rights on the internet
- A/HRC/47/L.12/Rev.1 Rights Council Resolution 47/12 (2021), New and emerging digital technologies and human rights
- A/HRC/47/L.1 Human Rights Council Resolution 47/1 (2021), Civil Society Space Resolution
- A/RES/71/199 - General Assembly Resolution 71/199 on the right to privacy in the digital age, 19 December 2016
- A/RES/73/173 - General Assembly Resolution 73/173 on promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, including the rights to peaceful assembly and freedom of association, 17 December 2018
- A/HRC/17/27 - Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, 16 May 2011
- A/HRC/38/35 - Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 6 April 2018
- General comment No. 34 (2011), Article 19: Freedoms of opinion and expression
- General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)
- Council of Europe Commissioner For Human Rights Recommendation (2019) “Unboxing artificial intelligence: 10 steps to protect human rights” CM/Rec(2020)1 - Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems, 8 April 2020
- Council of Europe, Consultative Committee of Convention 108, Guidelines on Facial Recognition (2021)
- UN Special Rapporteurs Joint Statement, “Digital rights: key to inclusive and resilient world”, RightsCon 7-11 June 2021

ПРИЛОЖЕНИЕ

Глоссарий

Это собрание определений представляет собой список ключевых терминов и концепций, используемых в CSO Meter и Пояснительной Записке.

Anti-money laundering Противодействие легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем

Противодействие легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем – это набор процедур, законов и нормативных актов, разработанных для предотвращения, пресечения и прекращения практики генерирования доходов для индивидуального лица или группы посредством осуществления незаконных действий и/или преступных деяний.

Artificial Intelligence (AI) Искусственный интеллект (ИИ)

Системы искусственного интеллекта – это основанные на алгоритмах технологии, разработанные с возможностью взаимодействовать с заданной физической или виртуальной средой, анализировать ее, устанавливать взаимосвязи и выполнять когнитивные задачи, такие как прогнозирование, рекомендации или решения. Системы ИИ предназначены для работы и достижения заданного набора целей, определенных человеком, с различной степенью автономности от вмешательства человека. Системы на основе ИИ могут быть чисто программными, действующими в виртуальном мире (например, голосовые помощники, программы анализа изображений, поисковые системы, системы распознавания речи и лиц), или ИИ может быть встроен в аппаратные устройства (например, усовершенствованные роботы, автономные автомобили, беспилотники или приложения Интернета вещей).

Authorization and notification Разрешение и уведомление

Разрешение – это акт, когда власти дают свое разрешение организатору мирного собрания (ясно выраженное в письменной форме). Уведомление – это акт предоставления властям информации о предстоящем собрании, который не является просьбой на разрешение. (БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе объединений, Приложение С)

Censorship Цензура

Пресечение высказываний, публичной коммуникации или другой информации или любая другая деятельность, которая прекращает передачу информации и идей тем, кто хочет их получить, на основании того, что такой материал считается предосудительным, тлетворным, чувствительным или неудобным по определению правительства или частной структуры.

Civil society Гражданское общество

Совокупность отдельных лиц, а также организованных, менее организованных и неформальных групп, посредством которых граждане участвуют в жизни общества или выражают свои взгляды и мнения, в том числе поднимая вопросы, связанные с нарушениями

прав человека, коррупцией и прочими злоупотреблениями, или выражая критические замечания. Такие организованные или менее организованные группы могут включать профессиональные и низовые организации, университеты и исследовательские центры, религиозные, светские и правозащитные организации. *(Совет Европы, Руководящие принципы в отношении гражданского участия в процессах принятия политических решений, CM (2017)-83 final (приняты 27 сентября 2017), Ст. 2)*

Civil society organisation (CSO) Организации гражданского общества (ОГО)

ОГО – это добровольные самоуправляемые структуры или организации, созданные для выполнения в основном некоммерческих задач их учредителей или членов. Они включают структуры или организации, созданные как частными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Они могут как основываться, так и не основываться на членстве. ОГО могут быть как неформальными структурами или организациями, так и структурами или организациями, обладающими правосубъектностью. Они могут включать, например, ассоциации, фонды, некоммерческие корпорации и принимать другие формы, отвечающие вышеуказанным критериям. CSO Meter не рассматривает среду для политических партий, религиозных организаций и профсоюзов. *(Рекомендация Совета Европы CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, Ст. 76-77 (принята 10 октября 2007), Ст. 1-3)*

CSOs and associated individuals ОГО и связанные с ними лица

Различные категории людей, которые тесно работают с ОГО и могут затрагиваться государственными законами и практиками, касающимися ОГО. Группа связанных с ОГО лиц может включать сотрудников, членов, членов правления, волонтеров, доноров, сторонников и других людей со связями с ОГО.

Civil participation Гражданское участие

Участие отдельных лиц, НПО и гражданского общества в целом в процессах принятия решений государственными органами. Гражданское участие в принятии политических решений отличается от политической деятельности в виде прямого участия в политических партиях и от лоббирования в интересах бизнеса. Гражданское участие в процессе принятия решений может принимать различные формы, в том числе: предоставление информации, консультации, диалог и активное подключение. *(Совет Европы, Руководящие принципы в отношении гражданского участия в процессах принятия политических решений, CM (2017)-83 финальн. (приняты 27 сентября 2017), Ст. 2 и Ст. 19)*

Consultation Консультации

Такая форма инициативы, когда органы государственного управления запрашивают ОГО об их мнении по конкретной теме или развитию политики. Консультации, как правило, включают информирование НПО со стороны органов государственного управления об осуществляющихся изменениях политики и запросах в отношении комментариев, мнений и реакций. *(Совет Европы, Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений, CONF/PLE(2009)CODE1 (принят Конференцией МНПО 1 октября 2009), пар. IV.i.2.)*

Counter terrorism financing Борьба с финансированием терроризма

Борьба с финансированием терроризма – это набор процедур, законов и нормативных актов, разработанных для предотвращения, пресечения и прекращения практики финансирования террористических актов, физических лиц или организаций. *(Рекомендации ФАТФ – Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (2012))*

Crowdfunding Краудфандинг

Краудфандинг – это способ сбора денег от большого количества людей через онлайн платформы. Он может использоваться для финансирования проектов, ОГО и бизнеса. Спонсоры и владельцы проекта связываются через использование электронных информационных систем. *(Предложение Регламента Европейского Парламента и Совета о европейских поставщиках краудфандинговых услуг (ЕПКУ) для бизнеса, COM(2018) 113 финалн., Ст. 3)*

Cybercrime Киберпреступность

Киберпреступность – это преступные действия, совершаемые в Интернете с использованием электронных коммуникационных сетей и информационных систем. ЕС внедрил законы в этой сфере и поддерживает оперативное сотрудничество также посредством незаконодательных действий и предоставления финансирования. Киберпреступность – это вопрос, не имеющий границ, который можно классифицировать по трем широким определениям: (1) преступления, характерные для Интернета, такие как атаки на информационные системы или фишинг (например, поддельные банковские сайты для получения паролей, позволяющих получить доступ к банковским счетам жертв); (2) мошенничество и подлог в Интернете: крупномасштабное мошенничество может быть совершено в Интернете с помощью таких инструментов, как кража личных данных, фишинг, спам и вредоносный код; (3) незаконный контент в Интернете, включая материалы о сексуальном насилии над детьми, подстрекательство к расовой ненависти, подстрекательство к террористическим актам и прославление насилия, терроризма, расизма и ксенофобии. Многие виды преступлений, включая терроризм, торговлю людьми, сексуальное насилие над детьми и незаконный оборот наркотиков, переместились в Интернет или используют его. Как следствие, большинство уголовных расследований имеют цифровой компонент. (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/cybercrime_en)

Data protection Защита персональных данных

Защита персональных данных физического лица самого по себе либо как части группы или организации. Право на защиту персональных данных выводится из более общего права на неприкосновенность частной жизни. Несколько договоров в области прав человека устанавливают право на защиту определенных категорий данных и способы их обработки (напр., Конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера №108 и Руководящие принципы ОБСЕ по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничному потоку персональных данных).

Decision-making process Процесс принятия решений

Разработка, принятие, осуществление, оценка и пересмотр программного документа, стратегии, закона или распоряжения на национальном, региональном или местном уровне, либо же любой процесс, осуществляемый уполномоченным на это государственным органом, в котором принимается решение, затрагивающее общество в целом либо его часть. *(Совет Европы, Руководящие принципы в отношении гражданского участия в процессах принятия политических решений, СМ (2017)-83 финальн. (приняты 27 сентября 2017), Ст. 2)*

Defamation Диффамация

Диффамация – это гражданское правонарушение (проступок или деликт), совершаемое одним человеком против другого или других, включая при некоторых обстоятельствах «юридические лица». Природа такого проступка – это негативное влияние или вред репутации человека или его/ее доброму имени. Репутация – это скорее не про самооценку, а про то, как к человеку относятся другие. Таким образом, акт диффамации подразумевает, что кто-то делает неверное или неправдивое высказывание о другом человеке, которое ведет к нанесению вреда его/ее репутации в глазах здравомыслящих членов общества. Такое высказывание может представлять собой обвинение, утверждение, словесную атаку либо другую форму речи или действия. Такое высказывание может быть сделано устно или письменно; принимать форму визуального изображения, звуков, жестов или любых других способов передачи значения; может быть высказыванием, транслируемым по телевидению или радио или публикуемым в Интернете; либо может быть электронным сообщением. *(Tarlach McGonagle (2016) Свобода выражения и диффамация: исследование прецедентного права Европейского суда по правам человека, Совет Европы, стр. 14)*

Demonstration Демонстрация

Демонстрация – это собрание или шествие, проводящееся с целью выражения точки зрения участников. *(БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, Приложение С)*. Контрдемонстрация, также известная как одновременная оппозиционная демонстрация, является одной из форм одновременных собраний, на которой участники желают выразить свое несогласие со взглядами, выражаемыми в ходе другого собрания. Право на контрдемонстрацию не может быть использовано против реализации права других лиц на проведение собрания. *(БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, пар. 4.4)*

Digital Rights Цифровые права

Цифровые права - это все права человека, которые применимы в цифровом мире. В то время как основное внимание уделяется праву на неприкосновенность частной жизни, свободе мнений, их выражения и доступа к информации, а также свободе собраний и ассоциаций, цифровые права имеют гораздо более широкую сферу применения. Например, право на недискриминацию, право на жизнь, свободу и безопасность, право на справедливое судебное разбирательство и средства правовой защиты, а также экономические, социальные и культурные права также весьма актуальны и часто подвергаются риску при использовании цифровых технологий.

Digital divide Цифровой разрыв

Термин "цифровой разрыв" означает разрыв между отдельными лицами, домохозяйствами, предприятиями и географическими районами на разных социально-экономических уровнях как в отношении их возможностей доступа к информационно-коммуникационным технологиям, так и в отношении использования ими Интернета для широкого спектра деятельности. Цифровой разрыв отражает разнообразные отличия между странами/регионами, демографическими группами или внутри них. (Организация экономического сотрудничества и развития).

Digitally-mediated assembly Собрание, проводимое с помощью цифровых технологий

Собрание, проводимое с помощью цифровых технологий - это собрание более чем одного человека для определенных целей, которое происходит либо посредством поддержки, либо с помощью цифровых коммуникационных технологий: например, через мобильные телефоны, интернет-сервисы, социальные сети или другие цифровые платформы. В недалеком прошлом традиционное определение "мирного собрания" включало только физические собрания людей для выражения протеста, чествования памяти или участия в общественных/рекреационных мероприятиях. Однако сегодня наш цифровой мир открывает новые способы организации таких собраний и даже новые виртуальные пространства для их проведения или для мобилизации участников. В целом, мы можем классифицировать собрания, опосредованные цифровыми технологиями, как: (1) Проходящие в физическом пространстве, но с использованием цифровых технологий (в частности, Интернета), поскольку они ранее обсуждались, организовывались и/или продвигались с их помощью; (2) Проходящие в полностью виртуальном пространстве (обычно в Интернете); (3) Гибридные: с элементами и того, и другого. Например, они организуются через социальные сети и проходят как в физическом пространстве, так и в Интернете, или они начались в физическом пространстве, но продолжаются в Интернете, или наоборот, и т.д. (ECNL)

Discrimination Дискриминация

Европейская конвенция о защите прав человека гласит, что пользование правами и свободами, признанными в Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам. (Статья 14 Европейской конвенции о защите прав человека) Принцип недискриминации запрещает как прямую, так и косвенную дискриминацию. Под прямой дискриминацией понимаются законы и нормативные акты, порождающие неравенство, а под косвенной дискриминацией – законы и нормативные акты, которые на первый взгляд не являются дискриминационными, но при применении их на практике приводят к неравному обращению. (БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе объединений, пар. 123)

Equity Равноправие

Равноправие между коммерческим сектором и сектором гражданского общества подразумевает справедливый, транспарентный и беспристрастный подход, в рамках которого регулирование каждого сектора опирается на национальные и международные законы,

стандарты и нормы. (Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию, A/70/266 (4 августа 2015), пар. 17). Равное отношение подразумевает пропорциональный подход к секторам, который учитывает особенности каждого из них.

Hate speech Язык вражды

Все формы самовыражения, которые включают распространение, провоцирование, стимулирование или оправдание расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или других видов ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями. (Совет Европы, Рекомендация No. R (97) 20 Комитета Министров государствам-участникам по вопросам «разжигания ненависти», принята Комитетом Министров 30 октября 1997, Приложение к Рекомендации No. R (97) 20, Цели)

Hate speech (Six-part test) Язык вражды (памятка о шести критериях)

Согласно международным стандартам в области свободы выражения, высказывание квалифицируется как «язык вражды», если оно соответствует шести критериям, учитывающим:

1. Контекст высказывания: напр., высказывание было сделано на личной или публичной встрече? Какая была социальная и политическая ситуация в то время, когда было сделано и распространено высказывание?
2. Кто высказывается: напр., какой был статус, положение или ранг в обществе человека, сделавшего высказывание? Был ли он/она частью организации?
3. Намерение: напр., тот факт, что человек сделал(а) высказывание по неосторожности или небрежности, не является достаточным основанием для доказательства того, что оно является «пропагандой» или «подстрекательством» и поэтому должно квалифицироваться как «язык вражды»;
4. Содержание и форму: напр., насколько провокационным и прямым было высказывание? Какие аргументы были использованы в поддержку?
5. Охват: напр., высказывание было сделано в узком кругу или на публику? Высказывание распространялось в ограниченной среде или было доступно широкой общественности? Какие средства распространения использовались (отдельные листовки, мейнстримовые СМИ, Интернет и т.п.)? Насколько широкая аудитория была охвачена?
6. Вероятность, неотвратимость ущерба: напр., была ли достаточной вероятностью того, что высказывание сможет успешно подстрекнуть к реальному действию против целевой группы? Этот критерий также применяется несмотря на то, что судебная практика Европейского суда по правам человека признает, что необязательно, чтобы вражда и насилие реально имели место в результате подстрекательского высказывания, если демонстрируется наличие четкого однозначного намерения так сделать. (Ежегодный доклад Верховного комиссара ООН по правам человека, A/HRC/22/17/Add.4)

Human rights based approach to policing assemblies Подход, основанный на правах человека, при обеспечении правопорядка во время публичных собраний

Действия по охране правопорядка во время проведения собраний должны содействовать реализации прав человека, как изложено в международных инструментах в области прав человека. Они должны соответствовать принципам законности, необходимости, соразмерности и недискриминации, а также действующим стандартам в области прав человека. Для адекватной реализации прав человека, у государства имеется позитивная обязанность принимать необходимые разумные меры, позволяющие проводить мирные собрания без опасений, что их участники могут подвергнуться физическому насилию или другим ограничениям. (БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, *Руководящие принципы по свободе мирных собраний*, пар. 5.3)

Human rights due diligence Должная осмотрительность в отношении прав человека

Процесс должной осмотрительности в отношении прав человека - это процесс выявления, предотвращения, смягчения и учета того, как предприятия решают проблемы своего воздействия на права человека (*Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН, Руководящий принцип 15(b)*).

Human Rights Impact Assessment (HRIA) Оценка воздействия на права человека (ОВПЧ)

ОВПЧ можно определить как процесс выявления, понимания, оценки и устранения неблагоприятного воздействия бизнес-проектов и деятельности на осуществление прав человека затрагиваемых правообладателей при значимом участии гражданского общества и затрагиваемых заинтересованных сторон.

Lobbying Лоббирование

Лоббирование – это продвижение особых интересов посредством коммуникации с государственным чиновником в качестве составляющей структурированных и организованных действий, направленных на влияние на принятие государственных решений. (*Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений, принятая Комитетом Министров 22 марта 2017 на 1282-м заседании заместителей министров; Определения*) Согласно Руководящим принципам Совета Европы в отношении гражданского участия в процессах принятия политических решений, лоббирование отличается от гражданского участия в принятии политических решений, так как оно связано с бизнес-интересами.

Necessity and proportionality Необходимость и соразмерность

В то время как государство может ограничивать права человека при определенных обстоятельствах, всегда должно предоставляться адекватное обоснование. Европейский суд по правам человека при определении того, было ли вмешательство обосновано, изучает три главных вопроса. Это включает проверку: 1) была ли мера введена в соответствии с законодательством, (2) была ли ее целью защита признанного законного интереса и (3) была ли она необходима в демократическом обществе. Для определения того, есть ли такая необходимость, нужно обращать внимание на конкретные факты в данном деле, а также на обстоятельства, доминирующие в данной стране в данное время. Действия государства также должны быть основаны на надлежащей оценке релевантных фактов. Требование или доктрина соразмерности обозначает, что достигается баланс между интересами сообщества и

правами отдельного лица и ОГО, соответственно следует прибегать к наименьшему уровню вмешательства, необходимому для защиты законной цели. (*Хандисайд против Великобритании, решение от 7 декабря 1976, А 24*) Принцип соразмерности требует, чтобы органы власти автоматически не накладывали ограничения. Автоматическое применение предусмотренных законом ограничений обычно чрезмерно и скорее всего не сможет пройти проверку на соразмерность, так как не учитываются конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае. (*БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, пар. 2.4*)

Net Neutrality Сетевой нейтралитет

Сетевой нейтралитет - это принцип, согласно которому люди должны иметь свободный доступ ко всему контенту и приложениям в равной степени, независимо от источника, без дискриминации со стороны поставщиков интернет-услуг в отношении конкретных онлайн-сервисов или веб-сайтов. Другими словами, это принцип, согласно которому компания, которая подключает вас к Интернету, не имеет права контролировать то, что вы делаете в Интернете.

Peaceful assembly Мирное собрание

Ненасильственное скопление более чем одного человека с определенной целью, которая может быть как связано с выражением какой-либо позиции, так и с единственным намерением утвердить групповую солидарность или идентичность, либо для развлекательных, культурных, религиозных или коммерческих целей. Термин "мирный" равнозначен термину "ненасильственный". Защите подлежат только мирные собрания. "Насилие" на собрании обычно подразумевает применение участниками физической силы против других, которое может привести к травмам или смерти, или серьезному повреждению имущества. Другое поведение, такое как простое толкание и пихание или нарушение движения транспорта или пешеходов или повседневной деятельности, не является "насилием". Термин «мирное» следует распространить на такое поведение, которое может раздражать или обижать других лиц, и даже на такое поведение, которое временно препятствует, затрудняет или создает помехи действиям третьих лиц. (*БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, пар. 1.2-1.3; Замечание общего порядка № 37 Комитета ООН по правам человека (2020) о праве на мирные собрания (статья 21) пар. 15*)

Political activity Политическая деятельность

Нет универсально принятого определения политической деятельности для целей вовлеченности НПО. Законодательство и практика могут разделять политическую и другие виды деятельности, которые можно объединить в деятельность в области государственной политики. Определение политической деятельности должно быть узким и включать, например, регистрацию кандидата на выборах, прямое или не прямое финансирование политической партии или выборов, участие в избирательной кампании, поддержка кандидатов на государственные посты или определенных политических партий. С другой стороны, деятельность в области государственной политики может включать попытки влиять на законодательство, вовлеченность в процессы принятия решений, лоббирование,

проведение кампаний по релевантным вопросам, привлечение внимания к проблемным вопросам, наблюдение за выборами, участие в общественных делах и критика действий государственной власти. (Конференция МНПО Совета Европы, Экспертный совет по законодательству об НПО, регулирующему политическую деятельность неправительственных организаций, OING Conf/Exp (2014) 2, пар.32 и 34).

Public authority Государственные органы

Любой исполнительный, законодательный или административный орган на национальном, региональном или местном уровне, а также лица, осуществляющие исполнительную власть или административные функции. (Совет Европы, Руководящие принципы в отношении гражданского участия в процессах принятия политических решений, СМ (2017)-83 финальн. (приняты 27 сентября 2017), Ст.2)

Privacy Неприкосновенность частной жизни

Неприкосновенность частной жизни – это основополагающее право каждого, согласно которому никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его/ее личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его/ее жилища или тайну его/ее корреспонденции или незаконным посягательствам на его/ее честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств. Право на неприкосновенность частной жизни также является инструментом защиты всеобщего права на свободное формирование мнений и их выражения, не опасаясь осуждения или дискриминации. Любое ограничение права на неприкосновенность частной жизни физических лиц или организаций должно быть правомерным, законным и соразмерным, соблюдать баланс с защитой других фундаментальных прав (Международный пакт о гражданских и политических правах, Ст. 17)

Remedy and redress mechanism Механизмы правовой защиты и возмещения ущерба

Механизмы правовой защиты и возмещения ущерба – это административные и судебные процедуры, которые устанавливают право предъявить иск или подать апелляцию против любого действия или бездействия властей, затрагивающего их права, и добиться их судебного пересмотра, включая действия, затрагивающие создание объединений, соответствие их деятельности уставу или другим требованиям законодательства. (БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе объединений, пар. 36)

Resources Ресурсы

Для того, чтобы добиваться своих целей, ОГО нужны ресурсы, то есть финансирование и другие формы поддержки – государственной или частной. Термин «ресурсы» - это «широкое понятие, которое включает в себя финансовые выплаты (например, пожертвования, гранты, контракты, спонсорство, социальные инвестиции); гарантии по займам и другие формы финансовой помощи от физических и юридических лиц; пожертвования в натуральной форме (например, товары, услуги, программное обеспечение и другие виды интеллектуальной собственности, недвижимость); материальные ресурсы (например, канцелярские товары и оборудование для информационных технологий); человеческие ресурсы (оплачиваемый персонал и добровольцы); доступ к международной помощи и солидарности; возможность

путешествовать и общаться без неоправданного вмешательства, а также право пользоваться защитой со стороны государства. К ресурсам также относится государственное и частное финансирование, налоговые льготы (например, поощрение пожертвований за счет снижения подоходного налога или предоставления налоговых кредитов), неденежные льготы и доходы от продажи товаров, принадлежащих объединению, а также иные преимущества, предоставляемые объединению (например, доход от инвестиций, арендная плата, авторские гонорары, доходы от экономической деятельности и сделок с собственностью)». (БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, *Руководящие принципы по свободе объединений*, пар. 201)

SLAPP (Strategic lawsuits against public participation) Стратегические судебные иски против общественного участия

Стратегические иски против участия общественности (SLAPP) - это форма юридического преследования, направленная на подавление и, в конечном итоге, принуждение к молчанию тех, кто высказывается по вопросам, имеющим политическое или общественное значение. SLAPP обычно предъявляются частными лицами (например, корпорациями, богатыми магнатами и т.д.) или представителями государства/правительства, действующими в своем личном качестве, и могут быть направлены против журналистов, активистов, ученых и ОГО.

Spontaneous assembly Стихийное собрание

Стихийное собрание обычно рассматривается как собрание, организованное в качестве реакции на какое-либо событие, происшествие, другое собрание или выступление, где организатор (если таковой имеется) не имеет возможности выполнить требование по сроку подачи предварительного уведомления либо где вообще нет никакого организатора. Такие собрания часто близки по времени вызвавшим их событиям, и возможность проведения таких собраний играет важную роль, поскольку задержка ослабила бы эффект от передаваемого таким собранием послания. Если к одиночному демонстранту присоединяется другой или другие, такое мероприятие должно считаться стихийным собранием. Хотя термин «стихийное» не исключает наличия организатора собрания, в число стихийных собраний входят и такие, у которых нет определенного организатора. Такие собрания являются случайными и возникают, например, когда группы лиц собираются в конкретном месте без предварительного оповещения или приглашения. (БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, *Руководящие принципы по свободе мирных собраний*, пар. 115 и 126-127)

State funding Государственное финансирование

Государственное финансирование – это форма финансирования ОГО, которое выделяется из государственного бюджета на центральном и/или локальном уровне. Прямое государственное финансирование осуществляется посредством предоставления прямой поддержки из бюджета, такой как гранты, субсидии, заключение договоров на оказание услуг или оплата третьим сторонам (ваучерный механизм). К непрямому финансированию относится предоставление государством определенных налоговых льгот. Оно также может принимать форму «процентного механизма», когда каждый налогоплательщик может на свой выбор направлять определенный процент своего оплаченного подоходного налога любому бенефициару, соответствующему необходимым требованиям.

Stigmatization Стигматизация

Акт несправедливого отношения к кому-либо либо чему-либо путем их публичного неодобрения. *(Определение в Кембриджском словаре и тезаурусе для продвинутых учащихся)* Стигматизация может включать жесткую риторику, когда ОГО провозглашаются инструментами иностранного влияния за то, что они получают иностранное финансирование, и обвиняются в том, что их целью является подрыв государства. Стигматизация может привести к множественным и усугубленным формам дискриминации, а также видимым или незаметным формам насилия, что лишает ОГО возможности осуществлять свою деятельность в безопасной и благоприятной среде. *(Доклады Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, A/HRC/38/34 (13 июня 2018) и A/HRC/34/52/Add.3)*

Transparency Прозрачность

В контексте гражданского общества прозрачность рассматривается как уровень открытости, разглашения и распространения информации, касающейся ценностей, процессов и процедур, связанных с ОГО. *(CIVICUS (2014) Отчетность для гражданского общества от гражданского общества: гид по инициативам саморегулирования, стр. 8)* Открытость и прозрачность имеют фундаментальное значение для подотчетности и общественного доверия. Государство не должно требовать от объединений подотчетности и прозрачности, но должно поощрять и стимулировать их к этому. *(БДИПЧ ОБСЕ - Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе объединений, пар. 224)*

Volunteering Волонтерство

Волонтерство – это неоплачиваемая необязательная работа, т.е. время, которое люди тратят безвозмездно на деятельность, осуществляемую через организацию. Волонтеры могут получать компенсацию расходов, связанных с волонтерством (питание, транспорт к и с места волонтерства, проживание, расходы на обучение и т.д.), а также вознаграждения, гонорары и другие подобные выплаты в качестве признания за волонтерские услуги. Несмотря на получение человеком таких выплат, он/она все равно должны считаться волонтерами в связи с природой таких выплат и обстоятельств для получателей. *(Международная организация труда, Руководство по измерению волонтерской работы, 2011, пар. 3.5)*

Whistleblower Информатор

Любой человек, который сообщает либо разглашает информацию об угрозе или вреде общественному интересу в контексте его рабочих отношений в государственном или частном секторе. *(Совет Европы, Рекомендации CM/Res (2014)7 по защите информаторов и пояснительный меморандум, Определения)*

www.csometer.info

