



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 September 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) предварительной повестки дня*

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

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

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Клемана Ниалетсossi Вуле, представляемый в соответствии с резолюцией [41/12](#) Совета по правам человека.

* [A/74/150](#).

** Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы отразить в нем самую последнюю информацию.



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

Резюме

Широко признается, что активное и раскрепощенное гражданское общество крайне необходимо для усилий в области развития и искоренения нищеты. Несмотря на то значение, которое оно имеет, сохраняется тревожная тенденция к сужению гражданского пространства во многих странах по всему миру. Эта тенденция негативно сказывается на людях, осуществляющих свои права на мирные собрания и свободную ассоциацию, и одновременно она усугубляет отчуждение людей, живущих в нищете, и людей, относящихся к маргинализированным группам. Она мешает им добиваться расширения своих прав и возможностей, организовываться и участвовать в планировании и реализации политических курсов, сказывающихся на их жизни, то есть не позволяет им стать подлинными партнерами в процессе развития.

Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации настоятельно призывает государства и сообщество по вопросам развития не игнорировать те угрозы, которые сужение гражданского пространства создает для эффективности их политики и их программ, и обеспечить наличие благоприятных возможностей для свободного функционирования гражданского общества. Это особенно важно в силу того, что нищета приобретает все более укоренившийся характер, а экономическое неравенство продолжает усиливаться по всему миру, вызывая недовольство и дальнейшее отчуждение, в прямое противоречие с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации во исполнение резолюции 41/12 Совета по правам человека. В этом докладе Специальный докладчик анализирует последствия нарушений прав на свободу мирных собраний и ассоциации для устойчивого развития, в частности для усилий по уменьшению экономических неравенств и искоренению нищеты во всех ее формах и проявлениях, как это намечено в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года¹.

2. Широко признается, что активное и раскрепощенное гражданское общество крайне необходимо для процесса развития. В последние 50 лет Организация Объединенных Наций и правительства стран по всему миру последовательно брали на себя обязательства способствовать участию гражданского общества в реализации стратегий и программ в области развития. Несмотря на это повсеместное признание, пространство для деятельности гражданского общества сужается. Государства устанавливают все больше ограничений для этих субъектов, ущемляя права отдельных лиц и групп на осуществление в полном объеме своих прав на свободу мирных собраний, ассоциации и выражения мнений. Специальный докладчик доказывает, что такие ограничения влекут за собой явные последствия для достижений целей в области устойчивого развития².

3. По мере того как нищета становится все более устоявшейся и ее становится все тяжелее искоренять, а крайнее неравенство продолжает усиливаться по всему миру, в прямое противоречие с целями в области устойчивого развития, один из главных вопросов, вызывающих беспокойство, заключается в том, могут ли политика и усилия в области развития иметь устойчивый характер без активного участия отдельных лиц и субъектов гражданского общества, в частности тех из них, которые стремятся улучшить жизнь людей, живущих в нищете, и людей, находящихся в еще более бедственном положении. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает различные варианты увязки между сужением гражданского пространства и негативными итогами в процессе развития, в том числе в деле борьбы с нищетой и экономическим неравенством. В частности, Специальный докладчик анализирует, как именно ограниченное пространство для участия гражданского общества усугубляет отчуждение тех, кто живет в нищете, включая маргинализованные группы, и увековечивает привилегии тех, кто стоит у руля власти.

4. Специальный докладчик считает, что настоящий доклад следует рассматривать вместе с его предыдущим докладом Генеральной Ассамблее³, в котором были проанализированы связи между реализацией прав на свободу мирных собраний и ассоциации и осуществлением Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и с руководящими указаниями относительно участия гражданского общества в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года⁴. В докладе он ставит своей целью содействовать работе всех субъектов, приверженных делу создания благоприятных условий, в которых каждый человек, в том числе люди, живущие в нищете, и те, кого оставили позади, может стать ведущим звеном в обеспечении устойчивого развития своей общины и своей страны.

¹ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

² A/73/279.

³ Там же.

⁴ A/HRC/41/41/Add.2.

5. В докладе использованы результаты исследований, проведенных учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций, другими мандатариями специальных процедур, академическими кругами, гражданским обществом и международными организациями, и в то же время в нем признается необходимость дополнительных данных и дополнительной литературы относительно последствий ограничения гражданского пространства для усилий в области развития и искоренения нищеты. Поэтому Специальный докладчик особенно признателен за информацию, представленную организациями гражданского общества в рамках открытого процесса выражения мнений и проведения консультаций в порядке подготовки настоящего доклада. В этой связи Специальный докладчик созвал совещание экспертов в Копенгагене 7 марта 2019 года и провел всемирную консультацию с представителями гражданского общества в Йоханнесбурге 30 и 31 мая 2019 года. Специальный докладчик также установил контакты с субъектами сообщества по вопросам развития, в том числе на конференциях и совещаниях с участием многих заинтересованных сторон, которые были проведены в связи с Политическим форумом высокого уровня 2019 года.

II. Гражданское общество, нищета и отчуждение

6. Специальный докладчик признает, что в последние три десятилетия был достигнут замечательный прогресс в реализации глобальной программы действий по искоренению нищеты. Миллионы людей вытаснены из тисков нищеты, в частности в ее самых крайних формах. Однако нищета остается одной из самых сложных глобальных проблем, затрагивающих не только наименее развитые страны, но и многие страны со средними и высокими уровнями доходов⁵. Крайняя нищета, связанная с уровнем доходов — в широком плане она определяется как подушевые доходы или расходы домохозяйства на уровне международной черты бедности, равной 1,90 долл. США в день, — остается неприемлемо высокой: по оценкам, 731 млн человек живут в условиях крайней нищеты. В то же время миллионы людей, живущих выше этого порогового уровня, все равно считаются крайне бедными в сравнении со стандартами их общества.

7. Если использовать этот многоаспектный подход к нищете⁶, то доля нищенствующих людей в мире становится еще более высокой. Согласно самому последнему глобальному индексу многоаспектной нищеты, в 101 стране 1,3 млрд человек — 23,1 процент населения мира — были в многоаспектном плане нищими в 2019 году, то есть они лишены многих базовых человеческих возможностей, включая возможность иметь достаточное питание и быть здоровыми⁷. Результаты недавних исследований также указывают на то, что процветание распределено неравномерно между различными регионами мира и что экономическое неравенство является более укоренившимся в пределах стран и между странами и сказывается на некоторых людях сильнее, чем на других⁸. На всех шести континентах нищета усугубляется дискриминацией и

⁵ A/73/298, пункт 3. См. также World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (Washington, D.C., 2018); и Oxford Poverty and Human Development Initiative and United Nations Development Programme (UNDP), *Global Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities*.

⁶ См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*.

⁷ Oxford Poverty and Human Development Initiative and UNDP. *Global Multidimensional Poverty Index 2019*.

⁸ A/73/298 и Oxford Poverty and Human Development initiative and UNDP. *Global Multidimensional Poverty Index 2019*.

маргинализацией, о чем говорит тот факт, что значительное большинство людей, живущих в нищете, составляют женщины, дети, молодежь, инвалиды, люди, живущие с ВИЧ/СПИДом, престарелые, коренные народы, беженцы, вынужденные переселенцы и мигранты⁹.

8. Специальный докладчик полагает, что наличие достаточных материальных ресурсов и доступа к базовым услугам крайне важно для того, чтобы вырвать многих людей из тисков нищеты, однако это не все. И действительно, хотя осуществлению социальных и экономических прав как средству ликвидации нищеты и экономического отчуждения уделяется много внимания, нельзя переоценить и важность гражданских и политических прав, включая права на свободу мирных собраний и ассоциации.

9. Как было сказано Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека, «нищета — это не просто нехватка дохода; ее можно лучше охарактеризовать как порочный круг таких взаимоусиливающих факторов, как отсутствие прав и возможностей, стигматизация, дискриминация, изоляция и материальные лишения. Отсутствие возможностей проявляется во многих формах, но по сути — это неспособность принимать участие или оказывать влияние на процесс принятия исключительно важных для жизни решений, в то время как они принимаются более влиятельными субъектами, которые не понимают положения людей, живущих в нищете, и часто безразличны к их судьбе»¹⁰. Рассказы людей, живущих в нищете, подтверждают, что быть пассивными получателями помощи и не иметь права голоса в том, что касается решений и мероприятий, определяющих их жизнь, — это как раз часть того, что значит быть бедным. Нищета определяется людьми, живущими в условиях нищеты, как «чувство безнадежности, бессилия, унижения и маргинализации», «неспособность добиться того, чтобы быть услышанными», «слабое влияние», «неспособность защититься от эксплуатации», «развал общины» и «страх и недоверие к другим»¹¹. Все это показывает, что усилия, направленные на то, чтобы голос людей, живущих в нищете и самых маргинальных условиях, звучал громче, являются не панацеей, а необходимым компонентом обеспечения процветания и равенства.

10. По мнению Специального докладчика, права на свободу мирных собраний и ассоциации имеют непреходящую и прикладную ценность для усилий по уменьшению неравенства и искоренению нищеты. С точки зрения их прикладного значения, эти основополагающие свободы необходимы для укрепления социальной сплоченности и демократического управления, поскольку они способствуют конструктивному диалогу и налаживанию связей между общинами и субъектами, причастными к таким усилиям. Пользование правами на свободу мирных собраний и ассоциации может также содействовать более широкому по своим масштабам развитию, позволяя учитывать проблемы и голоса людей, живущих в нищете, тех, кто остался совсем позади, и тех, до кого труднее всего добраться, в ходе политических дискуссий и в процессе планирования. Более того, права на свободу мирных собраний и ассоциации являются ключом к обеспечению большей транспарентности и подотчетности в деле реализации политики и стратегий в области развития и искоренения нищеты, в частности в том, что касается улучшенного обслуживания и распределения ресурсов. Они играют важную роль в таких процессах, как предоставление услуг и контроль за составлением бюджета.

⁹ См. OHCHR. *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*.

¹⁰ A/HRC/23/36, пункт 12.

¹¹ World Bank, Deepa Narayan and others, *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (Oxford, Oxford University Press, 2000) и World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018*.

11. Однако эти основополагающие права имеют также непреходящую ценность для искоренения нищеты и развития — ценность, вытекающую из их роли в расширении прав и возможностей и в подключении всех людей и их общин. Для людей, живущих в условиях нищеты и маргинализации, способность осуществлять права на свободу мирных собраний и ассоциации является частью их чувства собственной значимости и самоопределения и важнейшим элементом процессов расширения прав и возможностей и участия. Посредством свободы мирных собраний и ассоциации все люди могут ощущать себя полноправными членами общества и самостоятельными агентами своего собственного развития, а не просто пассивными получателями помощи. Что самое примечательное, посредством осуществления этих прав общины обеспечивают, чтобы люди, живущие в условиях нищеты и маргинализации, были активными гражданами и решали проблемы развития, с которыми они сталкиваются, такие как мобильность и безопасность на дорогах, изменение климата, нехватка воды, неграмотность и вредные виды традиционной практики. Принципы и руководящие указания, касающиеся использования основанного на концепции прав человека подхода к стратегиям сокращения масштабов нищеты, признают, что право на свободу собраний предоставляет каждому человеку, включая людей, живущих в нищете, право на коллективное выражение своего мнения путем организации публичных демонстраций и собраний с целью привлечь внимание правительства, средств массовой информации и общественности в целом. Кроме того, «люди, живущие в нищете, могут решить либо создать специальные ассоциации, союзы, политические партии или фонды, либо присоединиться к существующим структурам, чтобы был слышан их коллективный голос как в процессе разработки, осуществления и контроля стратегий сокращения масштабов нищеты, так и в целом»¹². Аналогичным образом, в руководящих принципах в отношении практического осуществления права на развитие сказано, что «осуществление права на развитие должно предусматривать расширение возможностей людей, как на индивидуальной, так и на коллективной основе, в определении своих собственных приоритетов развития и предпочтительных методов достижения этих приоритетов»¹³.

12. Эта точка зрения созвучна с ориентированным на людей подходом в Повестке дня на период до 2030 года, которая сама изображается как Повестка дня «людей, созданная людьми и для людей»¹⁴. В рамках этого подхода устойчивое развитие рассматривается как целенаправленно расширяющее права и возможности людей и их общин в плане участия в решениях, сказывающихся на их жизни, а не как простое осуществление технократических решений или программ оказания помощи¹⁵. Это также неразрывно связано с принципами достоинства человека и осуществления волеизъявления, автономии и самоопределения, лежащими в основе международного права прав человека¹⁶.

13. Посредством реализации прав на свободу мирных собраний и ассоциации не только люди, живущие в нищете и на задворках общества, но и гражданское общество в целом могут содействовать улучшению условий жизни самых нуждающихся и самых отсталых. Многие организации, работающие с бедными и маргинализированными группами и отстаивающие их права, включая неправительственные организации, организации на низовом уровне, профессиональные

¹² OHCHR, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Guideline 8.

¹³ A/HRC/42/38, пункт 7.

¹⁴ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 52.

¹⁵ См. Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York, Anchor Books, 1999).

¹⁶ A/HRC/23/36, пункт 20.

группы и профсоюзы, играют жизненно важную роль в процессах развития и искоренения нищеты:

а) расширение прав и возможностей и обеспечение участия: гражданское общество призвано играть ключевую роль в усилении звучания голоса людей, живущих в нищете, и в обеспечении учета их интересов, дабы они могли влиять на разработку, осуществление и контроль политики и стратегий в области развития. Посредством этого процесса гражданское общество закладывает необходимую основу для социального диалога и эффективного демократического управления;

б) партнерские отношения и налаживание связей: группы гражданского общества демонстрируют выдающуюся способность создавать союзы и налаживать всеохватные партнерские связи, поддерживающие усилия по искоренению нищеты. Люди, живущие в нищете и самых маргинальных условиях, часто лишены возможности устанавливать контакты с другими людьми за пределами их сетей и с другими секторами общества. Группы гражданского общества могут работать с такими группами в целях создания союзов по секторам, включая правительство, деловые круги и другие общины, сталкивающиеся с аналогичными проблемами;

в) подотчетность: гражданское общество является ключом к подотчетности и транспарентности в усилиях в области развития. Его роль в сфере надзора необходима для привлечения правительства и других учреждений, занимающихся вопросами развития, к ответственности, в том числе посредством расследования правительственных неудач и документального подтверждения коррупции, которые несоразмерно сказываются на людях, живущих в условиях нищеты. Эти группы также крайне важны для укрепления потенциала людей, живущих в нищете и самых маргинальных условиях, документально подтверждать нарушения и использовать различные каналы подотчетности, такие как суды и механизмы подачи и рассмотрения жалоб, для отстаивания своих прав;

г) предоставление услуг: организации гражданского общества также являются важными поставщиками основных услуг, в частности тех, которые предназначены для самых нуждающихся и самых незащищенных. Многие ассоциации оказывают жизненно важные услуги в сферах здравоохранения, образования и гуманитарной помощи, и тем самым они дополняют роль многих правительств;

д) экспертные знания: гражданское общество играет выдающуюся роль в сборе доказательств касательно нищеты и экономического неравенства и в привлечении специализированных знаний и опыта, которые необходимы для формирования политики и контроля за ее эффективностью;

е) работодатель: организации гражданского общества используют труд миллионов людей по всему миру, в том числе людей, живущих в бедных и сельских районах.

14. Их способность играть эти роли зависит от благоприятных условий для деятельности гражданского общества в процессе развития. Как было указано в предыдущем докладе Специального докладчика Генеральной Ассамблеи, практические методы некоторых государств, учреждений системы Организации Объединенных Наций и организаций гражданского общества по всему миру демонстрируют возможность создания и поддержания обстановки, в которой люди, живущие в нищете, и маргинализированные группы получают более широкие права и возможности для участия и улучшения политики и итоговых результатов в области развития. Эти практические методы и усилия заслуживают широкого распространения и более активного применения в странах и регионах.

III. Международная нормативно-правовая база

15. Права на свободу мирных собраний и ассоциации получают отражение на глобальном уровне в статье 20 Всеобщей декларации прав человека и в статьях 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Хотя в этих статьях предусмотрено установление допустимых ограничений, Специальный докладчик вновь заявляет, что права на свободу мирных собраний и ассоциации следует рассматривать как норму, а ограничения — как исключение. Государства могут ограничивать действие этих прав лишь в строго определенных обстоятельствах, обусловленных узко определенными законными целями. Такие ограничения должны быть предписаны законом и должны быть необходимыми в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, защиты здоровья или моральных устоев населения либо защиты прав и свобод других. Они должны также быть пропорциональными достижению законных целей¹⁷.

16. Государства должны уважать, защищать и осуществлять права на свободу мирных собраний и ассоциации. Обязательство уважать требует, чтобы государства воздерживались от ненадлежащего вмешательства в осуществление этих основополагающих прав. Это включает необходимость воздерживаться от совершения действий, которые — преднамеренно или непреднамеренно — подавляют коллективные действия и усиливают ранее существовавшие барьеры для тех, кто стремится участвовать в процессе развития. Кроме того, в соответствии с обязательством уважать правовые нормы государства не должны принимать репрессивные меры в отношении тех, кто высказывается относительно затрагивающей их политики в области развития, в том числе посредством насилия, криминализации и гонений. Обязательство защищать требует, чтобы государства предпринимали шаги для недопущения того, чтобы третьи стороны, включая деловые круги или частных лиц, вмешивались в осуществление этих прав. Например, государства должны установить в законодательстве и политике гарантии, защищающие отдельных лиц и общины от гонений со стороны частных компаний (таких, как добывающие отрасли). Обязательство осуществлять требует, чтобы государства содействовали, поощряли и предусматривали полное осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации посредством соответствующих законодательных, административных, судебных и других мер. Это потребовало бы устранения правовых барьеров, мешающих тем, кто живет в нищете или оставлен позади, эффективно осуществлять свои права на свободу мирных собраний и ассоциации; укрепления потенциала государственных должностных лиц, включая сотрудников правоохранительных органов, и предоставления финансовой и логистической помощи группам гражданского общества, находящимся в бедных и сельских районах, с целью способствовать их участию в усилиях в области развития и искоренения нищеты.

17. В рамках международной нормативной базы прав человека права на свободу мирных собраний и ассоциации гарантируются всем без каких-либо различий (статьи 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах). В частности, международные документы, защищающие права особых групп, конкретно признают права на свободу мирных собраний и ассоциации для этих групп. Эти положения признают, что каждый человек должен иметь

¹⁷ A/HRC/29/25, пункт 22.

равные и эффективные возможности для того, чтобы доводить свои мнения до других членов общества и участвовать в процессах принятия решений¹⁸.

18. Все права человека являются независимыми и неделимыми, и права на свободу мирных собраний и ассоциации не являются исключением. Это крайне важно для всех политических курсов и программ по борьбе с нищетой и достижению устойчивого развития. Специальный докладчик вновь заявляет, что права на свободу мирных собраний и ассоциации играют важную роль в обеспечении полного осуществления других прав человека, поскольку они создают возможности для реализации ряда гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. В то же время обеспечение эффективного осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации требует, чтобы государства уважали, защищали и осуществляли широкий комплекс взаимосвязанных прав человека, в частности прав на свободу выражения мнения и доступ к информации, права на участие в ведении государственных дел; права на труд и создание профсоюзов; и права на образование.

19. В нескольких международных документах и резолюциях определяются обязательства правительств относительно активизации участия отдельных лиц и организаций гражданского общества в контексте усилий в области развития, экономической интеграции и искоренения нищеты. К ним относятся:

- a) Декларация о праве на развитие¹⁹;
- b) Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов²⁰;
- c) Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах²¹;
- d) руководящие принципы по вопросу о крайней бедности и правах человека²², принятые Советом по правам человека в 2012 году²³, и несколько резолюций Генеральной Ассамблеи²⁴ по вопросам прав человека и крайней нищеты, в соответствии с которыми чрезвычайно важно, чтобы «люди, живущие в условиях нищеты, страдающие от нищеты и находящиеся в уязвимом положении, имели возможность создавать свои организации и участвовать во всех аспектах политической, экономической, социальной, культурной и общественной жизни, в частности в планировании и осуществлении затрагивающих их стратегий, что позволило бы им стать подлинными партнерами в процессе развития»;
- e) руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел²⁵, принятые Советом по правам человека в 2018 году.

20. На протяжении свыше 50 лет в итоговых документах крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях также признается выдающаяся роль гражданского общества в процессе развития, включая усилия по искоренению нищеты и уменьшению неравенств. В настоящем докладе просто нет места для

¹⁸ См., например, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 7), Конвенцию о правах инвалидов (статья 29) и Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5 d) ix)).

¹⁹ Резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи.

²⁰ Резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи.

²¹ Резолюция 39/12 Совета по правам человека.

²² A/HRC/21/39.

²³ A/67/53/Add.1.

²⁴ Резолюции 73/163, 71/186 и 69/183 Генеральной Ассамблеи.

²⁵ A/HRC/39/28.

перечисления всех этих документов. Достаточно сказать, что Повестка дня на период до 2030 года предусматривает ключевую роль для участия и деятельности гражданского общества в достижении целей в области устойчивого развития. Цель 17, в частности, признает, что для государств нереально успешно выполнить Повестку дня без совместного сотрудничества с другими заинтересованными сторонами, включая гражданское общество. В том же духе третье Десятилетие Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (2018–2027 годы) рекомендует государствам «укреплять подлинные, всеобъемлющие и действенные партнерства и сотрудничество с организациями гражданского общества»²⁶.

IV. Сужение гражданского пространства и его последствия для устойчивого развития и искоренения нищеты

21. Специальный докладчик предупреждает, что, несмотря на широкое признание ценности участия гражданского общества в процессе развития, пространство для проявления гражданской активности сужается по всему миру, приводя к серьезным ограничениям для осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Уменьшение гражданского пространства характеризуется тем, что государства все в большей мере налагают ограничения на гражданское общество, ущемляя права отдельных лиц и групп в отношении свободного осуществления своих прав на свободу мирных собраний, ассоциации и выражения мнений. На протяжении лет мандатарии документально подтверждали то, как именно и государства, и негосударственные субъекты ущемляют эти права.

22. В своем докладе Совету по правам человека²⁷ Специальный докладчик выявил восемь глобальных тенденций в отношении ограничений на осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации, а именно: а) использование законодательства для подавления законного осуществления свободы мирных собраний и свободы ассоциации; б) криминализация мирных протестов и неизбирательное и чрезмерное применение силы для противодействия мирным протестам или для их подавления; в) подавление общественных движений; г) стигматизация субъектов гражданского общества и нападения на них; д) ограничения, ориентированные на конкретные группы; е) ограничения прав в период выборов; ж) негативные последствия роста популизма и экстремизма; и з) препятствия, с которыми приходится сталкиваться в цифровом пространстве.

23. Специальный докладчик предупреждает, что, хотя такие ограничения отрицательно сказываются на всех, кто решает осуществить свои права на мирные собрания и на свободную ассоциацию, определенные группы находятся под особой угрозой в силу их маргинализации²⁸. В контексте развития Специальный докладчик отмечает воздействие этих ограничений не только на организации гражданского общества в целом, но и на тех, кто находится в самом неблагоприятном положении в обществе, на тех, кто остался позади, и на тех, до кого труднее всего добраться²⁹.

24. К сожалению, многие субъекты в глобальном сообществе по вопросам развития игнорируют и уделяют мало внимания той угрозе, которую сужение гражданского пространства создает для их планов действий и программ. Их исходная

²⁶ A/73/298, пункт 71 i).

²⁷ A/HRC/38/34.

²⁸ A/HRC/26/26 и A/HRC/38/34.

²⁹ A/73/279.

посылка сводится к тому, что искоренение нищеты и устойчивое развитие можно легко и без каких-либо расходов отделить от обязательств государств в области прав человека.

25. Такой подход противоречит международному праву и одновременно является плохой политикой. Как было указано в предыдущем разделе, на государствах лежит обязательство создавать и поддерживать благоприятные условия для осуществления всеми людьми прав на мирные собрания и ассоциацию. Это не является необязательным. Субъекты гражданского общества должны иметь возможность беспрепятственно действовать во всех сферах жизни, и процесс развития не является исключением. Более того, хотя воздействие ограниченного гражданского пространства на достижение определенных результатов в области развития, возможно, трудно измерить, в особенности с экономической точки зрения, существует достаточно доказательств, указывающих на то, что уважение и защита прав на свободу мирных собраний и ассоциации являются не только правовым обязательством государства, но и грамотной политикой.

26. Участие людей и расширение их прав и возможностей — они уже давно признаны как объективно присущие развитию и искоренению нищеты — вряд ли могут стать реальностью без наличия благоприятного гражданского пространства. С 2000 года Всемирный банк рекомендует государствам «содействовать расширению прав и возможностей», что является одной из трех областей деятельности по сокращению масштабов нищеты и обеспечению всеохватного роста. Банк призывает к тому, чтобы «сделать государственные учреждения более подотчетными и чутко реагирующими на нужды бедных людей [и] укрепить участие бедных людей в политических процессах и принятии решений на местном уровне»³⁰. Аналогичным образом, Повестка дня на период до 2030 года призывает правительства обеспечивать гибкий, всеохватный, широкий и представительный процесс принятия решений на всех уровнях, который будет измеряться долей людей, считающих, что процесс принятия решений является всеохватным и гибким, в разбивке по полу, возрасту, инвалидности и группе населения (цель 16.7 целей в области устойчивого развития, показатель 2). Ограниченное гражданское пространство напрямую воздействует на достижение этой цели. Оно уменьшает возможности людей и групп участвовать в политических, экономических, культурных и социальных процессах и влиять на тех, кто принимает решения, на местном, национальном и международном уровнях. Голос отдельных лиц, членов маргинализированных групп и людей, живущих в бедных общинах, еще больше заглушается, ущемляя их способность защищать свои интересы, требовать прав и признания и указывать на усиливающееся неравенство. По сути дела, суженное гражданское пространство означает, что отдельные люди не могут активно участвовать в решении вопросов, имеющих отношение к их благосостоянию и их средствам существования. В конечном итоге будет усиливаться социальное отчуждение людей, живущих в условиях нищеты, и маргинализированных людей и общин. Специальный докладчик также полагает, что гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин (цель 5 целей в области устойчивого развития, задачи 5.5 и 5.c) находятся в особой опасности в силу угроз и неоправданных ограничений в отношении женщин-правозащитниц и организаций, которые отстаивают права женщин или предоставляют необходимые женщинам услуги³¹.

³⁰ World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, (Washington, D.C., 2001).

³¹ См. Act Alliance/Institute of Development Studies, “Development needs civil society: the implications of civic space for the Sustainable Development Goals” (Geneva, 2019).

27. Благоприятное гражданское пространство и крепкие общинные сети являются основными предпосылками для увеличения социального капитала – одного из центральных принципов развития. Добровольные организации, некоммерческие структуры и группы, занимающиеся оказанием услуг, создают пространства, в которых зарождается доверие и формируются социальные связи, и при этом люди выходят за рамки своих собственных интересов и намечают коллективные идеи и цели. Нарушения гражданских и политических прав, включая права на свободу мирных собраний и ассоциации, уничтожают социальный капитал, подрывая единство общества и вызывая общий страх либо чувства апатии и отсутствия ценности, равно как и еще большее неучастие в общинных группах и сетях³².

28. Осуществление этих прав коренным образом связано с демократическим управлением и подотчетностью, и наоборот, сужение пространства для проявления гражданской активности ослабляет диалог, который необходим для содействия мирному урегулированию разногласий по поводу распределения ресурсов, и необходимое доверие между различными секторами общества, которое лежит в основе устойчивой экономической, социальной и экологической политики, предусмотренной в Повестке дня на период до 2030 года³³. К тому же, сужение гражданского пространства может негативно ассоциироваться с коррупцией и неэффективным распределением ресурсов, которые вытекают из ослабления требований гражданского общества в отношении контроля и подотчетности. Это в свою очередь усугубляет страдания тех, кто живет в условиях нищеты и маргинализации и кто нередко оказывается в более уязвимом положении с точки зрения коррупции, покровительства или кооптации.

29. Аналогичным образом, благоприятная обстановка для пользования этими свободами является ключом к обеспечению прав на труд и достойную работу, о чем говорится в цели 8 целей в области устойчивого развития. Ограниченное гражданское пространство связано с эксплуатацией трудящихся в различных секторах и может усугублять, в частности, риски для низкооплачиваемых рабочих, многие из которых являются трудящимися-мигрантами, сталкивающимися с эксплуататорскими с экономической точки зрения условиями труда, социальной изоляцией и лишением политических прав. Правовая и политическая среда, подавляющая право трудящихся на ассоциацию для защиты своих интересов и для выражения своей обеспокоенности по таким вопросам, как доступ к справедливой заработной плате, безопасные условия труда и создание профсоюзов или вступление в профсоюзы, способна усилить экономическую уязвимость низкооплачиваемых трудящихся. Это будет усугублять нищету и отчуждение многих семей и общин, выживание которых зависит от этих доходов.

30. Сужение гражданского пространства может увеличить риск конфликта ввиду усилившейся напряженности за счет неудовлетворенных жалоб и требований отдельных лиц и групп, не способных направить их в надлежащее русло. В частности, имеются доказательства того, что систематическое политическое подавление маргинализированных людей, а также представляющих их

³² См. в общем плане Deera Narayan and others, *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (Oxford, Oxford University Press, 2000); M.J. Hanka and T.A. Engbers, “Social capital and economic development: a neighbourhood perspective”, *Journal of Public and Non-Profit Affairs*, vol. 3, No. 3 (2017); и Christiaan Grootaert and Thierry van Bastelaer, “Understanding and measuring social capital: a synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative”, World Bank Social Capital Initiative, working paper No. 24 (Washington, D.C., World Bank, 2001).

³³ См., например, Kristoffer Marslev and Hans-Otto Sano, “The Economy of Human Rights” (Copenhagen, Danish Institute for Human Rights, 2016), и Act Alliance/Institute of Development Studies, “Development needs civil society”.

организаций, движений и сетей порождает значительную угрозу насилия³⁴. Когда эти группы заглушаются посредством использования репрессивных мер, таких как целевые убийства, заключение в тюрьму по политическим мотивам и установление уголовной ответственности за осуществление прав на ассоциацию и собрания, это создает «стимулы для насилия, усугубляя представление о том, что нет никакой жизнестойкой альтернативы для выражения недовольства и разочарования»³⁵. Аналогичным образом, подавление возможностей людей проводить мирные собрания и выражать свои потребности и чаяния лишь открывает менее желательный путь — путь насильственного сопротивления, то есть вариант, который будет подрывать устойчивое развитие и напрямую сказываться на достижении цели 16 целей в области устойчивого развития³⁶. Специальный докладчик также подтверждает, что «подлинным мерилom стабильности в той или иной стране служит терпимое отношение к выражаемой в мирной форме критике установленного порядка, т.е. предоставление каналов для мирного выражения инакомыслия и политического плюрализма. Если не создать такие каналы, то протестные настроения сами по себе не исчезнут; наоборот, они лишь будут накапливаться и множиться до тех пор, пока не выльются в нечто гораздо более страшное, чем уличные протесты или доклады неправительственных организаций, содержащие критику политики правительства»³⁷.

31. Модели развития, стимулирующие децентрализацию и общинную политику, также особенно страдают от ограничений на деятельность субъектов гражданского общества. Многие из ограничений, налагаемых на благоприятствующее гражданское пространство, скорее всего, будут уменьшать возможности местного и общинного выбора в отношении использования ресурсов и осуществления проектов, равно как и вовлечения общин в предоставление услуг; в качестве примера можно привести ассоциации за улучшение школьного образования или местные организации, причастные к сфере водоснабжения и санитарии³⁸. Например, в условиях сужения гражданского пространства достижение цели 6.b целей в области устойчивого развития, которая предлагает правительствам «поддерживать и укреплять участие местных общин в улучшении управления деятельностью в области водоснабжения и санитарии», по-видимому, окажется под угрозой.

32. Ограничения в отношении гражданского пространства также оказывают негативное воздействие на сопротивляемость обусловленным изменением климата стихийным бедствиям и другим экономическим, социальным и экологическим потрясениям и катастрофам, от которых страдают обнищавшие и маргинализированные группы, о чем шла речь в цели 1.5 целей в области устойчивого развития. Действенное принятие и осуществление комплексной политики и планов, направленных на обеспечение охвата, эффективности использования ресурсов, смягчения последствий и адаптации к изменению климата и к бедствиям, целиком и полностью зависит от участия общин и субъектов гражданского общества, включая женские организации, молодежные группы и общины коренного населения. Это особенно актуально с точки зрения глобальных усилий по искоренению нищеты, поскольку изменение климата грозит ввергнуть еще 100 миллионов человек в пучину нищеты к 2030 году.

³⁴ См. в общем плане United Nations, World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, (Washington, D.C., 2018).

³⁵ Ibid., p xxii.

³⁶ A/HRC/32/36/Add.2, пункт 10.

³⁷ A/HRC/29/25/Add.2, пункт 8.

³⁸ См. Act Alliance/Institute of Development Studies. *Development needs civil society*.

33. Сосредоточение внимания на сужении гражданского пространства также обусловлено его связью с определенными экономическими результатами, о чем говорится в целях 1, 8 и 10 целей в области устойчивого развития. Специальный докладчик ранее указывал, что сужение гражданского пространства может иметь непосредственное отношение к упущенным экономическим возможностям с точки зрения потерянных поступлений от подоходных и других налогов, уменьшения числа рабочих мест, снижения активности в секторах гражданского общества и эрозии экономического доверия ввиду отсутствия независимых и надежных экономических данных, выдаваемых гражданским обществом³⁹. В то же время проведенные в последнее время исследования наводят на мысль о причинно-следственных связях между осуществлением гражданских и политических прав и результатами в сфере экономического развития, включая сокращение масштабов нищеты, подключение к экономической деятельности и экономический рост. Исследования наталкивают на мысль о том, хотя есть некоторые примеры высокого экономического роста и стремительного сокращения масштабов нищеты в странах с ограниченным гражданским пространством, такой рост, возможно, не является устойчивым в долгосрочной перспективе⁴⁰. В частности, ограниченное гражданское пространство связывается с острыми экономическими кризисами и большими экономическими различиями и нестабильностью в репрессивных или деспотических государствах⁴¹. Некоторые из тяжелых экономических катастроф происходили в государствах с репрессивными режимами, где люди не могут привлекать правительства к ответу.

34. В исследовании, проведенном недавно Союзом СДЦ — «Совместная деятельность церквей» и Институтом исследований в области развития⁴², утверждается, что «эти экономические потрясения демонстрируют, что средне- и долгосрочные последствия попыток заглушить гражданское общество могут подорвать основу экономического роста, включая и то, примет ли население внедряемые модели роста или вытекающие из них модели распределения доходов и использования ресурсов»⁴³. Исследование также анализирует то, как сужение гражданского пространства может, по всей видимости, сказаться на итогах, связанных с уменьшившимся экономическим неравенством. Ограниченное гражданское пространство может «помочь прикрыть ухудшение экономического, социального и политического неравенства, открыть возможности для захвата земли и природных ресурсов, а также для подавления трудовых прав и еще больше обогатить могучую экономическую элиту». Соответственно, в условиях сужения гражданского пространства сокращение масштабов нищеты будет, очевидно, неравномерным, а модели экономического роста будут, по-видимому, увековечивать и углублять экономические противоречия. Наиболее уязвимыми группами являются группы, которым грозит «лишение собственности и потеря средств существования ввиду незаконных или неустойчивых проектов в сфере развития, энергетики и других горнодобывающих проектов».

35. По мнению Специального докладчика, это показывает, что экономический прогресс без движения вперед в области гражданских и политических прав делает его непрочным и может быть особенно пагубным для людей, живущих в

³⁹ A/73/279.

⁴⁰ Marslev and Sano, “The Economy of Human Rights; Act Alliance/Institute of Development Studies. “Development needs civil society”; и Carl Henrik Knutsen, “Autocracy and variation in economic development outcomes”, working paper No. 2018:80, Varieties of Democracy Institute, (University of Gothenburg, November 2018).

⁴¹ Act Alliance/Institute of Development Studies. “Development needs civil society”, и Knutsen, “Autocracy and variation in economic development outcomes”.

⁴² Act Alliance/Institute of Development Studies. “Development needs civil society”.

⁴³ Ibid., p. 37.

нищете, и маргинализированных групп. Ограничения в отношении гражданского общества, работающего с теми, кто живет в нищете, и отстаивающего их права, будут означать, что программы и услуги, идущие непосредственно на пользу бедным и находящимся в самых маргинальных условиях группам, по-видимому, будут урезаны или сокращены. Более того, такие ограничения могут усилить многочисленные взаимосвязанные и взаимодополняющие барьеры, с которыми уже сталкиваются люди, живущие в нищете, в плане участия в деятельности гражданского общества и взаимодействия с ним и усугубить их экономическое, социальное и политическое отчуждение⁴⁴.

36. Чтобы более убедительно проиллюстрировать это, следующий раздел показывает, как сужение гражданского пространства, в частности нарушения прав на свободу мирных собраний и ассоциации, сказывается на тех, кто живет в нищете, и демонстрирует то воздействие, которое оно может оказать на устойчивое развитие.

A. Проблемы с осуществлением права на свободу мирных собраний

Трудности в плане законодательства

37. Специальный докладчик выражал обеспокоенность по поводу принятых во многих странах законов, устанавливающих жесткие ограничения на проведение собраний, включая положения, касающиеся огульных запретов, географических ограничений, обязательных уведомлений и получения разрешений⁴⁵. Такие законы также предусматривают часто большие штрафы и уголовные наказания за нарушения таких положений. Хотя эти законы затрагивают осуществление каждым человеком права на свободу мирных собраний, Специальный докладчик опасается, что они усугубляют проблемы, с которыми сталкиваются люди, живущие в нищете, а также организации, работающие с такими общинами и отстаивающие их права, в плане проведения мирных собраний и массовых митингов.

38. Необходимость получения предварительного разрешения для проведения мирных акций протеста — вопреки международному праву⁴⁶ — и обременительные процедуры уведомления могут создавать особые трудности для людей, живущих в нищете, и организаций, работающих с ними, в плане проведения мирных собраний вследствие отсутствия у них ресурсов и других связанных с нищетой ограничений, включая неспособность получить доступ к информации относительно получения разрешений и процедур уведомления, доступ в удобных для пользователя форматах к бланкам просьб о получении разрешения, обременительных требований с точки зрения информации и времени, а также расходов, связанных с оформлением просьбы. То, в какие именно правительственные ведомства нужно обращаться в отношении разрешения или уведомления о собрании, также может оказаться барьером для доступа к правам на проведение собраний. В некоторых странах люди, живущие в нищете, сталкиваются с чрезмерным полицейским контролем и часто не могут или не хотят обращаться к сотрудникам правоохранительных органов. Кроме того, люди, живущие в нищете, с большей степенью вероятности могут оказаться в состоянии социальной или экономической зависимости от властей, что может ограничить их

⁴⁴ OHCHR, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. См. также International Movement ATD Fourth World and Franciscans International, *Making Human Rights Work for People Living in Extreme Poverty: A Handbook for Implementing the UN Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights* (2015).

⁴⁵ A/HRC/20/27.

⁴⁶ A/HRC/20/27, пункт 27.

способность публично высказывать свои мнения из-за опасения потерять доступ к правам и льготам. В этих условиях даже в отсутствие конкретных угроз репрессий страх перед потерей пособия по социальному обеспечению или боязнь привлечь внимание полиции могут помешать людям, живущим в нищете, обращаться за разрешением на проведение собрания или уведомлять о намерении провести такое мероприятие.

39. Во многих странах, когда участники акций протеста не уведомляют власти, собрание считается незаконным, его автоматически разгоняют, причем нередко с чрезмерным применением силы, а участников подвергают аресту или наказаниям. Специальный докладчик полагает, что это особенно сказывается на людях, живущих в нищете и самых маргинальных условиях, ввиду тех барьеров, с которыми они сталкиваются с точки зрения соблюдения требований о предварительном уведомлении, что усиливает для них риск того, что их акции протеста будут разогнаны, а они будут подвергнуты уголовному преследованию. Это еще больше стигматизирует их самих и их акции протеста и усиливает их отчуждение.

40. Специальный докладчик вновь заявляет, что осуществление права на свободу мирных собраний не должно зависеть от выдачи властями предварительного разрешения; максимум оно должно быть увязано с процедурой предварительного уведомления, обоснование которой заключается в том, чтобы позволить властям государства содействовать осуществлению права на свободу мирных собраний и принять меры для охраны общественной безопасности и общественного порядка и для защиты прав и свобод других людей. Процедуры предварительного уведомления не должны использоваться в качестве фактического запроса о разрешении⁴⁷. Такое уведомление не должно быть чрезмерно бюрократичным и должно оцениваться с точки зрения соразмерности, и при этом следует учитывать возможность создания помех для свободного осуществления права на проведение собраний людьми, живущими в нищете и в самых маргинальных условиях. По сути дела, срок уведомления не должен быть длинным, и сама процедура должна быть бесплатной и широко доступной, без какой-либо дискриминации и без непомерно высокого риска. В частности, законодательство должно обеспечивать, чтобы процедуры уведомления не были ограничительными по своему характеру и не становились для людей, живущих в нищете, еще одним препятствием на пути осуществления права на собрания. Местные и общинные процессы, в том числе в отдаленных сельских общинах, могут уменьшить риски, расходы и время нахождения в пути. Формуляры и требования должны быть разумными и должны учитывать принципы приемлемости и адаптируемости. В определенных условиях следует подумать о неформальных и неписьменных формах процедур уведомления. Репрессии против лиц и организаций, работающих с людьми, живущими в нищете, и отстаивающих их права, не должны допускаться и должны подлежать наказанию.

41. Если организаторы не уведомляют власти, собрание не должно разгоняться, а в отношении организаторов не должны применяться уголовные санкции или административные санкции, связанные со штрафами или тюремным заключением. Это особенно актуально в случае стихийных собраний, когда организаторы не имеют возможности выполнить требования об уведомлении или когда организаторов нет или не выявлено⁴⁸. Специальный докладчик считает, что для содействия осуществлению права на свободу мирных собраний людьми,

⁴⁷ A/HRC/31/66, пункт 21.

⁴⁸ A/HRC/20/27, пункт 29.

живущими в нищете и в самых маргинальных условиях, законодательство должно четко защищать стихийные собрания⁴⁹.

42. Законы могут пагубно сказываться на конкретных группах людей, живущих в нищете. Например, трудящимся-мигрантам и беженцам могут официально отказывать в праве на свободу мирных собраний на основании законов, требующих наличия гражданства или статуса постоянного жителя для участия в массовых демонстрациях и собраниях. Специальный докладчик подчеркивает, что в международном праве нет никакой основы для лишения неграждан их права на собрания. Право на свободу мирных собраний особенно важно для неграждан и мигрантов, которые, возможно, не имеют других механизмов для отстаивания своих политических, социальных и экономических интересов⁵⁰.

Практические методы, вызывающие обеспокоенность

43. Люди, живущие в нищете, и лица, работающие с ними и отстаивающие их права, могут сталкиваться с особыми рисками при осуществлении своих прав на собрания в силу практических методов, конкретно предусмотренных в законодательстве. Специальный докладчик глубоко обеспокоен использованием полицейского насилия и установлением уголовной ответственности за мирные собрания, проводимые по поводу сокращения социальных услуг и мер жесткой экономии, которые обычно оказывают несоразмерное воздействие на тех, кто живет в нищете. Специальный докладчик получил многочисленные сообщения о том, что вместо диалога и уменьшения ограничений во многих частях мира акции протеста по поводу увеличения цен на воду, электроэнергию и топливо либо реформ систем социальных прав наталкиваются на чрезмерное применение силы службами безопасности и на установление уголовной ответственности⁵¹. Аналогичным образом, акции протеста по поводу принудительного выселения в городских неформальных поселениях и захвата земли в сельских районах наталкиваются во многих странах на применение чрезмерной силы и на установление уголовной ответственности, причем от этого непомерным образом страдают женщины, дети и престарелые⁵².

44. Мандатарии документально подтвердили произвольные различия в полицейском контроле за мирными собраниями в бедных и маргинализированных общинах, обусловленные расовыми, этническими, культурными и классовыми предрассудками. Введение комендантского часа, профилактические проверки документов и методы задержания и обыска до, в ходе и после акций протеста преимущественно направлены против представителей меньшинств и бедных общин во многих странах⁵³. Специальный докладчик подтвердил, что произвольное задержание людей без каких-либо конкретных доказательств того, что они совершили или намереваются совершить преступление, требования представить удостоверения личности и задержание людей, если они не предъявляют таких документов, равносильны своего рода категоризации людей и наблюдению за ними, что может помешать осуществлению права на свободу мирных собраний и чрезмерно сказывается на людях, относящихся к группам риска, включая людей, живущих в нищете⁵⁴. Бедные общины с большей степенью вероятности

⁴⁹ См. A/HRC/20/27, пункт 91.

⁵⁰ A/HRC/26/29, пункт 37.

⁵¹ См., например, ZWE 3/2019; GUY 1/2012; ARM 1/2015; FRA 2/2019. См. также OHCHR, "Human rights violations and abuses in the context of protests in Nicaragua, 18 April–18 August 2018", URL: www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaragua_Apr_Aug2018_EN.pdf.

⁵² См., например, BRA 2/2015; UA IND 8/2017; IND 2/2013; KHM 2/2012.

⁵³ См. A/HRC/35/28/Add.2 и A/HRC/32/36/Add.1.

⁵⁴ A/HRC/32/36/Add.1.

будут сталкиваться с нарушениями права на частную жизнь и с вторжениями в их дома в связи с акциями протеста, чем их состоятельные соседи. В частности, Специальный докладчик получил сообщения об использовании вторжений в дома в целях ареста и внесудебной расправы в качестве возмездия за участие в антиправительственных протестах⁵⁵.

45. Специальный докладчик решительно осуждает эти методы, нарушающие права на свободу мирных собраний. Он встревожен жестокостью правительственных мер реагирования на людей, у которых ежедневная экономическая реальность сводится к крайней нестабильности и которые лишь предъявляют самые базовые и простые претензии. Речь идет о насущных и важных требованиях, заслуживающих всяческого внимания со стороны правительств, а не насильственного подавления. Такие методы показывают, что во имя развития некоторые государства наносят вред тем, о ком они обязаны заботиться, наказывают тех, кого они предположительно должны защищать, и игнорируют тех, кто должен находиться в центре их политики. Специальный докладчик вновь заявляет, что государство обязано содействовать проведению таких собраний и охранять их, а также урегулировать лежащие в их основе требования.

46. Определенные уголовные правонарушения, связанные с широкими запретами в отношении «нарушения движения транспорта» и «блокирования движения на дорогах», могут непропорционально сказываться на осуществлении прав на мирные собрания людьми, живущими в нищете, и маргинализированными группами. С учетом тех огромных трудностей, с которыми сталкиваются эти группы в попытках добиться того, чтобы их услышали или чтобы их интересы были приняты во внимание, нарушения движения транспорта, блокирование дорог и длительные сидячие забастовки в публичных пространствах стали занимать центральное место в их социальных движениях и мирных акциях протеста по всему миру. Проезжая часть дорог, в частности, является обычным местом для мирных акций протеста, организуемых бедными людьми, поскольку здесь существует значительный потенциал для нарушения движения транспорта и поскольку, тем самым, они могут привлечь внимание к своим требованиям. Эти методы, однако, жестко наказываются и влекут за собой усиленные наказания во многих странах. Эта проблема усугубляется в силу того, что люди, живущие в нищете и самых маргинальных условиях, часто, по-видимому, не могут выполнять требования об уведомлении и о получении разрешения, в силу чего любое собрание, которое они организуют и которое нарушает движение транспорта, становится незаконным и подлежит уголовному преследованию. Это приводит к неоправданному различиям в применении законов по сравнению с более состоятельными слоями общества и усиливает негативные представления, изображающие мирные акции протеста, проводимые людьми, живущими в нищете и самых маргинальных условиях, как «мятежи» и «преступные действия». Специальный докладчик вновь заявляет, что мирные акции протеста являются законным использованием общественного пространства, и определенная степень нарушения обычного порядка жизни, включая нарушение движения транспорта, должна позволяться, дабы это право не было лишено его смысла⁵⁶. Это означает, что блокирование движения на дорогах не должно никогда влечь за собой уголовных наказаний. В этой связи Межамериканская комиссия по правам человека заявила, что, хотя блокирование дорог и занятие общественного пространства «может, естественно, вызывать раздражение или даже ущерб [...], несоразмерные ограничения на выражения протеста, в частности в случае групп, не

⁵⁵ A/HRC/41/18, пункты 47–52.

⁵⁶ A/HRC/35/28/Add.2, пункт 33.

имеющих никаких иных средств публичного самовыражения, серьезно подрывают право на свободу выражения мнений»⁵⁷.

47. Бедные и маргинализированные общины часто сталкиваются с притеснениями со стороны полиции в публичных местах, причем даже в своих собственных кварталах. Мандатарии заявляли, что последствия таких столкновений, повторяемые на протяжении всей жизни, могут стремительно разрастаться: незначительное уголовное правонарушение или даже арест без каких-либо существенных обвинений может всплыть при проверке анкетных данных, затруднив поиск работы, получение кредита на образование или поиск жилья. Такая маргинализация в свою очередь усиливает вероятность того, что тот или иной человек встанет на преступный путь в силу отсутствия какого-то иного варианта, и этот порочный круг будет сохраняться⁵⁸.

48. Еще одной возникающей проблемой в отношении способности осуществлять право на свободу мирных собраний является все большая приватизация публичных пространств во многих городских населенных пунктах в результате процессов восстановления и коммерциализации⁵⁹. Это уменьшает количество мест, в которых люди, живущие в нищете, могут проводить мирные акции протеста и демонстрации, поскольку их все больше и больше отлучают от находящихся в частной собственности пространств.

В. Проблемы с осуществлением права на свободу ассоциации

Законодательные и административные трудности

49. Законы, требующие обязательной регистрации всех ассоциаций, которые создаются и стремятся беспрепятственно действовать в той или иной стране, могут реально помешать осуществлению права на свободу ассоциации в случае людей, живущих в нищете, и тех, кто работает с ними. Во многих странах процедуры регистрации являются в высшей степени обременительными и бюрократическими, требующими обширной информации и вынуждающими заявителей выполнять дорогостоящие и отнимающие много времени обязанности. Специальный докладчик опасается, что это лишь еще больше увеличит ранее существовавшие барьеры, с которыми сталкиваются люди, живущие в нищете, и в конечном итоге помешает соблюдению ими требований закона. Некоторые законы даже предусматривают большие штрафы и меры уголовного преследования за несоблюдение требования о регистрации, что может лишь ввергнуть людей в еще большую нищету и отчуждение. Специальный докладчик неоднократно подчеркивал, что право на свободу ассоциации применяется к неформальным ассоциациям и не требует регистрации той или иной группы. Лица, принадлежащие к незарегистрированной ассоциации, должны быть вольны продолжать любую деятельность и не должны подпадать под уголовные санкции. Разрешение незарегистрированных ассоциаций является не только основой для подлинной благоприятной обстановки для деятельности гражданского общества, но и существенно важным фактором поддержки участия в гражданской жизни тех, кто живет в нищете и самых маргинальных условиях.

50. Даже когда регистрация ассоциации является добровольной, обременительные положения, в том числе кабальные требования относительно информации и домицилия, могут удерживать людей, живущих в нищете, и

⁵⁷ Inter-American Commission on Human Rights, “Criminalization of the work of human rights defenders” (2015), para. 127.

⁵⁸ A/HRC/35/28/Add.2.

⁵⁹ A/73/279, пункт 99.

маргинализированные группы (равно как и тех, кто работает с ними) от этого, включая ограничения, от которых они страдают, в том числе барьеры по признаку грамотности, времени и языка. Высказывается также обеспокоенность по поводу стигматизации и несправедливого обращения вследствие той информации, которая проявляется на регистрационных формулярах и в ходе процедур регистрации, в частности информации о судимостях и приводах в полицию и информации о жилищных условиях. Более того, во многих странах регистрация ассоциации окажется невозможной с финансовой точки зрения для тех, кто живет в условиях нищеты и маргинализации⁶⁰. Централизованные системы регистрации в крупных городах и столицах добавляют дополнительные расходы на проезд и проживание и ложатся еще большим бременем на тех, кто живет в бедных сельских районах.

51. Требования относительно отчетности и продления также могут стать дополнительным дорогостоящим бременем для людей, живущих в нищете и в условиях маргинализации, которые успешно зарегистрировали ассоциацию. Помимо этого, периодическое продление лицензий на деятельность может служить для государств средством контроля над субъектами гражданского общества, защищающими права людей, живущих в нищете и самых маргинальных условиях, в том числе посредством угроз аннулирования регистрации. Аналогичным образом, обременительные административные требования касательно доступа к финансовым средствам, такие как предварительное разрешение и сложные контртеррористические проверки, усиливают барьеры, стоящие на пути групп гражданского общества, сформированных и управляемых людьми, живущими в нищете, и маргинализированными группами и работающими с ними, и ограничивают их способность эффективно выполнять свой мандат.

52. Барьеры, возникающие при регистрации формальной ассоциации и при получении доступа к финансовым средствам, могут существенно ограничить способность людей, живущих в нищете и в условиях маргинализации, участвовать в формальных структурах сотрудничества в целях развития, снижая их шансы воздействовать на затрагивающие их процессы принятия решений и политику на местном, национальном и международном уровнях. Это в свою очередь может идти на пользу крупным и обеспеченным ресурсам ассоциациям, включая международные неправительственные организации, которые имеют больше сотрудников и более значительный технический потенциал для выполнения этих требований. Это будет лишь возрождать существующий дисбаланс сил и усиливать отчуждение тех, кто остался далеко позади, а Повестка дня на период до 2030 года нацелена именно на ликвидацию такого положения дел.

53. Более того, в некоторых странах зависимость от правительственного финансирования может препятствовать свободе деятельности ассоциаций, созданных теми, кто живет в нищете, и маргинализированными группами. Специальный докладчик вновь заявляет, что в сфере развития организации гражданского общества должны быть в состоянии определяться и действовать в пределах их приоритетных проблемных областей без вмешательства или руководства со стороны властей, в том числе занимаясь вопросами, которые власти не считают приоритетными⁶¹. Хотя государствам рекомендуется облегчать государственное финансирование организаций гражданского общества, работающих в сферах развития и искоренения нищеты, системы государственного финансирования должны сохранять независимость гражданского общества, оставаясь прозрачными, справедливыми и доступными для всех организаций, включая неформальные группы.

⁶⁰ A/HRC/26/29/Add.2, пункт 47.

⁶¹ Там же, пункты 66–69.

54. Государствам следует принимать позитивные меры для обеспечения того, чтобы все имели равные возможности создавать ассоциацию и работать в ней. Это означает, что барьеры, мешающие бедным и маргинализированным группам участвовать в деятельности гражданского общества, должны выявляться и активно устраняться в целях обеспечения существенного равенства. Усилия государств должны быть сосредоточены на устранении физических, экономических, правовых, культурных и политических препятствий, которые мешают бедным и маргинализированным группам пользоваться правом на свободу ассоциации.

Практические методы, вызывающие обеспокоенность

55. Мандатарии замечали, что предполагаемые лидеры и правозащитники, работающие в бедных сельских и городских районах, часто подвергаются вопиющим нарушениям их прав, таким как исчезновения и произвольные убийства, в попытке запугать их и тем самым подорвать организованные усилия по осуществлению и требованию их прав. Убийство Мариэль Франку, известной афро-бразильской общинной руководительницы, по причинам, предположительно связанным с ее деятельностью, направленной на улучшение условий жизни тех, кто живет в неформальных поселениях, и осуждением насилия со стороны полиции, которое несоразмерно сказывается на афро-бразильцах в бедных кварталах, служит напоминанием о том насилии, с которым сталкиваются люди, живущие в нищете, и те, кто отстаивает их дело⁶². Аналогичным образом, в Южной Африке убийство Сибонело Патрика Мпеку, председателя местного отделения движения трущоб “Abahlali base-Mjondolo” в деревне Сисонке, было, как сообщается, непосредственно связано с его деятельностью в защиту прав жителей трущоб на базовые услуги и участие в политической жизни в деревне Сисонке. Неизвестные лица, совершившие нападение, предположительно силой вытащили его из его лачуги и зарезали. В Колумбии общинные лидеры в местечке Буэнавентура, где 62 процента населения проживают в нищете, на протяжении многих лет подвергаются запугиваниям, убийствам и угрозам со стороны местных организованных преступных группировок, которые, согласно имеющейся информации, сеют и поддерживают страх среди жителей и наказывают коллективные действия в любой форме, которые угрожают их власти⁶³.

56. Особенно тревожными являются многочисленные полученные сообщения относительно нарушений прав правозащитников, активистов и общинных лидеров, которые осуществляли свои права на свободу мирных собраний в контексте опустошительного сельскохозяйственного производства и эксплуатации природных ресурсов, большинство из которых живут в бедных сельских районах⁶⁴. Специальный докладчик получил тревожные сообщения об убийстве на Филиппинах 32 членов фермерских организаций, представителей коренных народов, выступавших за доступ к их исконным землям и защиту этих земель, и членов их семей в контексте усилившихся операций по борьбе с повстанцами, проведенных в 2018 году вооруженными силами, членами вооруженных формирований или связанными с ними лицами⁶⁵.

57. Специальный докладчик отмечает, что люди, живущие в нищете, или маргинализированные группы с большей степенью вероятности будут подвергаться репрессиям, если они будут выступать против правительства, в форме насилия или угроз урезать доступ к социальным услугам или угроз конфискации

⁶² AL BRA 3/2018; BRA 15/2018.

⁶³ COL 2/2016.

⁶⁴ A/HRC/29/25, пункт 47, и резолюция 40/11 Совета по правам человека.

⁶⁵ AL PHL 10/2018, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24187>.

имущества. В Индии общине неприкасаемых предположительно угрожали «социальным бойкотом», что помешало ее участию в общинных собраниях, использованию общественных земель и пользованию правами на трудоустройство после того, как община подала жалобу относительно доступа к воде. Юрист, оказавший поддержку ее обращению в суд, стал жертвой преследований и угроз расправы, и против него было выдвинуто уголовное обвинение в «стимулировании неприкасаемых из числа жителей деревни к подаче ложных жалоб относительно кастовой дискриминации в Ханси, штат Харьяна»⁶⁶. Согласно информации, собранной Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), в Венесуэле женщины, включая местных руководителей, подвергаются нападкам ввиду их активной позиции, им угрожают общинные лидеры и проправительственные гражданские вооруженные группы (вооруженные «коллективы»), и их исключают из социальных программ, касающихся здравоохранения, продовольствия и жилья. Женщины в Венесуэле сообщали о том, что они не пользуются своими правами на свободу выражения мнений, свободу собраний и ассоциации из-за боязни правительственных репрессий и отказа в доступе к социальным программам⁶⁷.

58. Специальный докладчик решительно осуждает эти нападения, служащие пугающим напоминанием для организаций гражданского общества и общинных организаций, равно как и для правозащитников, которые стремятся обеспечить равные права для людей, живущих в нищете. Он также обеспокоен высоким уровнем безнаказанности в случае преступлений и нарушений прав человека в районах нищеты. Как указывал Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о крайней нищете и правах человека, бедные сталкиваются с многочисленными барьерами на пути реализации их права на доступ к правосудию, и большинство из них живут «без защиты закона»⁶⁸. Специальный докладчик подчеркивает, что благоприятная обстановка для развития гражданского общества требует не только защиты от актов преследования и запугивания, но и активных усилий для привлечения виновных в нарушениях прав человека к судебной ответственности, равно как и позитивных мер в поддержку тех, кто осуществляет свои права в районах высокого риска.

V. Путь вперед: выводы и рекомендации

59. Специальный докладчик вновь заявляет, что осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации помогает создавать, укреплять и расширять благоприятные условия на национальном и международном уровнях, в рамках которых все субъекты, включая гражданское общество, могут вносить значимый вклад в достижение целей в сфере развития посредством участия, выражения своих мнений и формирования политики. Он подчеркивает, что беспрепятственное осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации имеет кардинальное значение для реализации усилий в области развития и искоренения нищеты, поскольку оно расширяет права и возможности людей, стремящихся высказывать свои мнения и объединяться вокруг общих интересов. В частности, эти права дают людям, живущим в нищете, возможности стать движущей силой развития своих общин. Они могут участвовать в разработке, осуществлении и контроле мероприятий по искоренению нищеты и других политических

⁶⁶ UA IND 12/2017.

⁶⁷ A/HRC/41/18, пункт 24.

⁶⁸ A/72/502.

курсов, программ и мер, которые затрагивают их жизнь, и привлекать уполномоченные органы к ответу.

60. Он приходит к заключению, что субъекты процесса развития не должны игнорировать ту угрозу, которую сужение гражданского пространства создает для эффективности их политики и их программ. В частности, сообщество по вопросам развития не может ограничивать свое внимание вопросами отсутствия материальных ресурсов и доступа к услугам для тех, кто живет в нищете и самых маргинальных условиях, игнорируя при этом тот факт, что эти группы не способны организовать себя для защиты и для требования своих прав. Это тем более важно, поскольку нищета становится все более укоренившейся, а экономическое неравенство продолжает усиливаться по всему миру, вызывая недовольство и способствуя отчуждению, в прямое противоречие с Повесткой дня на период до 2030 года.

61. Чтобы государства могли выполнять свои обязательства в области прав человека и обеспечивать создание благоприятных условий для участия гражданского общества в программах в области развития и искоренения нищеты, Специальный докладчик рекомендует государствам:

a) обеспечить наличие благоприятных правовых, политических, экономических и социальных условий, в которых гражданское общество могло бы беспрепятственно действовать, в том числе путем обеспечения того, чтобы все, без какой-либо дискриминации, пользовались правами на свободу мирных собраний и ассоциации и другими правами человека;

b) признать, что гражданское общество необходимо для осуществления стратегий в области развития и искоренения нищеты в качестве одного из ключевых компонентов усилий с целью не оставить никого позади, и институционализировать его участие на национальном, региональном и международном уровнях, включая организации, работающие с теми, кто живет в нищете, и отстаивающие их права. В частности, им следует признать вклад гражданского общества в усиление законности действий государства. Внимательное изучение официальных данных может укрепить доверие общественности и доноров к тому или иному правительству, а тщательное рассмотрение правительственной политики и программ может помочь обеспечению того, чтобы «никто не был забыт», тем самым способствуя формированию более мирного общества;

c) признать право тех, кто живет в условиях нищеты, на организацию и на участие в разработке, осуществлении и оценке любой политики, программы или стратегии, сказывающейся на их правах, на местном, национальном и международном уровнях в соответствии с руководящими принципами Организации Объединенных Наций по вопросу о крайней бедности и правах человека. Это должно включать обязанность разработчиков политики и государственных чиновников, занимающихся вопросами искоренения нищеты, активно добиваться и поддерживать подлинное участие людей, живущих в нищете, и гражданского общества, работающего с ними и отстаивающего их права;

d) провести обзор законодательства и практики для обеспечения того, чтобы любые ограничения в отношении прав на свободу мирных собраний и ассоциации были предусмотрены законом, были необходимыми в демократическом обществе и были пропорциональны поставленной цели. Любые ограничения должны быть предметом независимого, беспристрастного и оперативного судебного обзора;

е) воздерживаться от любого необоснованного ограничения гражданского пространства, поскольку оно оказывает негативное воздействие на сокращение масштабов нищеты, социальную сплоченность, неравенство и управление и порождает обстановку, характеризующуюся возросшим риском социального конфликта, включая насилие;

ф) защищать организации гражданского общества и общинных лидеров, которые стремятся участвовать в усилиях в области развития и искоренения нищеты, от возмездия или вмешательства со стороны агентов государства или негосударственных субъектов. Все утверждения о таких репрессиях должны расследоваться оперативным, тщательным и независимым образом. Пострадавшим и их семьям следует гарантировать доступ к эффективным средствам правовой защиты и компенсации;

г) снять ограничения, мешающие группам национального и международного гражданского общества получать доступ к финансовым и людским ресурсам, необходимым для выполнения их работы;

h) оказывать финансовую и логистическую помощь группам гражданского общества, работающим в бедных и сельских районах, включая долгосрочное финансирование для укрепления потенциала общинных организаций, с тем чтобы содействовать их участию в усилиях в области развития и искоренения нищеты;

і) отменить законы, требующие получения предварительного разрешения для проведения собрания. Там, где действует система предварительного уведомления, существует презумпция в пользу собраний, и государства должны обеспечить, чтобы участники собраний, о которых не было направлено предварительное уведомление, не подвергались аресту, задержанию или штрафу только по причине их участия в таком собрании;

ј) отменить уголовную ответственность за мирные акции протеста или другие мероприятия гражданского общества, направленные на осуждение и уменьшение неравенства, дискриминации и коррупции и на содействие благому управлению, подотчетности и правам человека, в том числе для людей, живущих в нищете, и маргинализированных групп. В частности, отменить законы, устанавливающие уголовную ответственность за блокирование движения на дорогах и проведение стихийных собраний;

к) обеспечить надлежащую подготовку административных работников и сотрудников правоохранительных органов в том, что касается уважения прав людей, живущих в нищете, и маргинализированных групп на свободу мирных собраний и ассоциации, в частности в отношении их конкретных потребностей в плане защиты;

l) обеспечить, чтобы правоохранительные органы, нарушающие права людей, живущих в нищете, и маргинализированных групп на свободу мирных собраний и ассоциации, привлекались к индивидуальной и полной ответственности за такие нарушения независимым и демократическим надзорным органом и судами и чтобы жертвы нарушений имели право на своевременные и эффективные средства судебной защиты и на получение компенсации.

62. **Специальный докладчик призывает сообщество по вопросам развития, в частности доноров и международные организации, внести свой вклад и помочь государствам создать благоприятное пространство для деятельности гражданского общества по реализации усилий в области развития и**

искоренения нищеты. Говоря конкретно, он рекомендует донорам и международным организациям:

а) способствовать обмену знаниями и финансировать исследования, посвященные вкладу гражданского общества в усилия в области развития и искоренения нищеты;

б) обеспечить, чтобы благоприятная правовая, политическая, экономическая и социальная обстановка для деятельности гражданского общества была одним из критериев для предоставления (или была увязана с предоставлением) помощи в целях развития в двусторонних соглашениях;

с) содействовать диалогу между государствами и субъектами гражданского общества по вопросам осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации людьми, живущими в нищете, и самыми маргинализованными группами;

д) поддерживать общинное, национальное и международное гражданское общество в деле налаживания связей, которые могут создать возможности для совместных действий, с тем чтобы противодействовать сужению гражданского пространства и добиваться признания гражданского общества в качестве одного из главных партнеров в стратегиях развития и искоренения нищеты, включая достижение целей в области устойчивого развития;

е) укреплять финансовую поддержку участия гражданского общества в осуществлении стратегий в области развития и искоренения нищеты.

63. Специальный докладчик призывает Генеральную Ассамблею признать и обратить внимание на ту угрозу, которую сужение гражданского пространства создает для обеспечения развития и для усилий по искоренению нищеты, включая негативные последствия нарушений прав человека, с которыми сталкиваются люди, живущие в нищете, и маргинализованные группы, осуществляющие или стремящиеся осуществить свои права на свободу мирных собраний и ассоциации.