

Документ подписан простой электронной подписью
Информация о владельце:
ФИО: Бублик Владимир Александрович
Должность: Ректор
Дата подписания: 31.08.2023 08:26:54
Уникальный программный ключ:
c51e862f35fca08ce36bdc9169348d2ba451f033

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ В. Ф. ЯКОВЛЕВА»

«Утверждено»
Решением Ученого Совета УрГЮУ
имени В. Ф. Яковлева
от 26.06.2023 года

ОЦЕНОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Некоммерческие организации и международная защита прав человека

Основная профессиональная образовательная программа высшего образования – программа магистратуры по направлению подготовки
40.04.01 Юриспруденция
(профиль (магистерская программа): **Международная защита прав человека**)

ЧАСТЬ 1. (не публикуется)

ЧАСТЬ 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАБОТЕ С ОЦЕНОЧНЫМИ МАТЕРИАЛАМИ

РАЗРАБОТЧИКИ

КАФЕДРА:	международного и европейского права
АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:	доцент Федоров И.В.

I. ТЕКУЩИЙ КОНТРОЛЬ

Аудиторная контрольная работа (практическое задание)

1. Представьте характеристику любой универсальной международной неправительственной организации в области прав человека. Раскройте учредительные документы, цели, членство, органы управления, сотрудничество с государствами и международными межправительственными организациями, реализуемые проекты.

Ключ ответа/решение:

Amnesty International — международная неправительственная организация, основанная в Великобритании в 1961 году, которая ставит своей целью «предпринимать исследования и действия, направленные на предупреждение и прекращение нарушений прав на физическую и психологическую неприкосновенность, на свободу совести и самовыражения, на свободу от дискриминации в контексте своей работы по продвижению прав человека».

Организация привлекает внимание к нарушениям прав человека и выступает за соблюдение международных стандартов. В её задачи входит мобилизация общественности в целях оказания давления на лиц, нарушающих права человека. За свою работу Amnesty International удостоена Нобелевской премии мира, а также премии ООН в области прав человека.

Важную роль в позиции Amnesty International имеет отношение к насилию. Если политический заключённый после справедливого рассмотрения дела осужден за действия, связанные с насилием, то Amnesty International не требует его освобождения.

При этом Amnesty International не высказывается по вопросу об оправданности насилия в конкретных обстоятельствах. Следует указать, что Amnesty International не является принципиальным противником использования насилия для достижения политических целей во всех случаях, поскольку в преамбуле Всеобщей декларации прав человека говорится, что «необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения».

Amnesty International не поддерживает и не осуждает в принципе применение насилия оппозиционными группами, равно как и не поддерживает и не осуждает действия властей, осуществляющих вооружённую борьбу с вооружёнными оппозиционными движениями. Однако Amnesty International призывает как власти, так и вооружённые оппозиционные группы соблюдать определённые минимальные гуманитарные принципы. Если оппозиционная группа пытается или убивает пленённых ею людей, захватывает заложников или совершает преднамеренные убийства невинных людей, то Amnesty International осуждает такие действия.

Amnesty International работает по семи главным направлениям: права женщин, права детей, искоренение пыток и отмена смертной казни, права беженцев, права узников совести, защита человеческого достоинства. Помимо прочих организация преследует следующие конкретные цели: отменить смертную казнь; покончить с внесудебными казнями и «исчезновениями»; обеспечить соответствие условий содержания в тюрьмах международным стандартам в области прав человека; гарантировать своевременные и справедливые судебные разбирательства по делам всех политических заключённых; гарантировать бесплатное образование детям во всём мире; бороться с безнаказанностью через органы судебно-правовой системы; положить конец вербовке и использованию детей-солдат; освободить всех узников совести; укреплять экономические, социальные и культурные права обездоленного населения; защищать интересы правозащитников; поощрять религиозную терпимость; прекратить пытки и жестокое обращение; покончить с незаконными убийствами в условиях вооружённых конфликтов и защищать права беженцев, мигрантов и просителей убежища.

Работа Amnesty International нацелена не только на правительства, но и на неправительственные организации и частных лиц (негосударственных субъектов).

Для достижения перечисленных целей *Amnesty International* выработала ряд методов, позволяющих добиться широкой огласки информации и мобилизовать общественное мнение. Одной из своих сильнейших сторон организация считает публикацию беспристрастных, достоверных докладов. Сбор материалов для докладов осуществляется посредством бесед с потерпевшими и должностными лицами, наблюдения на судебных процессах, работы с правозащитниками на местах и отслеживания сообщений СМИ. Организация стремится своевременно выпускать пресс-релизы, а также публикует информацию в новостных бюллетенях и на веб-сайтах. Кроме того, для изучения ситуации в стране она направляет туда официальные делегации, которые действуют вежливо, но настойчиво.

Мобилизация общественного мнения может осуществляться в форме кампаний в защиту конкретных лиц, кампаний по стране либо тематических кампаний. При этом применяются разнообразные методы, такие как прямые обращения (например, написание писем), работа со СМИ, привлечение внимания общественности и демонстрации. Нередко сбор средств становится неотъемлемой частью кампаний.

В ситуациях, требующих её неотложного внимания, *Amnesty International* привлекает участников действующих сетей срочной помощи или кризисных сетей; в остальных случаях она прибегает к помощи своих членов. По мнению организации, одной из сильнейших её сторон являются многочисленные людские ресурсы.

Международная амнистия состоит по большей части из добровольцев, однако в организации работает небольшое число специалистов, труд которых оплачивается. В странах, где присутствие Международной амнистии наиболее заметно, члены организуются в секции. Секции координируют основную работу организации, в которой, как правило, участвует значительное число членов (некоторые из них объединяются в группы), а также работу специалистов. В каждой секции имеется правление. В 2005 году в мире насчитывалось 52 секции АИ. Структуры — это организации, которые в будущем могут стать секциями. Они также координируют основную работу, однако имеют менее численный членский состав и небольшое количество сотрудников. В тех странах, где пока нет секций или структур *Amnesty International*, желающие могут стать международными членами. Существует ещё две модели структурной организации: международные сети (они занимаются определёнными темами либо имеют конкретное

назначение) и аффилированные группы, которые выполняют ту же работу, что и группы в секциях, но самостоятельно.

Интересы упомянутых выше организаций представляет Международный совет, который возглавляет председатель. Члены секций и структур вправе назначать в Совет одного или нескольких представителей в зависимости от численности членского состава. Международный совет вправе приглашать на заседания представителей международных сетей и других лиц, однако право голоса при этом сохраняется только за представителями секций и структур. Функция Международного совета заключается в том, чтобы назначать состав внутренних руководящих органов, обеспечивать их подотчётность и определять направление деятельности движения. Заседания Международного совета проходят раз в два года.

Международный исполнительный комитет (МИК) под руководством председателя состоит из восьми членов и казначея МИК. Состав МИК избирается Международным советом, интересы которого он представляет. Его заседания проходят два раза в год. Роль МИК заключается в том, чтобы принимать решения от лица Amnesty International, реализовывать стратегические планы, выработанные Международным советом, и следить за соблюдением устава организации.

Международный секретариат (МС) отвечает за деятельность Amnesty International и управление её повседневными делами. Руководство им осуществляют МИК и Международный совет. В МС работают примерно 500 специалистов; его возглавляет Генеральный секретарь. МС осуществляет несколько рабочих программ в таких направлениях, как международное право и организации, исследования, кампании, мобилизация и коммуникация. Со дня учреждения МС в середине 1960-х годов его офис находится в Лондоне.

2. Представьте характеристику любой специализированной международной неправительственной организации в области прав человека. Раскройте учредительные документы, цели, членство, органы управления, сотрудничество с государствами и международными межправительственными организациями, реализуемые проекты.

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Anti-Slavery International, основанная как Британское и иностранное общество борьбы с рабством в 1839 году, является международной неправительственной организацией, зарегистрированной благотворительной и правозащитной группой, базирующейся в Соединенном Королевстве. Это старейшая в мире международная правозащитная организация, работающая исключительно против рабства и связанных с ним злоупотреблений.

В 1909 году общество объединилось с Обществом защиты аборигенов и образовало Общество защиты от рабства и аборигенов, видным членом которого была Кэтлин Саймон, виконтесса Саймон. В июле 1947 года оно стало Обществом борьбы с рабством, а с 1956 по 1990 год оно называлось Обществом защиты прав человека против рабства. В 1990 году он был переименован в Интернационал по защите прав человека против рабства, а в 1995 году был вновь открыт как *Anti-Slavery International*.

Новое Британское и иностранное общество по борьбе с рабством было создано для кампании против практики рабства в других странах.

Anti-Slavery International — старейшая в мире международная правозащитная организация, деятельность которой основывается на договорах ООН против рабства. Имеет консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН и статус наблюдателя при Международной организации труда. Это нерелигиозная, неполитическая независимая организация. Он тесно сотрудничает с партнерскими организациями со всего мира, чтобы бороться со всеми формами рабства.

Anti-Slavery International указывает на несоблюдение существующих законов как на препятствие для прекращения торговли людьми. Дискриминация по социальному статусу, религии, этнической принадлежности, полу и иммиграционному статусу выступает в качестве дополнительных барьеров. Организация присоединилась к более чем 180 другим группам в кампании по оказанию давления на розничных продавцов, таких как Nike, Apple и Gap, чтобы они прекратили использование принудительного труда уйгуров на своих фабриках, расположенных в Китае.

Anti-Slavery International учредила Премию против рабства в 1991 году, чтобы привлечь внимание к сохраняющейся проблеме рабства в современном мире и обеспечить признание долгосрочной и смелой кампании организаций или отдельных лиц в наиболее пострадавших странах.

Опрос

3. Конференция международных неправительственных организаций при Совете Европы: статус, документы.

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Конференция международных неправительственных организаций при Совете Европы анализирует практический опыт СЕ по взаимодействию с международными и национальными НПО, другими институтами гражданского общества, а также рекомендации и правовые инструменты СЕ, направленные на укрепление роли НПО в политической, социально-экономической и культурной жизни государств-членов.

Членство в Конференции могут получить неправительственные организации, отвечающие следующим условиям: представленность в «значительном числе европейских стран»; деятельность, относящаяся к мандату СЕ и направленная на достижение европейского единства; возможность активно участвовать в работе организации.

В состав КМНПО входят около 400 организаций. Пленарные заседания КМНПО проходят дважды в год (январь и июнь, приурочена к сессиям ПАСЕ).

Конференция международных неправительственных организаций (МНПО) СЕ была учреждена в январе 2005 года 400 МНПО, имеющими статус участников деятельности СЕ. Она строит свою деятельность на многолетнем опыте консультаций и сотрудничества между СЕ и МНПО, являющимися организованной частью гражданского общества, начало которому было положено в 1952 году, когда появился консультативный статус.

Международные неправительственные организации (МНПО) поддерживают тесные связи с Советом Европы с 1952 года, когда появился консультативный статус для таких организаций. В целях поощрения взаимодействия с СЕ МНПО создали свои собственные структуры, такие, как Комитет по связям с Советом Европы и тематические группы.

Согласно резолюции (2003) 8 Комитета Министров статус МНПО в СЕ был повышен: речь идет о повышении от консультативного статуса до статуса участников.

В январе 2005 года 400 МНПО, имеющих статус участников, организовали Конференцию МНПО СЕ. Эта конференция является рупором европейского гражданского общества в СЕ. Она сотрудничает с другими органами Организации и с МНПО, являющимися ее членами, распространяет информацию о целях и деятельности СЕ среди своих членов и поддерживает меры по пропаганде и применению правовых инструментов Организации.

II. ПРОМЕЖУТОЧНАЯ АТТЕСТАЦИЯ

Теоретический вопрос

1. Международные неправительственные организации – доктринальное и нормативное определение.

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Международные неправительственные организации — разновидность международных организаций, которые представляют собой нетерриториальные образования, отвечающие трём критериям: во-первых, им присущ международный характер состава и целей; во-вторых, частный характер учредительства; и, в-третьих, добровольный характер деятельности. Также важной характеристикой является некоммерческий характер деятельности, что не позволяет относить в данную группу транснациональные корпорации (ТНК).

Существует как широкое, так и узкое понимание того, какие организации следует относить к МНПО. При широком понимании к ним относят общественно-политические движения (например, «Наши»), транснациональные корпорации (ТНК: Microsoft, Apple) и организации, созданные и существующие под эгидой государств (ОПЕК). Так, Ш. Зоргбиг считает, что термин «МНПО» включает три вида организаций и институтов:

силы общественного мнения — они не столько «конкурируют» с государствами, сколько оказывают влияние на общественное мнение: политические (Социнтерн), религиозные (Экуменический совет церквей), гуманитарные (Красный Крест);

«частные транснациональные власти», или ТНК (Coca-Cola);

ассоциации государств-производителей (ОПЕК, Организация стран-экспортеров нефти).

Однако данный подход не соответствует приведённому выше определению МНПО.

Что касается более точного, узкого понимания МНПО, то в данную группу, согласно Ф.Брайару и М. Р. Джалили относятся следующие типы организаций:

религиозные организации (Экуменический совет церквей);

организации ученых (Пагуошское движение);

спортивные организации (ФИФА);
профсоюзные организации (МФП);
правовые организации (Amnesty International) и другие.

Несмотря на огромное количество существующих МНПО и отсутствие единого мнения среди ученых относительно типологии организаций данного рода, для всех без исключения представителей данной категории акторов международных отношений характерны следующие особенности:

В отличие от других акторов стремятся не ко власти в её классическом понимании, а к оказанию влияния на общественное мнение, как основному способу достижения своих целей;

Учредителями являются не государства, а разного рода неправительственные организации;

Принимаемые ими решения не имеют для государств юридической силы.

В соответствии с определением, предложенным О. В. Сафроновой, актор — участник международных отношений, удовлетворяющий трем основным критериям:

Способен оказывать реальное влияние на развитие международных отношений;

Принимается во внимание другими акторами при выработке их внешнеполитического курса;

Обладает определенной автономностью при принятии решений.

Если применить данные критерии к МНПО, то становится совершенно ясно, что подобные образования являются акторами международных отношений/ Футбольная федерация ФИФА при принятии решения относительно проведения следующего футбольного чемпионата руководствуется рейтингом страны в Amnesty International, внутривластной ситуацией, а также наличием гарантий от правительства страны. Что касается автономности принятия решений, то, к примеру, Красный Крест абсолютно самостоятельно принимает решение о самом факте и масштабах участия в том или ином конфликте.

Также считается, что МНПО, особенно в настоящее время, могут составить серьёзную конкуренцию государству, как основному актору международных отношений. МНПО, в отличие от государства, влияют на систему международных отношений не за счет силовых или дипломатических методов, а за счет влияния на общественное мнение.

2. Право на ассоциацию в позициях Европейской комиссии за демократию через право и в практике Европейского Суда по правам человека.

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Деятельность Европейской комиссии за демократию через право (далее — Венецианская комиссия, Комиссия) направлена на продвижение трех главных принципов европейского конституционного наследия: демократии, прав человека и верховенства права¹. Мониторинг свободы ассоциации и правового положения НПО в различных странах, как будет показано ниже, охватывает все три указанных направления и, таким образом, традиционно находится в ряду первых приоритетов Комиссии. Наиболее полно позиция Венецианской комиссии в отношении свободы ассоциации раскрывается в документе «Руководящие принципы по свободе объединений» (далее — Руководящие принципы), который был подготовлен Комиссией совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее — ОБСЕ/БДИПЧ). Важные позиции доктринального характера представлены и в заключениях Комиссии, подготовленных в рамках анализа конституций и законодательства отдельных стран. Рекомендации Венецианской комиссии «касаются законодательства, имеющего большое значение для демократического функционирования

институтов», центральное место среди которых принадлежит объединениям граждан в различной форме¹. Относительно возможных форм объединения Венецианская комиссия указывает, что «выделение отдельных видов объединений, даже с целью предоставления им особых гарантий, не должно нарушать принципы равного обращения и недискриминации».

Несмотря на то что отдельные заключения Комиссии требуют учета «конституционного контекста» и правовых реалий страны, что вносит свои коррективы, тем не менее ряд позиций имеют универсальный характер. Универсальными признаются те позиции, которые отражают стандарты, признаваемые в большинстве государств — участников Венецианской комиссии. Они были консолидированы в Компильции заключений Венецианской комиссии, касающихся свободы ассоциаций. Указанный документ подлежит постоянному пересмотру и обновлению. Текущая версия Компильции была принята в июле 2014 г. на 99-й Пленарной сессии.

В позициях Венецианской комиссии «ассоциация» понимается в двух важных аспектах: в качестве одного из фундаментальных прав человека и как синоним слов «объединение граждан». В первом значении, т. е. в качестве самостоятельного права, свобода ассоциации фигурирует в целом ряде заключений.

Так, в одном из них указывается, что «свобода ассоциации является индивидуальным правом человека, которое предоставляет возможность собираться вместе и коллективно преследовать, поощрять и защищать общие интересы». Необходимо отметить, что данная цитата отражает представление о свободе ассоциации в качестве правовой гарантии осуществления иных прав, принадлежащих индивиду.

«Свобода ассоциации переплетается со свободой мысли, совести, религии, мнения и выражения. Невозможно защитить индивидуальные права, если у граждан отсутствует возможность организовываться, руководствуясь общими интересами и обсуждать их публично».

Свобода ассоциации признается Комиссией «в качестве существенного предварительного условия реализации других основных прав и свобод»¹. В Руководстве по регулированию политических партий Комиссия выражает сходную правовую позицию: «Свобода выражения мнения (статья 10 ЕКПЧ и статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах), в частности, зависит от свободного осуществления свободы ассоциации. В таком качестве свобода ассоциации также должна быть гарантирована в качестве средства, предоставляющего всем гражданам возможность в полной мере реализовать свое право на свободу выражения мнений вне зависимости от того, реализуется ли оно индивидуально или коллективно».

В Руководящих принципах указывается, что права, которые обеспечивает право на объединение, в частности, включают в том числе «право на свободу мнений и их свободное выражение, право на свободу мирных собраний, право на свободу религии или убеждений, право на свободу от дискриминации, право на владение имуществом, право на эффективное средство правовой защиты, право на справедливое судебное разбирательство, право на свободу передвижения, право на неприкосновенность частной жизни и защиту данных, а также право членов профсоюзов на забастовки».

Таким образом, Венецианской комиссией акцент смещен в сторону понимания свободы ассоциации в качестве правовой гарантии реализации, продвижения и защиты иных прав и свобод граждан. В связи с этим можно констатировать, что Комиссия следует традиции системы общего

права, где свобода ассоциации не имеет самостоятельного значения, а является производной от иных прав и свобод.

Во втором значении определение «ассоциации» приводится в п. 7 Руководящих принципов: «Для целей настоящих “Руководящих принципов” под объединением понимается организованное и независимое некоммерческое образование, основанное на добровольном объединении лиц, связанных общими интересами, деятельностью или целью. Объединение необязательно должно являться юридическим лицом, но должно обладать некоторой институциональной формой или структурой». Указанное определение носит автономный характер, что предполагает его использование исключительно в контексте указанного документа. Тем не менее указанная дефиниция использована в дальнейшем в соответствующих главах монографии, касающихся понятия и правового регулирования НПО.

Содержание права на свободу ассоциации в позициях Венецианской комиссии получило достаточно широкое толкование. Потребовалось вынесение заключений в отношении целого ряда стран, чтобы удалось если не установить, то, по крайней мере, «очертить» его правовую природу. Так, свобода ассоциации понимается в качестве комплексного института, сочетающего различные элементы:

- 1) элемент гражданских прав предусматривает защиту индивида от незаконного вмешательства государства в осуществление права на объединение с другими лицами;
- 2) элемент политических прав предоставляет лицам возможность отстаивать свои индивидуальные права против государства или иных лиц более организованно и эффективно;
- 3) элемент экономических прав свободы ассоциации составляет право продвигать интересы в трудовой сфере, особенно путем вступления в профсоюзы.

В данном случае можно полностью согласиться с Венецианской комиссией: не существует единого понимания сущности свободы ассоциации в качестве правового института, можно лишь констатировать его комплексный, многоаспектный характер. Большинство правовых систем сосредоточивается на перечислении конкретных правомочий, которые образуют понятие свободы ассоциации. Венецианская комиссия в данной ситуации не предполагает каких-либо новых подходов. В Заключении CDL-AD (2011) 035 содержание права на ассоциацию раскрывается через «право учреждать ассоциацию, присоединяться к уже существующей ассоциации, а также осуществлять деятельность без незаконного вмешательства государственных органов или иных лиц». В другом заключении Комиссия указывает, что «в самом сердце свободы ассоциации лежит возможность для лица или группы лиц учредить ассоциацию, определить организационную структуру и законные цели и претворять данные цели в жизнь путем осуществления деятельности, которая необходима для выполнения функций ассоциации».

Помимо определения понятия «свобода ассоциации» через перечисление входящих в него отдельных правомочий оно также подлежит классическому делению, свойственному для европейской системы защиты прав человека, на позитивное и негативное право. Позитивное содержание свободы ассоциации представляет собой право учреждать ассоциацию или вступать в уже существующую, а негативное право заключается в запрете принуждения к вступлению в ассоциацию, которая была учреждена в соответствии с гражданским законодательством. Содержание свободы ассоциации не может быть сведено к понятию «добровольное вступление в ассоциацию» как в позитивном, так и в негативном его значении. В частности, «добровольность также означает, что любое лицо должно иметь право свободно выйти из объединения или аннулировать свое членство в нем» без каких-либо санкций формального и неформального

характера, что является необходимым аспектом свободы ассоциации, особенно в условиях, когда общество не является истинно демократическим.

Универсальность свободы ассоциации также определяется тем, что «право на объединение принадлежит каждому, включая иностранцев, и не ограничивается гражданами». В другом заключении Комиссия указывает, что «свобода ассоциации гарантирует свободу физических и юридических лиц сотрудничать друг с другом на добровольной основе...». Таким образом, Венецианская комиссия признает свободу участия юридических лиц и международных организаций в деятельности иностранных ассоциаций.

Нормы действующего законодательства об НПО оцениваются Венецианской комиссией в первую очередь на соответствие основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе 2002 г. и Рекомендации CM/Rec (2007) 14 Комитета министров Совета Европы о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, которые «являются минимальными стандартами и служат в качестве руководства для государств — членом Совета Европы в области законодательства, политики и практики в отношении НПО». В своей деятельности Венецианская комиссия использует правовые позиции, выраженные в заключениях и декларациях иных органов и должностных лиц Совета Европы: в заключениях Экспертного совета по праву неправительственных организаций Конференции неправительственных организаций Совета Европы, заявлениях Генерального секретаря, Комиссара по права человека и Председателя комитета по политическим вопросам Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Взаимоотношения государства и ассоциаций предполагают в качестве форм взаимодействия соперничество и сотрудничество. Соперничество возникает при реализации государством и конкретным общественным объединением разнонаправленных интересов. При этом государство как центральный элемент политической системы должно представлять общесоциальные интересы и защищать их, если это потребует, следить за тем, чтобы «цели и задачи [объединения] отвечали требованиям демократического общества».

В п. 109—111 Руководящих принципов также указываются три критерия, обосновывающие введение ограничений на свободу ассоциации:

- ограничения должны быть предусмотрены законом и способ их введения должен исключать их произвольное применение (принцип законности);
- ограничения должны быть направлены на достижение законной цели, т. е. должны основываться исключительно на законных целях: обеспечении национальной или общественной безопасности и общественного порядка (*ordre public*), охране здоровья или нравственности населения и защите прав и свобод других лиц;
- ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе (любое ограничение должно быть соразмерным {пропорциональным} преследуемой законной цели).

Вмешательство государства в дела ассоциаций может осуществляться исключительно с целью защиты «неопровержимых императивов» {*indisputable imperatives*)*, которые представляют собой охраняемые государством базовые ценности общества. Например, власти могут отказать в регистрации ассоциации, чья деятельность кажется им противоречащей публичному порядку или публичной морали. Наличие в демократическом обществе ограничений, связанных с правовой охраной «неопровержимых императивов», согласно мнению Венецианской комиссии, должно представлять собой исключение, нежели правило, и только бесспорная и настоятельная

необходимость может послужить основанием для вмешательства в реализацию права на свободу объединений.

Вышеуказанные критерии не всегда являются достаточно ясными и представляют собой оценочные суждения, что часто превращает их в «каучуковые нормы», оправдывающие вмешательство в деятельность ассоциаций, и предоставляет государству большое количество дискреционных полномочий. Венецианская комиссия отмечает, что «ограничения, которые являются слишком общими по своей природе, недопустимы и нарушают принцип пропорциональности».

Круг неопровержимых императивов должен быть четко установлен в международных актах, конституции страны, национальном законодательстве или содержаться в акте парламента, т. е. вмешательство должно быть предусмотрено законом (принцип законности). Помимо критериев вмешательства, сформулированных Европейским Судом, таких как преследование законной цели, наличие необходимости в демократическом обществе и пропорциональность ограничительных мер законным целям, Венецианской комиссией сформулированы следующие дополнительные критерии относительно пропорциональности ограничительных мер законным целям. Так, пропорциональность должна устанавливаться на основании следующих факторов:

- природа затрагиваемого права;
- цель предлагаемого ограничения;
- природа и масштаб ограничения;
- взаимосвязь между природой ограничения и его целью.

Помимо негативных обязательств, которые представляют собой

запрет на вмешательство государства в дела неправительственных организаций, Венецианская комиссия сформулировала и позитивные обязательства, которые заключаются в том, что «государство должно предпринимать позитивные меры с целью способствовать осуществлению основных прав человека», в том числе путем «активных действий по созданию нормативной базы, в соответствии с которой будут действовать ассоциации». Позитивные обязательства государства представляют собой элемент сотрудничества во взаимоотношениях с общественными объединениями, которые должны осуществлять свой вклад, продвигать и защищать права человека, участвовать в законотворческой и правоприменительной деятельности государства в целях укрепления демократии, верховенства права и защиты прав человека. Создание «благоприятных условий» в соответствии с Руководящими принципами имеет по крайней мере два значимых аспекта: упрощение всех условий и процедур, касающихся различных видов деятельности объединений, и предоставление объединениям доступа к ресурсам (финансированию)

Несмотря на то что свобода ассоциации имеет универсальный характер, в каждом из государств — членов Венецианской комиссии имеется своя специфика регулирования деятельности неправительственных организаций. Она обусловлена сложившейся в обществе парадигмой взаимоотношений государства и общества, отношением к основным правам, укоренившейся в обществе структурой ценностей.

3. Конференция международных неправительственных организаций при Совете Европы: статус, документы.

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Конференция международных неправительственных организаций при Совете Европы анализирует практический опыт СЕ по взаимодействию с международными и национальными НПО, другими институтами гражданского общества, а также рекомендации и правовые инструменты СЕ, направленные на укрепление роли НПО в политической, социально-экономической и культурной жизни государств-членов.

Членство в Конференции могут получить неправительственные организации, отвечающие следующим условиям: представленность в «значительном числе европейских стран»; деятельность, относящаяся к мандату СЕ и направленная на достижение европейского единства; возможность активно участвовать в работе организации.

В состав КМНПО входят около 400 организаций. Пленарные заседания КМНПО проходят дважды в год (январь и июнь, приурочена к сессиям ПАСЕ).

Конференция международных неправительственных организаций (МНПО) СЕ была учреждена в январе 2005 года 400 МНПО, имеющими статус участников деятельности СЕ. Она строит свою деятельность на многолетнем опыте консультаций и сотрудничества между СЕ и МНПО, являющимися организованной частью гражданского общества, начало которому было положено в 1952 году, когда появился консультативный статус.

Международные неправительственные организации (МНПО) поддерживают тесные связи с Советом Европы с 1952 года, когда появился консультативный статус для таких организаций. В целях поощрения взаимодействия с СЕ МНПО создали свои собственные структуры, такие, как Комитет по связям с Советом Европы и тематические группы.

Согласно резолюции (2003) 8 Комитета Министров статус МНПО в СЕ был повышен: речь идет о повышении от консультативного статуса до статуса участников.

В январе 2005 года 400 МНПО, имеющих статус участников, организовали Конференцию МНПО СЕ. Эта конференция является рупором европейского гражданского общества в СЕ. Она сотрудничает с другими органами Организации и с МНПО, являющимися ее членами, распространяет информацию о целях и деятельности СЕ среди своих членов и поддерживает меры по пропаганде и применению правовых инструментов Организации.

4. Свобода ассоциации в международном праве.

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Право на объединение, ассоциацию (свобода ассоциаций, франц.: *la liberte d'association*, англ.: *freedom of association*) имеет непосредственную связь с другими гражданскими, политическими, социальными, экономическими и культурными правами, уровнем их регулирования. Рассматриваемое право является одним из фундаментальных прав современного общества. Регламентация деятельности добровольных объединений и организаций неразрывно связана с реализацией права (прежде всего людей) объединяться в коллективы, в том числе с некоммерческими целями (часто обозначаемые в зарубежных странах как неправительственные

организации, НПО), что не могло не найти отражение в международных и региональных актах о правах человека.

В рамках ООН свобода ассоциаций зафиксирована во Всеобщей декларации прав человека, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г. Праву на объединение посвящена ст. 20: «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию»¹. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН имеют рекомендательную силу, и для наилучшего обеспечения прав человека государства вслед за Всеобщей декларацией и в развитие ее положений взяли на себя определенные обязательства, заключив ряд многосторонних международных договоров.

Право на объединение установлено также в ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Часть 1 данной статьи устанавливает, что «каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов». Свобода ассоциации (свобода объединения) подразумевает право создавать ассоциации, присоединяться к ассоциациям, а также выходить из них. При этом Комитет по правам человека (существует в соответствии с рассматриваемым

Пактом) в Соображениях от 31 октября 2006 г. по итогам рассмотрения Сообщения № 1274/2004 «Виктор Корнеев и другие против Беларуси» обращает внимание на то, что право на свободу ассоциации не только связано с правом создания ассоциаций, но и гарантирует право беспрепятственного осуществления ассоциацией своей деятельности, включая пропаганду мирным путем своих идей, не обязательно положительно воспринимаемых правительством или большинством населения¹. При этом пропагандируемые идеи не должны входить в число тех, которые подпадают под запреты, установленные, в частности, международными актами.

«Комитет, — как указывается в Замечании общего порядка № 3, принятом Комитетом по правам человека в 1981 г., — отмечает, что статья 2 Пакта в общем предоставляет право соответствующим государствам-участникам самим выбирать методы осуществления прав на своей территории с соблюдением принципов, установленных в этой статье». Хотя данное Замечание общего порядка разъясняет ст. 2 Пакта, смысл этого разъяснения распространяется на все статьи Пакта, содержащие положения о конкретных правах человека.

В Замечании общего порядка имеется уточнение, что «осуществление прав зависит не только от конституционных или законодательных положений, которые сами по себе часто являются недостаточными. Комитет считает необходимым обратить внимание государств-участников на тот факт, что обязательство в соответствии с Пактом не ограничивается уважением прав человека, оно означает, что государства-участники обязуются также обеспечивать пользование этими правами всеми лицами, находящимися под их юрисдикцией. Этот аспект требует проведения государствами-участниками конкретной деятельности по обеспечению того, чтобы люди могли пользоваться своими правами». Другими словами, наличие конституционного и законодательного регулирования реализации права на ассоциацию (объединение) рассматривается Комитетом по правам человека в качестве одного из важнейших условий претворения в жизнь положений ст. 22 Пакта.

Часть 2 ст. 22 устанавливает: «Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка,

охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции». Таким образом, Международный пакт о гражданских и политических правах допускает законодательное ограничение прав, установленных в статье этого Пакта, но увязывает такие ограничения с критериями режима демократии, а также устанавливает пределы, в которых возможны и допустимы ограничения прав.

Более подробно право на свободу ассоциаций раскрывается в ст. 5 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы 1998 г.: для защиты прав и основных свобод человека каждый наделяется правом проведения мирных встреч или собраний; правом создания неправительственных организаций, ассоциаций или групп, в том числе правом вступления в уже действующие организации и ассоциации, а также имеет право поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями. В ст. 16, 18 Декларации подчеркивается значение неправительственных организаций в «содействии более глубокому пониманию общественностью вопросов, связанных со всеми правами человека и основными свободами; укреплению терпимости, мира и дружественных отношений между государствами и между всеми расовыми и религиозными группами; в деле обеспечения демократии, поощрения прав человека и основных свобод и содействия поощрению и развитию демократических обществ, институтов и процессов».

Практическое задание

5. Представьте характеристику любой региональной международной неправительственной организации в области прав человека. Раскройте учредительные документы, цели, членство, органы управления, сотрудничество с государствами и международными межправительственными организациями, реализуемые проекты.

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Европейский центр по вопросам меньшинств (ЕСМІ) - это исследовательский институт, базирующийся во Фленсбурге, Германия, который занимается изучением отношений между меньшинствами и большинством в Европе. ЕСМІ является беспартийным и междисциплинарным учреждением. Это некоммерческий независимый фонд, зарегистрированный в соответствии с гражданским законодательством Германии.

ЕСМІ была создана в 1996 году правительствами Дании, Германии и земли Шлезвиг-Гольштейн. Центр управляется советом, состоящим из девяти членов: трех из Дании, трех из Германии, одного представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, одного представителя Совета Европы и одного представителя Европейского Союза. Первым директором института был Стефан Требст, ныне профессор восточноевропейских культурных исследований в Лейпцигском университете.

В 2019 году Исполнительный совет Европейского центра по вопросам меньшинств назначил профессора Велло Петтай новым директором ЕСМІ. Петтай вступит в должность директора ЕСМІ

1 марта 2020 года. В Центре работает основной персонал, а также работают приглашенные научные сотрудники и приглашенные научные сотрудники. Центр организует свою деятельность по трем основным темам. Он занимается оценкой и дальнейшим развитием универсальных, региональных, двусторонних и национальных стандартов, которые могут помочь в укреплении демократического управления на основе этнического разнообразия и прав человека. В этом контексте ЕСМІ также особенно заинтересован в возникающем сближении стандартов между членами ЕС и государствами-кандидатами. Вторая область участия связана с процедурами и механизмами реализации этих разнообразных стандартов и изучением их эффективности. Время от времени ЕСМІ предлагалось рассмотреть вопрос о внедрении стандартов и отношениях между большинством и меньшинством в отдельных штатах в сотрудничестве с правительством этого штата и местными группами.

За прошедшие годы Европейский центр по вопросам меньшинств выпустил ряд монографий, отчетов, рабочих документов и обзоров проблем, а также рецензируемый онлайн-журнал с открытым доступом, Журнал по этнополитике и проблемам меньшинств в Европе (JEMIE), в дополнение к совместное редактирование (вместе с EURAC Bozen) флагманского издания European Yearbook of Minority Issues. Целью этой публикации является повышение осведомленности и распространение информации о проблемах меньшинств, а также поощрение дальнейших исследований в этой области.

ЧАСТЬ 3. *(не публикуется)*