Центр Гуманитарных Программ

ГРАЖДАНСКИЕ СВОБОДЫ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В АБХАЗИИ:

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

CIVIL FREEDOMS AND NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS IN ABKHAZIA: AN ANALYTICAL REPORT

Ц.Г.П.

Москва
2018

УДК 341.7/65.012.1(479.224)
ББК 67.412.1/67.400.6(235.7)
Г756

Авторский коллектив:
Гезердава С. И. (методология, введение, гл. 1, гл. 2, 3.1–3.3, 3.4 (в соавторстве с Кварчелия Л. В.) 3.5, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.4 (в соавторстве с Кварчелия Л. В.), 3.5.5, 4.1–4.4, 4.5 (в соавторстве с Кварчелия Л. В.), 5.1), Кварчелия Л. В. (3.4 (в соавторстве с Гезердава С. И.), 3.5.4, 4.5 (в соавторстве с Гезердава С. И.), 5.2, гл. 6), Керселян Д. М. (5.3, 5.4), Васькин И. А. (3.5.3).

Редактор: Гезердава С. И.

Перевод на английский: Данута Пшепюрковска

Гражданские свободы и неправительственные организации в Абхазии [Текст]: аналитический доклад Центра Гуманитарных Программ / С. И. Гезердава, Л. И. Кварчелия, Д. М. Керселян, И. А. Васькин. М.: Человек Слова, 2018. — 138 стр. — 100 экз. — ISBN 978-5-9908571-4-8

Доклад «Гражданские свободы и неправительственные организации» является итоговым аналитическим документом, подготовленным в рамках проекта Центра Гуманитарных Программ (Абхазия, г. Сухум) «Защита правозащитников», осуществлявшегося в течение 2016–2017 гг. в партнерстве с неправительственной организацией «Нидерландский Хельсинкский комитет» (Netherlands Helsinki Committee). Доклад разработан экспертной группой, в которую вошли сотрудники Центра Гуманитарных Программ и аспиранты Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультета права и департамента политической науки).

В докладе излагается исследовательская методология, приводится краткая история развития неправительственного сектора Абхазии, рассматриваются проблемы использования международных стандартов прав человека в Абхазии, особенности реализации свободы объединения, свободы собраний и права на доступ к информации, а также осуществления гражданского контроля. В докладе также предлагаются рекомендации, адресованные представителям гражданского общества и органов публичной власти, направленные на совершенствование практики их взаимодействия.

ISBN 978-5-9908571-4-8

© Коллектив авторов, 2018
© Центр Гуманитарных Программ, 2018

Публикация подготовлена в рамках регионального проекта «Поддержка правозащитников на постсоветском пространстве» Нидерландского Хельсинкского Комитета и Хельсинкского Фонда по Правам Человека с помощью финансирования МИД Нидерландов. Мнения, выраженные в данной публикации, являются мнением авторов и не отражают официальную позицию партнеров проекта или его донора.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВДПЧ – Всеобщая декларация прав человека
МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах
ЕКПЧ – Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)
КоАП РА – Кодекс об административных правонарушениях Республики Абхазия
УК РА – Уголовный кодекс Республики Абхазия

НПО – неправительственные организации
НКО – некоммерческие организации

АЖА – Ассоциация женщин Абхазии
ДФА – Детский фонд Абхазии
СДЮ – Сухумский дом юношества
ЦГП – Центр Гуманитарных Программ

СГБ – Служба государственной безопасности Республики Абхазия
ЦИК – Центральная избирательная комиссия Республики Абхазия

БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ **6**

МЕТОДОЛОГИЯ **8**

ГЛАВА 1. КРАТКАЯ ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА В АБХАЗИИ И ЕГО СОВРЕМЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ **10**

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В АБХАЗИИ И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА **13**

ГЛАВА 3. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ

3.1. Определение свободы объединения и ее ограничения в законодательстве **18**
3.2. Свобода деятельности НПО: правовые рамки и фактическая ситуация **20**
3.3. Правовые гарантии независимости НПО от вмешательства государства **23**
3.4. Практика функционирования незарегистрированных групп и объединений гражданских активистов **24**
3.5. Ограничения деятельности НПО
3.5.1. Правовые основания ограничения деятельности НПО **26**
3.5.2. Особенности ситуации с ограничением деятельности НПО **30**
3.5.3. Результаты опроса представителей НПО на предмет наличия (не)формального давления **32**
3.5.4. Право поддерживать международные контакты: возможности и ограничения **34**
3.5.5. Создание негативного образа и диффамация НПО **36**

ГЛАВА 4. СВОБОДА СОБРАНИЙ (ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ МИРНЫХ МИТИНГОВ, СОБРАНИЙ, ШЕСТВИЙ И ДЕМОНСТРАЦИЙ)

4.1. Правовые основания свободы собраний и их соотношение с международными стандартами **39**
4.2. Правовые ограничения свободы собраний и их соотношение с международными стандартами **41**
4.3. Сложность процедуры согласования массового мероприятия **47**
4.4. Возможность организации и проведения спонтанных собраний, митингов и других публичных мероприятий **50**
4.5. Использование свободы собраний неправительственными организациями: оценка ситуации **52**

ГЛАВА 5. ВОЗМОЖНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ И АДВОКАТИРОВАНИЯ

5.1. Правовые основы осуществления общественного контроля **54**
5.2. Оценка возможностей для гражданского контроля и сотрудничества гражданского общества и государственных структур **55**
5.3. Общественные кампании как основной инструмент адвокатирования **58**
5.4. Право на петицию (обращение) в деятельности НПО **60**

ГЛАВА 6. ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПО

6.1. Оценка ситуации с обеспечением доступа к информации (по результатам интервьюирования представителей гражданского общества) **61**
6.2. К кому и за какой информацией обращаются? **62**
6.3. Предпочитаемые способы получения информации **63**
6.4. Наиболее и наименее открытые с точки зрения предоставления информации государственные структуры **65**
6.5. Причины проблем, возникающих в связи с обеспечением доступа к информации **66**

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ **68**
ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА **70**
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ **71**

ВВЕДЕНИЕ

Основная цель доклада состоит в оценке формальных гарантий деятельности и реальных возможностей абхазских неправительственных организаций (далее - НПО)[1], которые позволяют им на протяжении длительного времени сохранять устойчивость и развивать свой потенциал.

Доклад написан в период, когда наращивается популистский ресурс для нападок на представителей неправительственного сектора. Значительное изменение информационной среды стало для НПО серьезной проверкой на прочность. Ее начали формировать новые медиаресурсы, тенденциозно освещающие общественную жизнь. Источники информации, на которые опираются НПО, существуют в неравной конкуренции с ними. Ощущается значительное ухудшение восприятия неправительственного сектора в обществе, о нем регулярно распространяются несправедливые и предвзятые оценки. Со страниц некоторых СМИ и в социальных сетях последовательно продвигается идея о необходимости ограничения деятельности НПО, имеющих зарубежные контакты и финансирование. В подобных условиях представителям НПО непросто сохранять обычную для них открытость и активность. Состояние уязвимости НПО усугубляется на фоне того, что в общественном дискурсе все еще не сложилось однозначное понимание места НПО в публичном пространстве и их предназначения. Объемы социального капитала у абхазских НПО разнятся, однако в совокупности они недостаточны для того, чтобы обеспечить широкую поддержку дезориентированного социума с учетом всех негативных факторов. Населению известны конкретные представители, к которым в целом сложилось уважительное отношение, но не институты гражданского общества. Это существенный фактор, который определяет степень поддержки НПО в Абхазии. Вместе с тем многочисленные попытки дискредитации НПО стали не только помехой, но и стимулом для активизации деятельности НПО в ответ на угрозы. НПО следует продолжать осуществлять собственную информационную политику, формулировать более четкие и понятные месседжи для широкого общества. Важно, чтобы к НПО относились как к выразителям общественных интересов.

После 2008 г. под сильным влиянием грузинской политики в отношении так называемых «оккупированных территорий» произошел существенный спад интереса к процессам демократизации и гражданскому обществу в Абхазии со стороны международных акторов. Вклад в актуализацию дискуссии о проблемах и возможностях абхазского неправительственного сектора может внести доклад международных экспертов Томаса Хаммарберга и Магдалены Гроно «Права человека в Абхазии сегодня», опубликованный на сайте Международного центра Улофа Пальме (The Olof Palme International Center)[2]. Авторы доклада отмечают сокращение поддержки НПО из внешних источников и подчеркивают необходимость оказания содействия инициативам, связанным с правами человека, образованием, социальным развитием молодежи, а также с повышением осведомленности (в том числе по таким вопросам, как злоупотребление наркотиками, безопасность дорожного движения и охрана окружающей среды) и трансформацией конфликтов[3]. В докладе экспертов абхазским НПО посвящен небольшой

[1] Для обозначения своего статуса организации гражданского общества в Абхазии используют в основном термин «неправительственная организация».

[2] Human Rights in Abkhazia Today. Report by Thomas Hammarberg and Magdalena Grono. July 2017. URL: https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf.

раздел, в котором отмечены их достижения: «В Абхазии активны и громко заявляют о себе организации гражданского общества и активистские группы. НПО на протяжении многих лет играли важную роль в продвижении и защите прав человека и плюрализма и выступали за подотчетное и представительное управление. Также они сыграли важную роль в повышении осведомленности общества о сложных социальных проблемах, начиная с необходимости защиты прав человека, в том числе в политически чувствительных контекстах, заканчивая проблемой безопасности дорожного движения. Некоторые НПО содействовали созданию каналов для проведения экспертиз реформ и модернизации из-за пределов Абхазии, в областях начиная с правосудия и пенитенциарной системы, заканчивая образованием»[4]. Настоящий доклад призван дать более детальную картину потенциала НПО в Абхазии.

Существенный акцент в докладе сделан на описании формальных гарантий деятельности НПО в сравнении с существующим контекстом. В Абхазии сложились особые условия деятельности неправительственных организаций: пространство фактической свободы намного шире его формального определения, помимо этого, отсутствует административное давление. Авторы доклада оценивают возможности, которые предоставляет законодательство для усиления потенциала в рамках конкретных прав и свобод — свободы объединения, свободы собраний и права на доступ к информации. Законодательство Абхазии об НПО начало формироваться в первые годы после распада СССР, с тех пор некоторые из законов практически не изменились. В них содержится большое количество дефектов — смысловых ошибок, пробелов, противоречий и «анахронизмов». Откровенно говоря, НПО не проявляли интереса к правовым основаниям своей деятельности и не настаивали на их совершенствовании. Это связано, во-первых, с тем, что законодательство не использовалось для ограничения их активности, а во-вторых, с известной долей скептицизма по поводу самой возможности адекватно формализовать сферу деятельности НПО. Однако изменившийся контекст требует от гражданского общества большей четкости законодательной базы. Доклад призван обратить внимание как на достоинства, так и на недостатки отдельных законов, а также на необходимость их прочтения в русле международных гарантий деятельности НПО.

Авторы выражают искреннюю признательность всем коллегам из абхазских и зарубежных неправительственных организаций за их вклад в исследовательскую работу. Особую благодарность мы выражаем коллегам из Нидерландского Хельсинкского комитета, благодаря которым стало возможным появление данного доклада.

Саид Гезердава,
руководитель проекта ЦГП
«Защита правозащитников»

[3] Там же, с. 32.

[4] Там же, с. 30–31.

МЕТОДОЛОГИЯ

Доклад о состоянии гражданских свобод в Абхазии готовился в течение второго полугодия 2017 г. В нем использован эмпирический материал, относящийся в основном к периоду 2012–2017 гг. Здесь выделяются наиболее актуальные с точки зрения представителей НПО вопросы законодательства. Основное внимание уделено описанию гарантий свободы объединения, свободы собраний и права на доступ к информации (и вытекающих из них правовых возможностей), реализация которых является индикатором потенциала гражданского общества.

В докладе используется разная методология с учетом особенностей рассматриваемых проблем.

Значительная часть разделов (гл. 2, разд. 3.1, 3.2, 3.3, подразд. 3.5.1, разд. 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 5.1) содержит критический анализ законодательства Абхазии[5], регулирующего статус неправительственных и некоммерческих организаций, а также сопоставление его с международными стандартами. Анализ законодательства осуществляется с позиции его комплементарности интересам НПО и развития их потенциала.

Другая часть доклада (разд. 5.2, гл. 6) включает анализ качественного исследования мнений представителей гражданского общества о реальных возможностях и ограничениях их деятельности. Исследование проводилось на основе полуструктурированного интервью. Всего было опрошено 20 респондентов: 10 журналистов и 10 представителей общественных организаций. Круг респондентов охватил значительную часть наиболее активных журналистов и представителей НПО. Представляется, что исследование позволило выявить основные тенденции в рассматриваемых сферах. Цель опроса заключалась в том, чтобы выяснить, в какой мере в Абхазии обеспечивается реализация важных инструментов гражданского участия, как то:

1) гражданский контроль,
2) доступ граждан к информации.

О гражданском (общественном) контроле респонденты говорили в большей степени в связи с деятельностью НПО, хотя часть респондентов рассматривала в этом русле и работу журналистов. Касаясь вопроса обеспечения доступа к информации, журналисты в основном говорили о деятельности СМИ. Респонденты из общественных организаций, в особенности те, кто занимается защитой прав человека, сосредоточились на вопросе обеспечения доступа к информации для обычного человека и опирались на собственный опыт работы с рядовыми гражданами, обращающимися за помощью в общественные организации.

Косвенным, но важным индикатором активности НПО, на наш взгляд, является возможное противодействие их деятельности, поэтому важной задачей была оценка активистами гражданского общества возможности беспрепятственно и без влияния извне осуществлять свои функции. Дополнительно к качественному исследованию был проведен опрос посредством интернет-анкеты «Google Формы» (подразд. 3.5.3). Этот вид анкетирования был избран как наиболее релевантный способ выяснения мнения респондентов с учетом чувствительности поставленных вопросов. В процессе сбора информации обеспечивалась анонимность респондентов. В опросе участвовали гражданские активисты из всех районов Абхазии. Внимание в опросе акцентировано на основных возможных источниках давления на НПО:

[5] Для анализа законодательства использовалась справочная правовая система «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия». Дата последнего обновления: 10 декабря 2017 г.

СМИ, определенные группы интересов, осуществляющие клеветническую кампанию в Facebook, и представители властных структур. В анкете использованы преимущественно закрытые вопросы и в некоторых случаях — конкретизирующие, открытые. Все вопросы являются косвенными, для того чтобы респонденты, не идентифицируя себя, могли сообщить об известных им фактах угроз и давления.

В некоторых разделах и подразделах (3.4, 3.5.2, 3.5.4, 3.5.5; 4.5; 5.3, 5.4) с помощью метода кейс-стади исследователи описывают ключевые направления деятельности НПО. Данный материал призван проиллюстрировать степень свободы деятельности НПО в Абхазии.

Эмпирический материал, собранный экспертами, является обобщением опыта их работы в неправительственном секторе, результатов мониторинга общественно-политических событий и сбора информации в абхазских и зарубежных СМИ (преимущественно электронных). Одна из особенностей положения НПО в Абхазии — практическое отсутствие административного давления, поэтому в докладе нет описания подобных примеров.

Настоящий доклад не только носит обзорный характер, но и нацелен на содействие изменению законодательства и правоприменительной практики в Республике Абхазия, поэтому включает в себя ряд рекомендаций.

ГЛАВА 1. КРАТКАЯ ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА В АБХАЗИИ И ЕГО СОВРЕМЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Первые НПО — абхазский филиал Фонда содействия научным исследованиям (руководителем которого был историк и археолог Мушни Хварцкия) и Молодежное творческое объединение — были созданы еще в эпоху перестройки. Цели Фонда содействия состояли в возрождении абхазских традиционных ремесел, поддержке изучения и охраны памятников истории, внедрении технических средств, способствующих защите окружающей среды. Молодежное объединение организовывало многолюдные акции протеста против строительства новых объектов, которые могли нанести серьезный ущерб экологии и демографии Абхазии (завод жидких кристаллов на реке Гумиста, для работы на котором планировалось переселить в Абхазию сотни жителей из Грузии); требовало закрытия действующих предприятий, загрязнявших окружающую среду; проводило мероприятия по очистке памятников архитектуры. Преодолев сопротивление на всех уровнях советского правительственного и партийного руководства, молодежь добилась того, чтобы в Абхазии, первой среди кавказских республик, прошло публичное торжественное памятное мероприятие, посвященное трагедии, связанной с Кавказской войной (1817–1864). Именно тогда была заложена традиция ежегодного проведения мемориальных шествий в день окончания Кавказской войны. Таким образом, в позднесоветское перестроечное время, когда демократические институты только начинали формироваться, механизмы гражданского участия и влияния были очень слабы, а гражданские активисты были уязвимы, деятельность первых неправительственных организаций была достаточно плодотворной[6]. В позднеперестроечное время появилась благотворительная организация «Детский фонд Абхазии» (1988 г.), действующая по настоящее время.

После обретения Абхазией независимости, приблизительно с середины 1990-х и до середины 2000-х гг., происходит активное развитие неправительственного сектора. Появление НПО в Абхазии выглядит следующим образом (Табл. 1).

Важными участниками гражданского общества и информационными партнерами НПО являются телестудия «Асаркьа» и информационное агентство «Абхазия-Информ» — сегодня основные независимые медиаресурсы.

Абхазские НПО никогда не были изолированы от внешнего мира и руководствовались стандартами деятельности, принятыми в странах с развитым гражданским обществом. Это было отмечено в докладе Т. Хаммарберга и М. Гроно: «Они приобрели опыт посредством практики и взаимодействия с международными и региональными организациями...»[7] Здесь существуют разные типы организаций, которые в той или иной степени соответствуют общим международным стандартам, определяющим цели и задачи НПО, а также принципы их взаимоотношений с властью[8]. Перечисленные выше НПО вполне отвечают заданным характеристикам, но все же стоит также уточнить конвенциональные, а не только формальные характеристики, сложившиеся в абхазских условиях. Это необходимо, поскольку в Абхазии успешно

[6] См. Арда Инал-Ипа. НПО как важный институт гражданского общества в Абхазии. URL: http://apsny-chp.org/publications/?ID=254.

[7] Human Rights in Abkhazia Today. Report by Thomas Hammarberg and Magdalena Grono. July 2017. 76 p. URL: https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf. P. 30.

Таблица 1. Хронология появления абхазских НПО

Год	Республиканские НПО	Районные НПО
1994	Благотворительная организация «Центр Гуманитарных Программ» и фонд «Гражданская инициатива и человек будущего»	
1996	Ассоциация инвалидов-спинальников (АИС), ныне благотворительный фонд «Ассоциация «Инва-Содействие»	
1997		Благотворительная организация «Центр по развитию гражданского общества» (г. Гагра)
1998	Благотворительный фонд «Сухумский дом юношества»	«Ассоциация женщин Галского района» (прекратила деятельность)
1999	Общественная организация «Ассоциация женщин Абхазии»	Благотворительная организация «Молодежная инициатива Ткуарчала»
2000		Благотворительный фонд «Очамчырский дом юношества» Благотворительный фонд «Институт Демократии» (г. Гал)
2001	Фонд «Образовательный центр «Мир без насилия» им. Зураба Ачба»	«Культурно-Просветительская Ассоциация Женщин Галского района», в настоящее время общественная организация «Алерт»
2002	Общественная организация «Сухумский Медиаклуб» (прекратила деятельность в 2014 г.) и общественная организация «Деловые женщины Абхазии»	Ассоциация «Авангард» (г. Гал)
2004	Общественная организация «Национальные ресурсы»	Благотворительная организация «Спектр» (г. Гал) Общественная организация «Единство» (г. Гал)
2005		Благотворительная организация «Ассоциация женщин Ткуарчала» (прекратила деятельность)
2006		Фонд «Радуга» (г. Гал) и общественная организация «Единство» (г. Гал)
2007		Благотворительный фонд «Самурзаканская ассоциация инвалидов» (г. Гал)

действуют и другие организации некоммерческого сектора (например, благотворительные), которые позиционируются иначе и не относятся к категории НПО. Для описания всего некоммерческого сектора Абхазии пришлось бы использовать более широкие формальные критерии. Наименование «неправительственная организация» объединяет те институты гражданского общества, которые сближает приблизительная однородность целей и задач, а также солидарность.

Специфическими чертами НПО можно считать следующие:

— созданы по убеждениям и в условиях отсутствия финансирования;

— не были образованы органами публичной власти и не принимают участия в их деятельности;

— подчеркивают свою независимость от органов публичной власти, в том числе финансовую;

— часто работают на волонтерских началах;

— участвуют в общественной и политической жизни страны (в форматах, соответствующих их целям и задачам);

— активно продвигают демократическую и правозащитную повестку, обозначают свою миссию как содействие демократическим преобразованиям и распространение демократических ценностей, реализуют программы и проекты, связанные с этой миссией;

— выступают за прозрачность и подотчетность органов публичной власти;

— выступают рупором своих бенефициаров;

— налаживают и поддерживают международные контакты, участвуют в процессах по деизоляции Абхазии;

— активисты НПО обладают высоким профессионализмом и востребованы в качестве экспертов гражданского сектора.

Если попытаться перечислить основные направления деятельности НПО в Абхазии, то следует назвать правозащитную деятельность (включающую ведение стратегических судебных дел и правовую поддержку участников сложных судебных процессов, мониторинг судебных процессов); бесплатную юридическую помощь; работу, направленную на усиление потенциала местных сообществ и содействие межэтническому диалогу; гражданскую дипломатию; социальную, физическую и психологическую реабилитацию; борьбу с гендерным насилием; социально-экономическую поддержку женщин, детей, людей с ограниченными возможностями и социально уязвимых людей; гражданскую образовательную и просветительскую деятельность; мониторинг избирательных процессов; экспертизу законодательства; содействие эффективному управлению (подготовку рекомендаций по модернизации системы управления, местного самоуправления, судебной и правоохранительной систем, инициативное законотворчество). Среди перечисленных НПО есть организации широкого профиля, но больше таких, которые действуют в рамках одного или нескольких взаимосвязанных направлений.

География неправительственного сектора Республики Абхазия имеет свои особенности. Так, большинство организаций находится в столице и городе Гал. Деятельность многих столичных НПО распространяется на всю Абхазию, нередко столичные и районные НПО взаимодействуют в рамках общих проектов и инициатив. В двух районах — Гудаутском и Гагрском — неправительственный сектор в настоящее время практически не представлен.

[8] См. например, Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 года), Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе (решение Комитета министров Совета Европы, 837-е заседание 16 апреля 2003 г.), Рекомендация CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе (принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров).

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В АБХАЗИИ И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Политический контекст (частичная признанность и международная изоляция) влияет на использование международных стандартов и механизмов прав человека в Абхазии. Отсутствие общепризнанной международной правосубъектности исключает возможность участия Абхазии в международных договорах о правах человека, а также распространение юрисдикции международных правозащитных (субсидиарных) институтов.

Конституция Абхазии (ст. 11) создает только исходные начала для обращения к таким основополагающим международным документам, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Этими актами не исчерпывается перечень международных документов, которые должны признаваться в Абхазии, поскольку в той же статье упоминаются и другие общепризнанные международные правовые акты. Однако использование в правоприменительной практике Абхазии названных, а тем более неназванных международных документов проблематично. Со дня принятия Конституции эта норма имеет скорее потенциальное (и даже номинальное), нежели реальное значение и силу. И она будет оставаться таковой до тех пор, пока Абхазия не станет участницей указанных договоров и не будет иметь обязательств по имплементации и реализации их положений, то есть до тех пор, пока республика не станет полноценным членом международного сообщества. К сожалению, разрешение данной проблемы остается делом неопределенного будущего. Но, несмотря на это, в Абхазии должны быть созданы необходимые институционально-правовые механизмы для включения международных норм в национальную правовую систему и использования их в правоприменительной практике с учетом особенностей статуса государства. Ст. 11 Конституции Абхазии закрепляет обязательство государства признавать и гарантировать права, закрепленные в основополагающих международных документах о правах человека, которое оно в одностороннем порядке возложило на себя безотносительно своего статуса. Это обязательство следует выполнять, что позволит изменить номинальный характер положений об основных правах и свободах. Ст. 11 необходимо рассматривать во взаимосвязи со ст. 34 Конституции (так как они дополняют друг друга), в которой сказано, что перечисление определенных конституционных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, закрепленных в международных актах. Тем самым Конституция отводит данным актам важную роль в определении правового статуса личности в Абхазии: они компенсируют его неполноту. При сравнении становится заметно, насколько гл. 2 Конституции содержательно уступает многим зарубежным примерам закрепления конституционного статуса личности.

При этом нельзя сказать, что международные стандарты прав человека совершенно не проникают в абхазское законодательство и правоприменительную практику. Однако это непоследовательное, избирательное и непрямое включение — путем принятия законов, регулирующих реализацию определенных прав человека, которые могут относительно хорошо отражать международные стандарты, как, например, Закон «О праве на доступ к информации» (2008 г.), либо противоречить им. К примерам последнего рода следует отнести Закон «О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия» (2013 г.).

Наиболее близкими к положениям международных актов о правах человека является гл. 2 Конституции (воспроизводящая многие положения Всеобщей декларации прав человека), но даже ее реализация в республике оказывается проблематичной. Возможность осуществления конституционных прав и свобод напрямую связана с принятием законов, в которых полнота раскрытия их содержания часто зависит от компетентности и мировоззрения представителей власти, наиболее активно участвующих в законотворческой деятельности. Темпы развития законодательства о правах человека и содержание отдельных законов, не учитывающих международные стандарты, позволяют говорить о консервативности подходов и неразработанности государственной политики в области прав человека. В таких условиях отсутствие и колоссальную задержку принятия отдельных законов[9] можно было бы рассматривать как нарушение прав человека. Реализация негативных свобод, образующих пространство автономии личности, весьма затруднена, так как такие свободы, как правило, не нуждаются в подробном нормативном закреплении, а основной гарантией их действительности является судебная защита[10].

Гражданское общество в период конструктивных отношений с властью ускоряло процесс появления новых нормативных источников о правах человека. Определенная часть законов, связанных с личными и политическими правами, полностью создавалась гражданским обществом или при его участии. Общественные организации разработали инициативные проекты таких Законов, как «О праве на доступ к информации» (от 22 апреля 2008 г.) и «О внесении изменений в Закон Республики Абхазия «О праве на доступ к информации»» (от 1 июня 2015 г.), «Об обеспечении равных правовых возможностей мужчин и женщин» (от 29 декабря 2008 г.), а также пролоббировали их принятие; участвовали в модернизации избирательного законодательства (в частности, представители НПО предложили дополнить его нормой об общественном наблюдателе на выборах органов государственной власти Абхазии[11]).

Позиция судов общей юрисдикции в вопросе прямого применения Конституции является отражением подхода, характерного для советского периода, как к декларативному документу, уступающему в конкретности законам. Эта позиция не была преодолена в постсоветский период и выразилась в непризнании концепции прямого действия конституционных прав и свобод личности[12]. Безусловно, такое отношение к основному закону сложилось также в силу зависимого положения судов, усугубленного институционально не оформленным выходом из советских реалий. В условиях доминирования исполнительной власти прямое применение Конституции судами расценивалось бы как попытка укрепить свои позиции в системе органов государственной власти. До долгожданного учреждения Конституционного суда в 2014 г. и судебной реформы в 2015 г. судебная власть обладала крайне низким потенциалом для подобных шагов. Серьезным ударом по

[9] Например, Закон «О порядке проведения массовых мероприятий» был принят только в 2013 г., хотя его необходимость вытекает из ст. Конституции Республики Абхазия, принятой 26 ноября 1994 г.

[10] По наблюдениям правозащитников, право на достоинство (право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию) часто нарушается правоохранительными органами.

[11] Конституционным законом Республики Абхазия от 9 октября 2009 г. глава 2 Конституционного закона «О выборах Президента Республики Абхазия» была дополнена статьей 121 «Общественные наблюдатели».

[12] В предшествующей редакции Конституции (от 3 октября 1999 г.) Верховный суд должен был рассматривать дела о конституционности решений, принятых Президентом, Парламентом, а также другими органами государственной власти или местного самоуправления (п. 1 ч. 1 ст. 73); а также решать любые споры либо высказывать мнение по вопросам, связанным с Конституцией (п. 4 ч. 1 ст. 73). Действовавший до последней судебной реформы конституционный закон «О судоустройстве» (от 13 августа 1996 г.) предусматривал, что суды обязаны защищать права и свободы граждан,

независимости судебной власти стало одно из решений республиканского референдума 12 октября 1999 г., которым был отменен принцип бессрочности полномочий судей (срок полномочий судей был сокращен до пяти лет)[13]. Сокращение срока полномочий вместе с несбалансированным порядком избрания и переизбрания судей[14] стало основным фактором, подрывавшим самостоятельность и независимость судебной власти. Судебная реформа 2015 г. отчасти решила эту проблему: сроки полномочий судей судов общей юрисдикции и Арбитражного суда были увеличены в два раза — до 10 лет (с возможностью их переизбрания), для судей Конституционного суда установлен 15-летний срок полномочий без возможности переизбрания[15].

Однако у проведенной судебной реформы есть существенный недостаток: она не сопровождалась концептуальным обоснованием целей ее проведения, главной среди которых, по нашему мнению, должна была стать демократизация правосудия, которая изменила бы целеполагание и подходы судей. Цели правосудия, связанные с защитой основных прав и свобод, безусловно, присутствуют в новом законодательстве, но они автоматически перенесены из иностранного. Свои конституционно закрепленные правозащитные функции судебная власть реализует крайне неактивно. В качестве редкого примера судебной активности в данном направлении можно назвать Постановление Пленума Верховного суда Республики Абхазия и Президиума Арбитражного суда Республики Абхазия от 4 марта 2011 г. № 5/2 «О судебной власти», в котором эти высшие судебные органы указывают судам на необходимость принятия решений в соответствии с Конституцией (абз. 5 ч. 2) в случае установления несоответствия акта любого государственного и иного органа Конституции. Однако хотелось бы ожидать более конкретных шагов по обеспечению прямого действия конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина.

Как правило, суды общей юрисдикции, обосновывая свои решения, не ссылаются на нормы гл. 2 Конституции («Права и свободы человека и гражданина») и международные документы о правах человека. С позиции самих судов игнорирование Конституции может быть оправдано тем, что их задача по обеспечению прямого действия Конституции никогда не конкретизировалась. Особенности судебной системы Абхазии, унаследованные от советского правосудия, требуют, чтобы разъяснения о том, в каких случаях и как именно суды должны применять Конституцию в качестве акта прямого действия, должен дать Верховный суд, но он до сих пор не обращает внимания на существование данной проблемы. Необходимы также разъяснения Верховного суда о применении

провозглашенные и гарантированные Конституцией, граждане имеют право на судебную защиту от посягательств на права и свободы, предусмотренные Конституцией. Также предусматривалось, что в тех случаях, когда закон, подлежащий применению в конкретном деле, противоречит Конституции и ущемляет права и свободы граждан, суд общей юрисдикции должен внести представление в Верховный суд, который примет решение о конституционности закона. Но, несмотря на нормативные предписания, судебная власть не осмелилась усилить свои позиции, взявшись за осуществление конституционного контроля. Формальным поводом был нерешенный организационный вопрос, а именно: в лице какой своей структуры Верховный суд должен осуществлять конституционный контроль. Верховный суд не решился ни воспользоваться правом законодательной инициативы, ни урегулировать этот вопрос в своем регламенте, на что он, разумеется, имел бы право (Конституция и судебное законодательство обязывали его решить этот вопрос в какой-либо приемлемой форме).

[13] См. Обращение Собрания судей к Президенту Республики Абхазия Ардзинба В.Г. Сборник документов Верховного суда Республики Абхазия. Сухум. 2012. С. 744.

[14] О судоустройстве: Конституционный Закон Республики Абхазия от 13 августа 1996 г. № 291-с (в ред. Законов Республики Абхазия от 22 июля 1997 г. № 348-с-XIII; 31 мая 1999 г. № 510-с-XIII; 27 мая 2005 г. № 1045-с-XIV; 22 февраля 2007 г. № 1659-с-XIV; 05 ноября 2010 г. № 2753-с-IV).

[15] О судебной власти: Конституционный Закон Республики Абхазия от 15 июня 2015 г. № 3784-с-V (в ред. Конституционных законов Республики Абхазия от 30 ноября 2016 г. 4280-с-V, 24 января 2017 г. № 4352-с-V).

судами общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Республики Абхазия.

В абхазском контексте новые институты, которые должны способствовать защите прав человека и имплементации международных стандартов, сталкиваются с серьезными сложностями.

Новый орган конституционного контроля — Конституционный суд Республики Абхазия — появился совсем недавно, после внесения поправок в Конституцию Республики Абхазия в 2014 г. На Конституционный суд возлагается функция по защите конституционных прав и свобод человека и их толкованию. В рамках этой деятельности он ожидаемо столкнется с необходимостью применения международных стандартов. Конституционный суд рассматривает дела о конституционности законодательства, проверяет соответствие закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, Конституции на основании жалоб граждан на нарушение конституционных прав и свобод и на основании запросов судов (ст. 711 Конституции). Со дня вступления в силу ст. 71 Конституции и Конституционного Закона «О судебной власти» (1 января 2016 г.) прошло два года, но Парламент Абхазии, в нарушение этих основополагающих положений и актов, все еще не сформировал полный состав Конституционного суда[16].

С серьезными проблемами со дня своего появления столкнулся другой важный государственный правозащитный институт — Уполномоченный по правам человека. 24 февраля 2016 г. был принят Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия», который впервые определил независимый статус Уполномоченного[17]. Избрание нового омбудсмена продолжительное время задерживалось (Закон вступил в силу 1 марта 2016 г., а новый омбудсмен Дмитрий Маршан был избран только 22 ноября того же года). После назначения омбудсмена оказалось, что в республиканском бюджете отсутствуют средства на финансирование его деятельности[18]. Омбудсмену не были выделены даже служебные помещения, у него не было постоянных сотрудников аппарата[19]. 28 июля 2017 г. омбудсмен подал в Парламент заявление о сложении полномочий, и 16 сентября 2017 г. депутаты приняли его отставку. Д. Маршан заявил, что к такому решению его подтолкнули декларативное отношение государственной власти к развитию института уполномоченного по правам человека[20] и несогласие с «политикой, которую проводит руководство

[16] Информация приводится по состоянию на 1 февраля 2018 г.

[17] Ранее Уполномоченный по правам человека являлся должностным лицом при Президенте Республики Абхазия, преимущественно с консультативными функциями. Уполномоченный назначался и освобождался от должности указом Президента. См.: Положение «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия», утв. Указом Президента Республики Абхазия от 15 мая 2007 г.

[18] Вице-премьер Абхазии, министр финансов Дмитрий Сериков, объяснил ситуацию с отсутствием финансирования тем, что проект сметы на финансирование деятельности Уполномоченного, составленный Парламентом Абхазии, поступил в Министерство финансов на согласование уже в наступившем 2017 году, после вступления в действие Закона «О Государственном бюджете Республики Абхазия на 2017 год». В бюджете расходы на содержание аппарата Уполномоченного по объективным причинам не были предусмотрены. Смета расходов аппарата Уполномоченного была утверждена Парламентом Абхазии в конце первого квартала текущего года. Соответственно, финансирование новых расходов может осуществляться только с начала очередного финансового года, при условии включения соответствующих расходов в Закон о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в Закон о бюджете, при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении расходов по отдельным статьям расходов бюджета. См.: «Сериков: принято решение о финансировании аппарата омбудсмена за счет средств фонда Президента, но заявок на финансирование от Уполномоченного не поступало». URL: http://www.apsnypress.info/news/serikov-prinyato-reshenie-o-finansirovanii-apparata-ombudsmena-za-schet-sredstv-fonda-prezidenta-no-/.

[19] См.: «Дмитрий Маршан: в республиканском бюджете на 2017 г. средства на деятельность аппарата уполномоченного по правам человека предусмотрены не были». URL: http://abkhazinform.com/intervyu/item/5647-dmitrij-marshan-v-respublikanskom-byudzhete-na-2017-g-sredstva-na-deyatelnost-apparata-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-predusmotreny-ne-byli.

нашей страны в целом и которая затрагивает все сферы жизнедеятельности наших граждан»[21]. Со дня отставки омбудсмена прошло более четырех месяцев, однако начало процедуры выдвижения кандидатов на должность Уполномоченного по правам человека по-прежнему задерживается.

Статус омбудсмена позволяет ему быть одним из ключевых институтов в системе защиты прав человека в Абхазии. Омбудсмен не изолирован от гражданского общества — Закон открывает ему возможность взаимодействовать с национальными правозащитными организациями (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия»). Перед омбудсменом не закрыты двери для международного взаимодействия с учетом его статуса, то есть независимо от признания государства, которое он представляет[22]. Поэтому он может быть источником объективной информации о состоянии прав человека в Абхазии. Например, предыдущий омбудсмен Георгий Отырба является членом Европейского института омбудсменов (European Ombudsman Institute) — интеллектуальной площадки, объединяющей омбудсменов многих стран мира. У омбудсмена есть возможность стать проводником международных стандартов в абхазское законодательство и правоприменительную практику, если он будет достаточно широко понимать содержание своей миссии. В этом отношении Закон его практически не ограничивает.

Рекомендации:

Народному собранию – Парламенту Республики Абхазия – незамедлительно инициировать процедуру избрания на должность Уполномоченного по правам человека;

ответственным органам государственной власти – способствовать полной реализации гарантий деятельности Уполномоченного по правам человека в соответствии с Законом Республики Абхазия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия» (ст. 21–25);

Уполномоченному по правам человека в Республике Абхазия – активно налаживать международные связи, осуществлять мониторинг законодательства и правоприменения на предмет соответствия общепризнанным стандартам прав человека;

Верховному суду Республики Абхазия – принять руководящие разъяснения по вопросу непосредственного применения судами общей юрисдикции Конституции Республики Абхазия и общепризнанных принципов, норм международного права и международных договоров Республики Абхазия;

высшим судам Республики Абхазия – предусмотреть в своих регламентах возможность обращения к ним с инициативными экспертными заключениями (заключения amicus curiae), выполненными специалистами или организациями, имеющими опыт практической или теоретической деятельности в сфере юриспруденции, во время рассмотрения дел, имеющих общественную и политическую значимость;

правозащитным НПО: а) активно взаимодействовать с государственными институтами защиты прав человека; б) использовать свой экспертный потенциал для формулирования предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в соответствии с общепризнанными стандартами прав человека.

[20] Уполномоченный по правам человека в Абхазии Дмитрий Маршан написал заявление о сложении полномочий. URL: http://abkhazinform.com/item/6266-upolnomochennyj-po-pravam-cheloveka-v-abkhazii-dmitrij-marshan-napisal-zayavlenie-o-slozhenij-polnomochij.

[21] Увольте: Абхазия осталась без омбудсмена. URL: http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20171016/1022146868/volte-abxaziya-ostalas-bez-ombudsmena.html.

[22] Аналогично в отношении роли абхазского омбудсмена высказалась федеральный омбудсмен Бельгии г-жа Кэтрин де Брукер (Catherine De Bruecker) во время встречи с автором данного раздела в офисе федеральных омбудсменов в Брюсселе в 2015 г.

ГЛАВА 3. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ

3.1. Определение свободы объединения и ее ограничения в законодательстве

Помимо Конституции Республики Абхазия (от 26 ноября 1994 г.), законодательство, гарантирующее право на объединение, включает в себя немалое количество нормативно-правовых актов[23]. Основным актом, развивающим содержание права на объединение, является Закон «Об общественных объединениях, политических партиях и движениях»[24] (от 27 августа 1991 г.) (далее — Закон об общественных объединениях, Закон).

Конституционная норма, гарантирующая право на объединение, сформулирована предельно лаконично: «Все люди имеют право на объединение...» (ст. 17). Она почти не отличается от положений Всеобщей декларации прав человека (далее — ВДПЧ) (ч. 2 ст. 20) и Международного пакта о гражданских и политических правах (далее — МПГПП) (ч. 1 ст. 22). В русле международных стандартов Конституция гарантирует право на объединение каждому человеку, но Закон об общественных объединениях предоставляет такое право исключительно гражданам Республики Абхазия. Только проверка конституционности может устранить это противоречие, а до тех пор данное конституционное положение оказывается нейтрализованным его положениями. В конечном итоге Закон, а не Конституция определяет рамки действия права на объединение. Регистрирующие и контрольные органы, а также суды руководствуются исключительно Законом. В остальном ст. 2 Закона об общественных объединениях раскрывает содержание права на объединение в духе демократических стандартов и делает акцент на независимости общественных объединений от государства.

Деятельность институтов (организаций) гражданского общества определяют несколько основных законов: помимо Закона об общественных объединениях, в их число входят Закон «О благотворительной деятельности» (далее — Закон о благотворительной деятельности, Закон) и Закон «О некоммерческих организациях» (далее — Закон об НКО, Закон). Последний играет роль базового (рамочного) закона в отношении всех НКО, к которым также относятся общественные объединения и благотворительные организации. Закон об НКО был принят гораздо позже названных законов, а они, в свою очередь, не приводились в соответствие с Законом об НКО после его принятия. Поэтому очень сложно однозначно разграничить сферу действия всех трех законов, в связи с чем возможны коллизии положений, в которых Закон об НКО пересекается с законами об общественных и благотворительных организациях.

Законодательством предоставлен достаточно широкий выбор конкретных форм

[23] В их числе — Закон «Об общественных объединениях, политических партиях и движениях» (от 27 августа 1991 г.), Закон «О благотворительной деятельности» (от 4 декабря 1992 г.), Гражданский кодекс Республики Абхазия (первая часть) (от 13 июля 2006 г.), Закон «О некоммерческих организациях» (от 2 ноября 2005 г.), Закон Республики Абхазия «О свободе совести и о религиозных объединениях» (от 29 октября 2012 г.), Закон «О государственной молодежной политике» (от 30 декабря 2010 г.), Закон «О политических партиях» (от 24 февраля 2009 г.), Закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (от 2 апреля 2007 г.), Закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (от 2 ноября 2005 г.), Указ Президента Республики Абхазия «О регистрации представительств иностранных неправительственных организаций в Республике Абхазия» (от 2 ноября 2005 г.) и ряд других нормативно-правовых актов.

[24] Об ошибке в наименовании Закона будет сказано ниже.

некоммерческих (неправительственных) организаций: Закон об НКО предусматривает создание общественных и религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов. Перечень видов НКО открыт, Закон допускает создание НКО в других формах, но только если это предусмотрено законами, принимаемыми впоследствии (п. 3 ст. 2). Однако цели Закона об НКО значительно более конкретные и ограниченные по сравнению с Законом об общественных объединениях: определение правового положения, порядка создания, деятельности, реорганизации и ликвидации НКО как юридических лиц и т. д., то есть его основная цель — быть формальным регламентом. Право на объединение в Законе рассматривается в более узких рамках, так как не признается возможность существования незарегистрированных НКО (п. 1 ст. 1). В этом смысле Закон об НКО не соответствует международным стандартам. Общественные и благотворительные организации — это особые некоммерческие образования. В отношении первых в Законе сказано, что особенности правового положения общественных организаций (объединений) определяются иными законами; о вторых есть лишь простое упоминание (о благотворительных фондах — в п. 3 ст. 2).

Общественная организация — одна из наиболее востребованных гражданским обществом организационно-правовых форм НКО, но из-за критических ошибок в Законе об общественных объединениях ее использование чревато проблемами. Прежде всего это связано с основным недостатком Закона — неверным определением и использованием понятия «общественное объединение». Кроме того, анализ текста Закона показывает, что его создатели неверно использовали понятие «общественное объединение» вместо «общественной организации». На это указывает ошибочное наименование Закона — «Об общественных объединениях, политических партиях и движениях», которое определяет общественное объединение как отдельную организационно-правовую форму наряду с политическими партиями и движениями, что, по сути, неверно, так как это видовая категория, объединяющая все НКО (общественные объединения). Из-за большого количества нормативных ошибок правовой статус общественной организации достаточно сложно конкретизировать. Несмотря на отдельные достоинства, Закон об общественных объединениях в нынешнем его виде не является полноценной правовой основой деятельности общественных объединений.

Рекомендации субъектам законодательного процесса:

изменить наименование Закона Республики Абхазия «Об общественных объединениях, политических партиях и движениях» на «Об общественных объединениях»;

в Законе Республики Абхазия «Об общественных объединениях, политических партиях и движениях» подробно регламентировать статус общественной организации, а также включить в него положения об иных неполитических организационно-правовых формах общественных объединений.

3.2. Свобода деятельности НПО: правовые рамки и фактическая ситуация

С точки зрения обеспечения свободы деятельности у Закона об общественных объединениях больше достоинств, несмотря на то, что он был принят в далеком 1991 г. Именно в нем сформулирован принцип свободной деятельности общественных объединений: все общественные объединения свободно действуют на территории, которая обозначена в их уставах как территориальная сфера деятельности, они равны перед законом и судом (п. 4 ст. 2).

В числе гарантий свободы деятельности НПО следует назвать наиболее важные: создание общественных объединений без предварительного разрешения государственных органов, свободное определение целей, задач, принципов, форм и методов работы; право вступать в международные общественные объединения, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать договоры и соглашения; право участвовать в выработке решений органов государственной власти и управления (с некоторыми оговорками); право учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность, право распространять информацию о своей деятельности; ограничение противоправного вмешательства государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений (ст. 11 Закона), условия и порядок ликвидации и др. (ч. 2–4 ст. 17 Закона).

С другой стороны, Закон об общественных объединениях предусматривает условия образования общественных объединений, ограничивающие право на объединение: они создаются по инициативе не менее десяти совершеннолетних граждан (п. 1 ст. 4), а Закон об НКО допускает учреждение некоммерческой организации как гражданами, так и (или) юридическими лицами, не ограничивает число учредителей и разрешает учреждение НКО одним лицом (за исключением случаев учреждения некоммерческих партнерств, ассоциаций (союзов)) (ст. 15). К преимуществам Закона об НКО можно отнести более конкретные и подробные положения об источниках формирования имущества некоммерческой организации.

Закон об НКО расширяет возможности гражданского общества по сравнению с устаревшим Законом об общественных объединениях. Цели создания НКО приемлемы и соответствуют привычным гражданскому обществу типам деятельности. Закон дает возможность создавать НКО актуального для Абхазии профиля, осуществляющие, например, гражданскую образовательную деятельность, общественный контроль либо предоставляющие бесплатную юридическую помощь или социальную поддержку и т. д. Из всех форм НКО, предусмотренных непосредственно Законом, наиболее востребованными могут быть автономная некоммерческая организация, фонд, некоммерческое партнерство и ассоциация. Однако Закон об НКО в значительно большей степени, чем Закон об общественных объединениях, требует, чтобы НКО придерживались конкретных видов деятельности (ст. 24), и предписывает им конкретные цели деятельности (например, предоставление услуг автономной некоммерческой организацией) (ст. 7, 8, 10). Особенность Закона состоит в конкретизации видов и целей деятельности, он предполагает существование более сфокусированных на определенной деятельности НКО форм (определенного профиля), остается только выбрать, в какой из них регистрироваться. Деятельность НКО подвержена большей формализации и контролю со стороны государства. НКО могут осуществлять один или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством

и соответствующих их уставным целям. Также законодательство может запрещать НКО осуществлять некоторые виды деятельности, которыми вправе заниматься только определенные виды НКО[25]. Эти нормы могут интерпретироваться контрольными и надзорными органами в пользу ограничения возможностей НКО (НПО). В Законе об общественных объединениях содержится значительно более строгое ограничение деятельности общественных объединений: в случае совершения ими действий, выходящих за пределы уставных целей и задач, Генеральная прокуратура и Министерство юстиции Республики Абхазия могут вынести им письменное предупреждение (п. 2 ст. 17). Однако цели деятельности общественных объединений могут толковаться в более широком диапазоне, чем в Законе об НКО.

Устаревшее некоммерческое законодательство в принципе не задает жесткие рамки для деятельности НПО. Кроме того, в Абхазии не сложилась правоприменительная практика, подавляющая активность НПО (хотя ситуация в районах несколько отличается от ситуации в столице). Взаимодействие с зарубежными партнерами способствовало усвоению стандартов деятельности зарубежного гражданского общества и имплементации этих стандартов в практику местных НПО. Гражданское общество приоритизирует сферы и формы участия с учетом актуальной повестки и имеющегося потенциала. Однако не все практики, активно используемые гражданским обществом на постсоветском пространстве, распространены в Абхазии, в частности, такие инструменты гражданского участия, как протестные акции (в основном это инструмент политических сил в Абхазии). До сих пор использование подобных способов коммуникации (в частности, с органами публичной власти) было неактуальным с учетом реальных возможностей гражданского общества (подробнее об этом в разделе 3.5).

Свой потенциал неправительственный сектор развивает за счет самостоятельного определения сфер и способов гражданского участия, акцентируя внимание прежде всего на экспертной, правозащитной, контрольной, просветительской и социальной функциях.

С учетом имеющихся возможностей реализуется правозащитная деятельность в широком формате с использованием так называемого адвокатирования (от англ. advocacy)[26]. В таком формате НПО участвуют в решении проблем, вызванных проверкой наличия абхазского гражданства, инициируют разработку мер по защите от гендерного насилия, лоббируют отмену абсолютного запрета абортов, занимаются мониторингом соблюдения прав несовершеннолетних в уголовном процессе, дают рекомендации по обеспечению прав представителей различных этнических групп и урегулированию проблемы статуса жителей Галского района.

Важными задачами неправительственные организации считают преодоление международной изоляции Абхазии, продвижение вопроса более широкого международного признания ее независимости и мирное урегулирование грузино-абхазского конфликта. Исходя из этого, НПО принимают активное участие в международных

[25] Отдельные виды деятельности могут осуществляться некоммерческими организациями только на основании специальных разрешений (лицензий). Перечень этих видов деятельности определяется Законом (ст. 24 Закона об НКО).

[26] Согласно «Словарю некоммерческого права» адвокатированием является активное продвижение позиции, точки зрения или курса действий. Адвокатирование может включать в себя лоббирование, проведение политических кампаний, демонстраций, бойкотов, судебных тяжб. См.: Hopkins Bruce R. Bruce R. Hopkins' Nonprofit Law Dictionary. New Jersey – Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2015. P. 15. Следует отметить, что в литературе, описывающей деятельность НПО (НКО) на постсоветском пространстве, однозначное понимание данного термина еще не утвердилось. В рассматриваемом контексте эту деятельность можно понимать как продвижение правозащитной повестки.

дискуссиях и кросс-конфликтном диалоге. Гражданская просветительская и образовательная деятельность с молодежью, которую также осуществляют НПО, является обобщением и передачей опыта гражданского участия.

В некоторых случаях неправительственный сектор был заинтересован в усилении своего экспертного потенциала за счет конкретных инструментов демократического участия. Реализация одной из основных задач — осуществление гражданского контроля — привела к разработке гражданским обществом проекта Закона «О праве граждан на доступ к информации» и лоббированию его принятия. Осуществление мониторинга избирательного процесса «Лигой избирателей за честные выборы» (коалиции НПО и активных граждан), а также обобщение опыта работы Лиги вылилось в инициативу внесения поправок в избирательное законодательство, касающихся общественных наблюдателей.

Некоммерческое законодательство не налагает никаких ограничений на международные контакты, поэтому выбор иностранных и международных партнеров и направлений сотрудничества становится предметом саморегулирования НПО. Основным условием сотрудничества для ведущих НПО является нейтральная позиция международного или иностранного партнера по отношению к грузино-абхазскому конфликту и признание местных НПО в качестве абхазских организаций.

Серьезное влияние на возможности международных контактов оказывает политика Грузии в отношении так называемых «оккупированных территорий». Она создает дополнительные ограничения международных контактов гражданского общества и провоцирует его изоляцию. Иностранные организации, которые открывают для себя абхазское направление и намереваются имплементировать проекты на территории Абхазии, сталкиваются с ограничениями, установленными в документе «Условия участия организаций, проводящих мероприятия на оккупированных территориях Грузии»[27]. В соответствии со ст. 4 Условий грузинское правительство требует от международных организаций и организаций-исполнителей, чтобы они уведомляли офис государственного министра Грузии по примирению и гражданскому равноправию о проекте путем заполнения соответствующих уведомительных форм[28] и представления описания проекта. Против этих инициатив грузинского правительства активно и публично выступили абхазские НПО.

Рекомендации:

субъектам законодательного процесса — предусмотреть в Законе об общественных объединениях возможность создания общественных объединений (за исключением политических партий и движений) не менее чем двумя гражданами;

неправительственным организациям — по возможности формализовывать стандарты саморегулирования и осуществлять активную информационную деятельность по освещению своей деятельности;

международным и иностранным НПО (в том числе партнерским) — лоббировать отмену нормативных актов Грузии, препятствующих взаимодействию с неправительственным сектором Абхазии.

[27] Article 6 — Criteria for Assessment of Activities To Be Implemented in the Occupied Territories // Modalities for Engagement of Organizations Conducting Activities in the Occupied Territories of Georgia. 15 October, 2010. URL: http://embassy.mfa.gov.ge/files/doc219.pdf.

[28] См.: http://smr.gov.ge/Notifications/Form3.aspx.

3.3. Правовые гарантии независимости НПО от вмешательства государства

Основные принципы отношений институтов гражданского общества и государства (свобода создания и деятельности, невмешательство государства, финансовая независимость, равенство перед законом) наиболее актуальны для НПО — таких общественных объединений, некоммерческих и благотворительных организаций, которые подчеркивают свой негосударственный статус. В основном эти принципы (или гарантии) предусмотрены Законом об общественных объединениях.

Закон содержит декларативную норму, которая ограничивает противоправное вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений (п. 3 ст. 3). Однако ни уголовных, ни административных санкций за противоправное вмешательство в деятельность общественных объединений в законодательстве нет. Важно не только наличие мер ответственности, но и отражение в законодательстве общих подходов, которые будут свидетельствовать о доверии государственных органов к НПО. В комментарии Бюро по демократическим институтам и правам человека (далее — БДИПЧ) к проектам законов Республики Узбекистан об НПО по схожему поводу отмечается, что особо пристальное наблюдение за работой НПО в отсутствие данных о противозаконной деятельности может представлять собой нарушение презумпции законности деятельности (как частного случая презумпции невиновности)[29]. Гарантии независимости НПО должны быть подкреплены весомыми обязательствами и ответственностью органов власти.

В других законах еще меньше гарантий независимости НПО. В Законе о благотворительной деятельности (ст. 3) отмечается, что деятельность благотворительных организаций носит неправительственный характер, однако это не препятствует их взаимодействию с государственными структурами и выполнению заказов на определенные виды услуг. В гл. 6 Закона об НКО, определяющей отношения НКО с органами государственной власти, нет каких-либо значимых гарантий самостоятельности НКО, которые не учреждаются государственными органами. Кроме того, достаточно скупо определены источники финансирования деятельности НКО.

Рекомендации субъектам законодательного процесса:

предусмотреть меры ответственности за противоправное вмешательство в деятельность НПО;

включить в Закон «Об общественных объединениях, политических партиях и движениях» положения об обязанностях органов власти по отношению к общественным объединениям;

пересмотреть устаревшие положения Закона «Об общественных объединениях, политических партиях и движениях», касающиеся финансовых и имущественных отношений государства и общественных объединений.

[29] Комментарий к проектам законов Республики Узбекистан «Об общественных объединениях» и «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций». Варшава. 9 декабря 2005 г. Opinion-Nr.: NGO–UZB/049/2005 (IU).

3.4. Практика функционирования незарегистрированных групп и объединений гражданских активистов

В законодательстве нет прямого запрета деятельности незарегистрированных общественных объединений, но для получения статуса НКО согласно Закону об НКО необходима обязательная государственная регистрация. Зарегистрированная организация обладает большими возможностями по сравнению с объединением, не являющимся юридическим лицом. Однако не все объединения стремятся к формализации своей деятельности и отношений с государством: не у всех есть необходимые возможности, не все готовы тратить время на процедуры, связанные с регистрацией, формированием внутренней структуры и органов управления, вести бухгалтерскую отчетность, отчитываться перед налоговыми органами и Министерством юстиции об осуществляемой деятельности и т. п. Неформализованная деятельность актуальна для тех, кто получает первый опыт, не строит планы на далекую перспективу, кому важнее сама деятельность и простые коллективные действия. Например, это различные движения, инициативные группы и другие подобного рода объединения.

Свобода объединения, к которой имеет непосредственное отношение Закон об общественных объединениях, предполагает значительно большие возможности по сравнению с Законом об НКО. В Абхазии только общественные объединения могут создаваться без какого-либо предварительного разрешения со стороны государственных органов (ч. 1 ст. 2 Закона об общественных объединениях). Из этого следует, что они не обязаны проходить государственную регистрацию, хотя правовой статус такого рода объединений в Законе не описывается. Для того чтобы статус незарегистрированного объединения не вызывал сомнений у органов власти, необходимо, чтобы в Законе об общественных объединениях прямо признавалось разнообразие форм объединений, в том числе незарегистрированных. Но отсутствие такой гарантии не означает запрета незарегистрированных общественных объединений, поэтому они в принципе не могут оказаться вне закона.

В Абхазии достаточно активно и масштабно проявляли себя незарегистрированные, но постоянно или периодически действующие гражданские объединения. Один из наиболее ярких примеров — «Лига избирателей за честные выборы», созданная в 2004 г. в преддверии первых альтернативных президентских выборов в Абхазии. Инициаторами создания Лиги выступили ведущие абхазские НПО. Они же составили ее организационное ядро. Основной целью Лиги было содействие проведению честных и открытых выборов в Абхазии. Позиция, идеи и предложения Лиги привлекли внимание рядовых граждан, пожелавших присоединиться к ней в качестве наблюдателей. Значительную часть наблюдателей составляли студенты высших учебных заведений и молодые специалисты. Присоединились к Лиге и представители старшего поколения, в основном пенсионеры. Все участники Лиги были волонтерами. При этом в избирательном законодательстве на начальном этапе деятельности Лиги не было положений, закреплявших право общественных групп (тем более незарегистрированных) наблюдать за ходом голосования и за другими избирательными процедурами. Тем не менее представители НПО сослались на положения Конституции и избирательного законодательства, предоставляющие гражданину право участвовать в избирательном процессе. Таким образом, Лига избирателей беспрепятственно осуществляла наблюдение, находясь в постоянном контакте с Центральной избирательной комиссией (далее — ЦИК) и штабами кандидатов в президенты. Во время подготовки регламента работы окружных и участковых комиссий ЦИК обратился в Лигу с просьбой об экспертизе. ЦИК учел замечания

представителей Лиги, касающиеся ведения наблюдения за ходом голосования, и включил их в инструкции для членов местных комиссий. По предложению Лиги избирателей в 2004 г. урны для бюллетеней были заменены на прозрачные. Члены местных комиссий в день голосования во время спорных ситуаций обращались к наблюдателям от Лиги как к третьей, беспристрастной стороне.

В начале избирательной кампании наблюдатели от Лиги прошли специальные тренинги по ведению наблюдения, изучили избирательное законодательство и инструкции ЦИК, поэтому могли выступать в роли экспертов и консультантов. Специальные тренинги были организованы Лигой и для наблюдателей от штабов кандидатов. Поскольку результаты выборов были оспорены проигравшей стороной, состоялось судебное разбирательство, на котором с оценкой избирательного процесса выступил представитель Лиги. Деятельность Лиги в тот период была предсказуемо оценена позитивно выигравшей стороной и вызвала жесткую критику со стороны проигравшей команды. Тем не менее в целом в обществе деятельность Лиги была воспринята положительно. На основе наблюдений члены Лиги избирателей подготовили пакет поправок к избирательному законодательству. Парламент принял часть из этих поправок, включив их в конституционные законы.

Накануне следующих президентских выборов (2009 г.) желание вести независимое наблюдение высказали и другие общественные группы. В связи с этим по предложению ЦИК в избирательное законодательство была внесена поправка, согласно которой общественное наблюдение могли вести только зарегистрированные общественные организации, в Уставе которых предусмотрено осуществление мониторинга в сфере прав и свобод человека. В подготовке поправок участвовали представители НПО. Это положение не помешало активистам Лиги вести наблюдение в 2009 и в 2011 гг., поскольку Лига осуществляла деятельность от имени зарегистрированных НПО, имевших в уставах соответствующие положения. По окончании выборов Лига представила отчеты об избирательном процессе. В 2014 г. Лига подготовила отчет о результатах мониторинга работы СМИ во время избирательной кампании. С появлением социальных медиа стали возникать новые, не формализовавшие свое существование инициативные группы. Одна из них объявила о том, что будет вести независимое наблюдение за ходом президентских выборов в 2014 г.

Помимо выборов, мобилизационным инструментом для разного рода инициатив — от социальных до политических — стали социальные сети. Сейчас в Абхазии достаточно часто волонтеры приглашают граждан принять участие в различных акциях. Периодически возникают инициативные группы, осуществляющие социальные благотворительные программы. Отчасти их появление является реакцией на острые социальные нужды населения, например, широкий спектр трудностей, которые испытывают малоимущие. В основном неформализованная деятельность таких активистов гражданского общества не связана с протестным реагированием на острую общественно-политическую повестку, хотя в последнее время возникли и такие группы. Тем не менее критические выступления, заявления и протестные акции являются практикой скорее оппозиционных политических сил.

Рекомендации субъектам законодательного процесса:

законодательно регламентировать возможность деятельности незарегистрированных общественных объединений.

3.5. Ограничения деятельности НПО

3.5.1. Правовые основания ограничения деятельности НПО

Конституция запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и деятельность которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. 18). В целом эта норма соответствует основополагающим международным нормам в области свободы собраний (ассоциаций) (ч. 2 ст. 22 МПГПП, ч. 2 ст. 11 ЕКПЧ), хотя и не включает важный критерий, сужающий применимость ограничений: в Конституции отсутствует указание на необходимость подобных ограничений в демократическом обществе. В той же норме отсутствует указание на то, что ограничения должны быть предусмотрены законом, но это не критично, поскольку в ст. 35 Конституции предусмотрена возможность ограничения всех основных прав и свобод только посредством конституционных законов.

Учитывая, что законодательство об НПО не развивалось на протяжении долгого времени, в нем отсутствуют ограничительные и репрессивные положения, отражающие современные тренды в отношении НПО на постсоветском пространстве.

Ограничения права на объединение в Законе об общественных объединениях существенно не выходят за пределы международных стандартов (МПГПП, ЕКПЧ и других документов), в нем указаны только допустимые основания (ч. 2 ст. 2). Для наглядности можно сопоставить международные основания ограничения свободы объединений с национальными нормами (Табл. 2).

Перечисленные в ч. 2 ст. 2 Закона об общественных объединениях ограничения находят воплощение в уголовном законодательстве. Уголовный кодекс содержит ряд составов преступлений, субъектами которых могут быть члены общественных объединений[30]. Учитывая характер этих ограничений, необходимо разобраться в вопросе, который имеет принципиальное значение для НПО: может ли привлечение к уголовной ответственности члена объединения, в особенности руководителя, привести к ответственности самого объединения? Однозначный ответ на этот вопрос можно получить, только истолковав во взаимосвязи нормы ч. 2 ст. 2 и ч. 2 ст. 17 Закона. Из них следует, что такая возможность не исключена, поскольку перечисленные в ч. 2 ст. 2 Закона ограничения могут быть адресованы как самому объединению, так и его членам, которые могут привлекаться к уголовной ответственности. Привлечение к уголовной ответственности члена объединения может стать основанием для вынесения письменного предупреждения генеральным прокурором в соответствии с ч. 2 ст. 17 Закона, то есть за совершение объединением

[30] В их числе составы преступлений, предусмотренные ст. 267 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти», ст. 277 «Вооруженный мятеж», ст. 278 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», ст. 280 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства», близки к тем ограничениям, которые сформулированы в Законе об общественных объединениях (ст. 2). В Уголовном кодексе есть три статьи: «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» (ст. 278), «Организация экстремистского сообщества» (ст. 281), которые могут касаться членов (участников) незарегистрированных общественных объединений, и «Организация деятельности экстремистской организации» (ст. 282), которая затрагивает членов (участников) преимущественно зарегистрированных общественных или религиозных объединений. В ст. 281 установлено, что такое экстремистское сообщество, а в ст. 278 и 282 нет определения экстремистской деятельности.

действий, нарушающих законные требования. Ответственность объединений имеет кумулятивный характер: за систематическое совершение различных видов нарушений, на которые обратили внимание указанные органы власти, объединение может быть ликвидировано в судебном порядке. Таким образом, один аспект ответственности общественного объединения состоит в том, что привлечение к уголовной ответственности члена(-ов) (участника(-ов)) общественных объединений может привести к прекращению его деятельности. Это основание ликвидации может провоцировать злоупотребления и быть использовано против неугодных НПО.

Другой аспект ответственности объединения предполагает, что она наступает не только за неправомерную деятельность, но и за совершение действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных его Уставом (ч. 2 ст. 17 Закона). Учитывая, что цели объединения могут формулироваться максимально широко и они не всегда конкретизируются в исчерпывающем перечне видов деятельности (для этого в уставах всегда предусматривается формулировка о том, что общественное объединение осуществляет и иные не запрещенные законом виды деятельности), сложно представить, что может рассматриваться как выход за пределы целей и задач. Право определять, что считать выходом за пределы целей и задач общественного объединения, предоставлено полностью указанным органам власти. Это недопустимое дискреционное полномочие. Таким образом, «выход за пределы» приравнен к нарушению законодательства. Даже если НПО осуществляет деятельность не в соответствии со своими целями, это не всегда является нарушением закона, иначе никакого смысла не имеет положение о том, что общественные объединения свободны в определении целей, задач и принципов своей деятельности и т. д. (абз. 2 п. 1 ст. 2 Закона). Деятельность общественного объединения вопреки своим целям и задачам будет неправомерной, если тем самым оно нарушает законодательство. Поэтому «совершение им действий, выходящих за пределы целей и задач» как основание ответственности является лишним. Это основание ответственности дает необоснованно широкие дискреционные полномочия контролирующим и надзорным органам. Реализуя данные полномочия, Министерство юстиции может выносить общественным объединениям письменные предупреждения. В Законе ничего не говорится о возможности обжаловать предупреждения указанных органов. Систематическое совершение действий, нарушающих, по мнению контролирующих и надзорных органов, устав общественного объединения, может быть основанием для прекращения его деятельности в судебном порядке.

Ко времени написания доклада один из опрошенных представителей НПО сообщил об одном факте вынесения такого предупреждения.

В Законе об НКО содержатся практически аналогичные Закону об общественных объединениях положения об ответственности некоммерческих организаций. Несмотря на то что цели деятельности НКО сформулированы более конкретно, в отличие от общественных объединений (в соответствии с п. 1 ст. 24 Закона НКО могут осуществлять один или несколько видов деятельности, соответствующих целям деятельности НКО) предупреждение от Министерства юстиции или представление прокурора об устранении нарушений, если НКО совершила действия, противоречащие ее целям, является чрезмерно строгой ответственностью. Тем самым Закон позволяет ограничивать деятельность НКО, даже если деятельность, не соответствующая целям НКО, не нарушает закон. В случае вынесения некоммерческой организации двух предупреждений или представлений НКО может быть ликвидирована по решению суда.

Контрольные и надзорные функции в отношении НПО, в зависимости от организационно-правовой формы, выполняют Министерство юстиции Республики Абхазия (в отношении всех НПО), Сертификационная комиссия при Министерстве юстиции Республики Абхазия (в отношении благотворительных организаций), налоговые органы (в отношении всех НПО), прокуратура и негласно Служба государственной безопасности Республики Абхазия. Достаточно широкими контрольными полномочиями в отношении общественных объединений обладает Министерство юстиции. Минюст осуществляет контроль за соблюдением положений устава относительно целей деятельности общественного объединения, вправе требовать от руководящего органа общественного объединения представления принятых им решений, направлять своих представителей для участия в проводимых общественным объединением мероприятиях, получать объяснения от членов общественного объединения по вопросам, связанным с соблюдением его устава (ч. 3 ст. 16 Закона об общественных объединениях). Схожие положения о контроле за уставной деятельностью содержатся в Законе об НКО (ст. 33) и Законе о благотворительной деятельности (ч. 2 ст. 23).

Рекомендации субъектам законодательного процесса:

исключить из Закона Республики Абхазия «Об общественных объединениях, политических партиях и движениях» положения об ответственности за совершение общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных его уставом.

Таблица 2. Соотношение положений об ограничении свободы объединения в международных правовых актах и Законе об общественных объединениях

Основания ограничения свободы объединения в международных правовых актах (ч. 2 ст. 22 МПГПП; ч. 2 ст. 11 ЕКПЧ)	Нормы Закона об общественных объединениях, ограничивающие свободу объединения
Государственная (национальная) безопасность; общественная безопасность; общественный порядок; предотвращение беспорядков и преступлений	Не допускается создание и деятельность общественных объединений, имеющих целью или методом действия незаконное свержение конституционных органов, насильственное изменение конституционного строя и территориальной целостности Республики Абхазия, пропаганду войны. Не допускается также создание военизированных общественных объединений и объединений, имеющих в своем составе вооруженные формирования (ч. 2 ст. 2)
Защита прав и свобод других лиц	Не допускается создание и деятельность общественных объединений, имеющих целью или методом действия… разжигание социальной, в том числе классовой, расовой, национальной и религиозной розни. Преследуются… создание и деятельность общественных объединений, посягающих на… права и охраняемые законом интересы граждан (ч. 2 ст. 2)
Охрана здоровья и нравственности населения	Преследуются создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственность населения (ч. 2 ст. 2)

3.5.2. Особенности ситуации с ограничением деятельности НПО

За годы существования абхазского неправительственного сектора не было случаев систематического уголовного или административного преследования его представителей, а также принудительного закрытия каких-либо НПО. Открытое преследование по политическим мотивам или в связи с активной общественной деятельностью — нераспространенное явление в Абхазии. Однако отсутствие административного прессинга нельзя считать отражением и следствием реальной активности и влияния неправительственного сектора. Осуществление функции watchdog (от англ. «сторожевой пес»)[31] и результаты правозащитной деятельности часто вызывают раздражение, неприятие и другие критические реакции у представителей и сторонников власти. Представители абхазских НПО часто выступают с заявлениями, озвучивают острые оценки, реагируя на наиболее злободневные социальные и политические вызовы. НПО активно используют собственные и популярные в Абхазии независимые информационные ресурсы, такие как телестудия «Асаркьа» и информационное агентство «Абхазия-Информ»[32].

Поверхностный взгляд на ситуацию с НПО в Абхазии может дезориентировать внешнего наблюдателя, считающего, что основным индикатором активности НПО является преследование активистов. В его представлении ситуация в Абхазии не должна отличаться от общих трендов на постсоветском пространстве. Однако специфика положения абхазских НПО заключается в том, что здесь нельзя проследить прямую корреляцию между степенью активности НПО и реакцией на нее власти, которая могла бы выражаться в ограничительных законодательных инициативах и административном давлении. Определенная поддержка в адрес гражданского общества звучала от Президента в некоторых его выступлениях и послании к Парламенту в 2016 г.[33] Правда, позднее Президент критично высказался о контактах НПО с зарубежными партнерами[34]. В его послании к Парламенту в 2017 г. вообще отсутствуют какие-либо упоминания гражданского общества[35].

---

[31] Эта функция — одна из важнейших в деятельности НПО, она предполагает наблюдение и активное реагирование на общественно-политическую повестку и повышение осведомленности общества.

[32] См., например: Венедиктова Н. Ответ трусливому анониму // ASARKIA.INFO. 22.11.2017. URL: http://asarkia.info/blogs/nadejda/2039/ ; Не соответствует уголовному кодексу: юристы проверили запрет абортов в Абхазии // Ассоциация женщин Абхазии. 15.06.2017. URL: http://awa-abkhazia.com/events/74/ ; Ситуация с земельным налогообложением в Галском районе // ЦГП. 08.09.2017. URL: http://apsny-chp.org/reception/?ID=242 ; Шакрыл Асида. Письмо генеральному прокурору по поводу гибели военнослужащего срочной службы Барганджия Б. В. // ЦГП. 08.08.2017. URL: http://apsny-chp.org/reception/?ID=236 ; Шакрыл Асида. Комментарий к письму Генеральной прокуратуры // ЦГП. 22.08.2017. URL: http://apsny-chp.org/reception/?ID=240 ; Кварчелия Лиана. Что случилось в Абхазии? // ЦГП. 03.09.2014. URL: http://apsny-chp.org/events/?ID=94 ; Открытое письмо представителей общественности Абхазии в поддержку пермского Центра «ГРАНИ» // ЦГП. 20.02.2015. URL: http://apsny-chp.org/events/?ID=116 ; Кварчелия Лиана. Кому и зачем понадобилось вести информационную войну против НПО // ЦГП. 03.10.2016. URL: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=197 ; Диана Керселян: Я против того, чтобы национальные общины использовались в политических целях любыми политическими силами — властью или оппозицией // ЦГП. 01.04.2016. URL: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=187 ; Асида Шакрыл: Необходим нормальный диалог между властью и оппозицией // Абхазия-Информ. 04.11.2015. URL: http://abkhazinform.com/item/2495-asida-shakryl-neobkhodim-normalnyj-dialog-mezhdu-vlastyu-i-oppozitsiej ; Лиана Кварчелия о продаже недвижимости // ЦГП. 13.08.2015. URL: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=166 ; Экспертная оценка конституционности постановлений Народного Собрания — Парламента Республики Абхазия, принятых в ходе политического кризиса в мае 2014 года // ЦГП. 24.07.2014. URL: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=84 ; Инал-Ипа Арда. Разговор о новом уровне российско-абхазских взаимоотношений должен быть глубоким и честным, без преуменьшения сложностей // ЦГП. 25.09.2014. URL: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=95 ; Правоохранительные органы обязаны найти виновных // ЦГП. 29.11.2013. URL: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=57.

В редких случаях определенные представители власти в социальных сетях, то есть неофициально, озвучивают обвинения и призывы к введению ограничений в отношении НПО. Как правило, это те должностные лица, которых непосредственно затрагивает критика НПО или расследование нарушений и реагирование на эти нарушения в рамках правозащитной деятельности. Позиция более широкого круга политических акторов, возможных сторонников ограничений деятельности НПО, не предается гласности. В обществе сохраняется нестабильный статус-кво среди политических и общественных акторов: первые обычно не проявляют заинтересованности в создании дополнительных субъектов конфронтации (даже отношения власти и оппозиции, значительно более конфликтные в силу прямых обвинений, не перерастают в острый конфликт с использованием репрессивных рычагов).

В таком небольшом обществе, как абхазское, откровенное политическое преследование проблематично, так как в публичном пространстве обязательно будет громко подниматься вопрос о его обоснованности и правомерности. Если проанализировать тематику претензий к неправительственному сектору, то громче всех звучат претензии (иногда обвинения), связанные с международными контактами[36]. Но эти контакты длятся более двух десятилетий в известных форматах, кроме того, контролирующие органы подробно осведомлены о международной активности абхазских НПО. Репрессивный контроль и ограничения деятельности, мотивированные такой претензией, выглядели бы вызывающей демонстрацией политизированности и предвзятости, особенно на фоне острых проблем в государстве. Также следует учитывать особенности социального контекста в Абхазии: несмотря на критику и попытки дискредитации, представители гражданского общества не маргинализированы и пользуются авторитетом. В силу развитых горизонтальных связей, прежде всего неформальных (дружеских, родственных и проч.), введение каких-либо репрессий также выглядит непростым шагом. Хотя, по мнению представителей НПО, их деятельность находится под пристальным вниманием органов безопасности. С другой стороны, они не рассчитывают на эффективную защиту со стороны правоохранительных органов и судов.

Заметна другая корреляция — между активностью НПО и интенсивностью неформального давления на НПО, преимущественно по информационным вбросам в СМИ, социальных сетях, причем чаще всего из неидентифицируемых источников. Это воздействие направлено на создание негативного образа НПО, и именно оно в нашем случае является проявлением современных трендов в отношении НПО (подробнее об этом в 3.5.5).

---

[33] Послание Президента Народному Собранию — Парламенту от 20 января 2016 г. // Президент Республики Абхазия: официальный сайт. URL: http://presidentofabkhazia.org/about/info/news/?ELEMENT_ID=3491.

[34] Рауль Хаджимба высказался за бюджетное финансирование НПО: когда власть и государство не работают, появляются другие силы // Апснынпресс. 07.12.2016. URL: http://www.apsnypress.info/news/raul-khadzhimba-vyskazalsya-za-byudzhetnoe-finansirovanie-npo-kogda-vlast-i-gosudarstvo-ne-rabotayut/.

[35] Послание Президента Народному Собранию — Парламенту Республики Абхазия от 20 декабря 2017 г. // Президент Республики Абхазия: официальный сайт. URL: http://presidentofabkhazia.org/about/info/news/?ELEMENT_ID=7185.

[36] Один из последних примеров — статья Изиды Чания «Открытый вопрос о закрытом диалоге» (Эхо Кавказа. 27.11.2017. URL: https://www.ekhokavkaza.com/a/28880707.html).

3.5.3. Результаты опроса представителей НПО на предмет наличия (не)формального давления

Данный раздел содержит описание результатов опроса представителей НПО о (не)формальном давлении (опрос проведен с помощью «Google Формы»)[37]. Значительная часть представителей абхазских НПО полагает, что в той или иной степени подвержена давлению из различных источников. Из 34 опрошенных представителей НПО 30 известно о случаях враждебных высказываний, связанных с их деятельностью. В основном согласно анализу опроса факты, на которые ссылаются респонденты, представляют собой буллинг[38] в социальных сетях, клевету, обвинения, угрозы и т. п. При этом в отдельных случаях сообщается о попытках проникновения на территорию офисов НПО, повреждении имущества, визитах частных лиц с характерными претензиями относительно деятельности НПО.

Из 34 опрошенных только 22 знают о частоте проявления вербальной агрессии и враждебной информации. Четыре респондента сообщают об 1–5 и 11–20 случаях; шестерым респондентам известно о 21 и более случаях; 12 респондентов знают о 6–10 случаях. Из этого следует, что в целом подобные события происходят умеренно часто, однако отдельные респонденты, по-видимому, в большей степени затронутые попытками дискредитации, свидетельствуют о более высокой частоте появления такой информации.

Тематику обвинений емко описывает такой ответ респондента: «...В социальных сетях оскорбляют представителей НПО, обвиняя их в предательстве интересов Родины». Респонденты привели два факта публичного выражения враждебного отношения, произошедших на публичном мероприятии и рабочем месте: «Выступление 15 августа в г. Гудаута, когда отмечали день добровольца, один из выступающих позволил себе оскорбительные выпады в адрес абхазских НПО, сказал, что НПО продают интересы Родины, обратил на это внимание президента, который присутствовал на митинге, речь завершил призывом к органам госбезопасности о немедленном вмешательстве и прекращении деятельности НПО»; «Мне известна ситуация, когда коллектив на работе изменил отношение в негативную сторону к одной из сотрудниц из-за ее причастности к НПО. Это проявлялось в неприятных высказываниях и открытых осуждениях».

Большая часть опрошенных (33 из 35) сталкивалась с диффамацией НПО или слышала о таких случаях в СМИ и Интернете. Из них 7 человек сталкивались с 1–5 случаями, 12 человек — с 6–10, 5 человек — с 11–20, 9 человек — с 21 и более случаями. Это может говорить о том, что в целом диффамация происходит либо умеренно, либо очень часто. Если же проанализировать частоту упоминания самих источников диффамации, то это Facebook (33 респондента), российские СМИ, включая их сайты (15 респондентов), и абхазские СМИ (14 респондентов). Характерно, что наиболее активным источником в этом плане является «Комсомольская правда»: на нее приходится 7 упоминаний. Дважды упоминаются российские СМИ «Sputnik Абхазия» (электронное СМИ) и «Российская газета», такое же количество раз — абхазское СМИ «Нужная газета». Относительно часто в качестве источников диффамации называется группа «Абхазский политический форум» в Facebook (3 случая). В социальных сетях «ВКонтакте» и «Одноклассники» клевета зафиксирована по одному

[37] Подробнее методология исследования описана в разделе «Методология исследования».

[38] Травля (от англ. bullying).

разу. В целом отметим: клевета распространяется в Facebook, на площадках российских и абхазских СМИ. Несмотря на нечастое появление клеветнического материала, «Комсомольская правда» отмечается респондентами как активный диффаматор.

Значительной части представителей НПО известно о случаях негласного наблюдения за собой или другими активистами неправительственного сектора. Это фиксируют 25 из 34 опрошенных. По мнению представителей НПО, основными методами негласного наблюдения является прослушивание телефонных разговоров (20 респондентов), получение доступа к электронной почте (11 респондентов), внутренней информации и документам (7 респондентов).

При этом НПО сравнительно редко сталкиваются с административным давлением. Об этом свидетельствуют только 4 респондента из 34. Формами такого давления были, соответственно, внеплановые проверки, требование предоставления документов, не входящих в перечень документов, необходимых при регистрации организации, чрезмерно длительные плановые проверки деятельности и финансирования НПО, а также одно предупреждение НПО со стороны контролирующих органов.

То же касается возможного давления со стороны правоохранительных структур. Из упомянутых 34 респондентов лишь 8 сталкивались в той или иной форме с ним. Из них было 5 вызовов в СГБ, 2 вызова в прокуратуру и 1 привлечение к административной ответственности.

В целом можно сказать, что основным видом воздействия на НПО в Абхазии является неформальное давление и практическое отсутствие административного давления. Основное воздействие на НПО является непрямым — посредством различных информационных ресурсов, а также людей, анонимно распространяющих клевету в социальных сетях.

3.5.4. Право поддерживать международные контакты: возможности и ограничения

Международные контакты абхазских НПО — это важная часть их деятельности. Представители абхазских НПО участвуют в международных конференциях и круглых столах, посвященных ситуации в регионе, а также в международных тематических форумах. Кроме того, НПО наряду с журналистами, общественными и политическими деятелями задействованы в гражданском диалоговом процессе, проходящем с участием иностранных и международных НПО. Регулярно подобные встречи происходят на зарубежных и международных площадках. Международные контакты также предполагают обмен опытом и реализацию инициатив, направленных на имплементацию общепризнанных стандартов и методик исследования в области прав человека, открытого и эффективного управления (good governence), модернизации судебной и правоохранительной систем и т.д. Сотрудники ЦГП внесли значительный организационный вклад в возможность проведения первой непредвзятой оценки состояния прав человека в Абхазии: в июле 2017 г. Томасом Хаммарбергом и Магдаленой Гроно был подготовлен доклад «Права человека в Абхазии сегодня»[39]. Инициатива написания доклада исходила от бывшего в то время спецпредставителем ЕС по Южному Кавказу и кризису в Грузии в Женевских дискуссиях Герберта Зальбера[40].

Крупная проектная деятельность НПО, как правило, финансируется за счет средств, перечисляемых партнерскими зарубежными организациями (в соответствии с соглашениями о партнерстве). Со стороны контрольных органов Абхазии никогда не было попыток ограничить финансовые поступления из-за рубежа. Однако не только в обществе, но и во властных кругах, хорошо информированных о внешних контактах НПО, нет верного понимания критериев взаимодействия, выработанных неправительственным сектором[41]. Неправительственным организациям часто необоснованно приписывают сервильную роль в отношениях с зарубежными партнерами. Выступая на встрече с представителями Общественной палаты, Президент озвучил распространенное заблуждение: «Речь не идет о том, чтобы взять под жесткий контроль кого-то и что-то. Но мы должны знать, чем в нашем обществе занимаются представители неправительственного сектора, чем им помочь, как создать возможности, чтобы НПО работали на страну, на государство. Потому что на сегодняшний день заказывает объем этих работ не государство, а ряд иностранных организаций. А мы хотим сами быть организаторами этих процессов»[42].

Правовые основания международных контактов достаточно благоприятные. Закон об общественных объединениях гарантирует возможность поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать договоры и соглашения (ст. 19). Закон о благотворительной деятельности

[39] Human Rights in Abkhazia Today. Report by Thomas Hammarberg and Magdalena Grono. July 2017. URL: https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf.

[40] Ibid. P. 2.

[41] Описание критериев контактов с зарубежными партнерами было рассмотрено в публикации ЦГП «6 вопросов и ответов об НПО» (ЦГП. 03.05.2017. URL: http://apsny-chp.org/publications/?ID=225) и в статье «Государство, общество, НПО: открытость или подконтрольность?» (Гезердава С. ЦГП. 20.09.2017. URL: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=245).

предоставляет благотворительным организациям право осуществлять международную деятельность путем участия в международных проектах, вступления в международные организации, взаимодействия с зарубежными партнерами в соответствующей сфере благотворительной деятельности, а также в любой иной форме, принятой международной практикой и не противоречащей законодательству Республики Абхазия (ст. 21).

Основной повод для критики в адрес НПО связан с контактами с зарубежными и международными НПО, позиция которых в отношении статуса Абхазии в общественном дискурсе часто связывается с позицией стран, в которых они были созданы и (или) функционируют[43]. Сегодня в силу известных обстоятельств абхазское общество находится в стороне от международных процессов и дискурса. Нередко реакция на международные контакты формируется под влиянием стереотипов советских времен. Без сомнения, усиление этой тенденции может способствовать усилению изоляции Абхазии от внешнего мира.

В последнее время наметилась тенденция ограничивать въезд в Абхазию представителей британских неправительственных организаций (в том числе партнеров абхазских НПО), зарекомендовавших себя в регионе и международной среде в качестве объективных и профессиональных организаций, работающих на основе таких принципов, как непредвзятость и отказ от двойных стандартов. Административные барьеры на въезд в Абхазию некоторых международных организаций можно назвать единственным примером формального вмешательства государства в деятельность НПО. Ограничения, налагаемые таким образом на контакты с зарубежными партнерами, носят несистемный характер, поскольку касаются не всех представителей зарубежных НПО. В соответствии с Законом «О порядке выезда из Республики Абхазия и въезда в Республику Абхазия» (п. 9 ч. 1 ст. 38) в отношении иностранного гражданина может быть принято решение о нежелательности пребывания его в Республике Абхазия. Сотрудники пограничного контроля Республики Абхазия в таких случаях отказывают во въезде. В некоторых случаях запрет оказывается недостаточно существенным и преодолевается. Однако неизвестен механизм и основания принятия таких решений в отношении конкретных иностранных граждан. Представителей гражданского общества беспокоит тот факт, что основанием недопущения в Абхазию представителей известных международных некоммерческих или межгосударственных организаций могут быть необъективные основания.

Рекомендации:

органам государственной власти — учитывая, что необоснованные ограничения доступа представителей международных и иностранных организаций создают негативный имидж Абхазии, скорректировать политику в отношении таких визитов, принимая решения на основе законодательства, не противоречащего Конституции, и на основе открытых и доступных правил, разработанных на их основе.

[42] Рауль Хаджимба высказался за бюджетное финансирование НПО: когда власть и государство не работают, появляются другие силы // Апсныпресс. 07.12.2016. URL: http://www.apsnypress.info/news/raul-khadzhimba-vyskazal-sya-za-byudzhetnoe-finansirovanie-npo-kogda-vlast-i-gosudarstvo-ne-rabotayut/.

[43] См.: Abkhazian activists under fire for peacebuilding projects // OCmedia. 16.08.2017. URL: http://oc-media.org/abkhazian-activists-under-fire-for-peacebuilding-projects/.

3.5.5. Создание негативного образа и диффамация НПО

Источники угроз положению НПО как относительно независимых и самостоятельных акторов в Абхазии имеют достаточно специфический характер. Неправительственный сектор в публичном дискурсе до последнего времени никогда не обозначался в качестве источника специфических угроз или лоббиста интересов, противоречащих национальным. Внутренний контекст также не предполагал введение мер, направленных на ограничение деятельности НКО. Чиновники, за редким исключением, не делают публичных критических комментариев о деятельности НПО, даже если они относятся к ним негативно. Обычно они выражают свои претензии в кулуарах. Отдельные чиновники оставляют негативные комментарии пропагандистской направленности в Facebook, однако серьезных препятствий для деятельности НПО не создают.

Запрос на жесткий контроль деятельности НПО формируется благодаря нагнетанию истерии вокруг НПО в социальных сетях. Начиная с 2015 г. стали появляться первые клеветнические публикации в различных социальных сетях (Facebook, «Одноклассники», «ВКонтакте»), на интернет-форумах. Активно проявили себя авторы южноосетинского сайта Nog Uasamonga (noguasamonga.ru), некоторые из них не скрывали своих настоящих имен, другие пользовались псевдонимами. Их публикации представляли собой искаженную и оскорбительную оценку активности НПО в сфере прав человека. Вскоре деятельность этого сайта внезапно прекратилась.

Дискредитация и создание негативного образа НПО в Facebook — это один из наиболее серьезных вызовов последнего времени для НПО, поскольку данная социальная сеть имеет максимально широкую аудиторию в Абхазии. В отношении гражданского общества избрана тактика периодических информационных атак. Объектами нападок становятся наиболее активные НПО: «Центр Гуманитарных Программ», «Детский фонд Абхазии», «Деловые женщины Абхазии», «Ассоциация женщин Абхазии» и др. Приблизительно с середины 2017 г. анонимными пользователями Facebook была начата агрессивная информационная кампания по дискредитации представителей гражданского общества, участвующих в гражданском диалоговом процессе. С определенной долей уверенности можно утверждать, что анонимные пользователи выполняют поставленную перед ними задачу и являются платными «троллями». Заметную роль в нападках на НПО играют также другие деструктивные силы, в частности, «идеологические противники НПО», конкуренты. Кроме того, как и любая другая среда, сообщество НПО и журналистов не лишено конкуренции. Речь идет не только и не столько о конкуренции в плане получения спонсорской поддержки, которая, безусловно, ограничена. В данном случае речь идет больше о конкуренции в плане влияния на общественное мнение[44].

Анонимы, а также некоторые представители власти и реальные пользователи Facebook, эксплуатируя тему предательства (то есть, по сути, уголовного преступления — государственной измены), в социальных сетях часто настаивают на оценке деятельности представителей НПО правоохранительными органами и органами госбезопасности[45]. По мнению представителей гражданского общества, на определенных анонимных пользователей Facebook (открытая кампания против НПО в силу признаваемого авторитета его

[44] Из интервью с содиректором ЦГП Лианой Кварчелия.

лидеров все-таки невозможна) возложена задача по подготовке общественного мнения к принятию так называемого закона об иностранных агентах, то есть нового законодательства об НКО, существенно ограничивающего свободу их деятельности, контакты с зарубежными партнерами и усиливающего контроль над их проектной и финансовой деятельностью. Публикации анонимов становятся информационным поводом для муссирования темы предательства НПО и за пределами Facebook[46].

Ухудшение климата для деятельности НПО в России отражается на настроениях и в Абхазии. Статьи и комментарии, призванные дискредитировать НПО, размещаются на печатных страницах и сайтах крупных российских федеральных изданий (например, «Российской газеты», «Комсомольской правды», «Sputnik Абхазия»[47])[48]. Представители гражданского общества рассматривают эти публикации как внешний сигнал для властей Абхазии, требующий от них негативной оценки взаимодействия абхазских и зарубежных НПО. Этим обстоятельством пользуются идеологические противники абхазских НПО, которым не нравится демократическая направленность задач, которые НПО ставят перед собой и обществом.

На этом фоне становится заметным изменение отношения к неправительственному сектору в обществе. НПО могут противопоставить нападкам только собственную активность — информационные кампании, в рамках которых они последовательно реагируют на обвинения, доказывая их необоснованность, а также широко освещая свою деятельность.

Представители НПО скептически относятся к возможности обращения за помощью к правоохранительным органам. В ходе регулярных встреч представители НПО сочли, что правоохранительные органы неэффективны в борьбе с информационными правонарушениями. С одной

---

[45] В публикациях анонимного пользователя Facebook Timur Kodory, специализирующегося на распространении клеветнической информации о представителях абхазских НПО, тема предательства вынесена в заголовок — «Бизнес или предательство Апсны?» См., например: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=513071475694460&id=100009748359081. Публикации этого анонимного пользователя являются регулярными и порождают активные дискуссии и за пределами Facebook. Указанная публикация обсуждалась широко в кулуарах власти, некоторые из сторонников принятия так называемого закона об иностранных агентах, в частности, некоторые депутаты Парламента Республики Абхазия, прямо ссылаются на публикации анонима, не ставя под сомнение достоверность приводимых фактов и обоснованность их интерпретации.

[46] Журналист Элеонора Когония в статье «Сердечное отношение Госдепа» (на абх. «Госдеп агәаҳәара») на сайте «Sputnik Абхазия», ссылаясь на публикацию анонима Timur Kodory «Бизнес или предательство Апсны?», также не ставит под сомнение достоверность фактов и обоснованность оценок анонима. Это один из примеров того, как клеветнической публикации придается весомость в популярном в Абхазии электронном СМИ. См.: http://sputnik-abkhazia.info/apsny/20170727/1021536570/gosdep-aguahuara.html.

[47] Макарычев М. Западные НПО усилили активность в Абхазии // Российская газета. 09.04.2015. URL: https://rg.ru/2015/04/09/abhaziya-site.html ; Стрельцов С. С улыбкой на лице и дулей за спиной // Комсомольская правда. 09.06.2016. URL: https://www.kp.md/daily/26540.4/3557253/ ; Он же. Как Запад пытается вернуть Абхазию в лоно Грузии // Комсомольская правда. 03.12.2015. URL: https://www.kp.md/daily/26466.4/3336343/ ; Лепехин В. «Гуманитарная интервенция» опаснее, чем вооруженное нападение // Мультимедийный пресс-центр Sputnik. 25.10.2016. URL: http://sputnik-abkhazia.ru/analytics/20161025/1019735928/gumanitarnaya-intervenciya-opasnee-chem-vooruzhennoe-napadenie.html и др.

[48] Ерофеев Г. Сколько стоит укусить Россию? // Экспертно-аналитическая сеть POLITRUS. 07.04.2015. URL: http://www.politrus.com/2015/04/07/abkhazia-russia-2/; «Имитация похорон Абхазии» или «попытки обнаружить предательство» // EADaily. 21.08.2016. URL: https://eadaily.com/ru/news/2016/08/21/imitaciya-pohoron-abhazii-ili-popytki-obnaruzhit-predatelstvo ; Есть ли у абхазской оппозиции свободный выбор? // Южная служба новостей. 15.04.017. URL: https://yugsn.ru/est-li-u-abkhazskojj-oppozicii-svobodnyjj-vybor/ ; Кацуба Д. НПО наносят ущерб государственности Абхазии // Информационно-аналитический портал «Содружество». 07.05.2017. URL: http://sodrugestvo.info/?p=87568&lang=ru ; Туманов Г. Кто в Абхазии правит балом? // SMIONLINE. 04.12.2016. URL: http://so-l.ru/news/show/kto_v_abhazii_pravit_balom; Информационно-аналитический портал «Империя». 03.12.2016. URL: http://www.imperiyanews.ru/details/be4fa1a9-65b9-e611-9416-2e815323a23f ; Русофобия в Абхазии // Вопросик. Блог кричащих статей и правдивых историй. 02.07.2016. URL: http://voprosik.net/rusofobiya-v-abxazii/ и др.

стороны, такая позиция связана с оценкой возможностей правоохранительных органов обнаруживать источники распространения клеветнической информации, а с другой — с неактивностью в расследовании подобных фактов. В подтверждение неэффективности расследования правоохранительными органами дел о клевете можно привести пример обращения сотрудников ЦГП в Генеральную прокуратуру. Сотрудники организации, регулярно подвергавшиеся клеветническим нападкам в российской газете «Комсомольская правда», в 2016 г. подали заявление о возбуждении уголовного дела по факту клеветы. Клевета содержались в публикациях газеты «Как Запад пытается вернуть Абхазию в лоно Грузии» (от 3 октября 2015 г.) и «С улыбкой на лице и дулей за спиной» (от 9 июня 2016 г.), написанные под авторством Сергея Стрельцова. Статьи были опубликованы на сайте и в печатной версии газеты, бесплатно распространяющейся по всей Абхазии. В заявлении сотрудников ЦГП сообщалось, что иностранная газета («Комсомольская правда») незаконно распространяется на территории Абхазии без разрешения Министерства юстиции. Содиректор ЦГП Асида Шакрыл связалась с редакцией «Комсомольской правды» (региональным отделением), представитель которой во время телефонного разговора сообщил, что автор не является штатным сотрудником газеты, а Сергей Стрельцов – его псевдоним. Настоящее имя автора редакция раскрывать отказалась. Орган дознания отказал в возбуждении уголовного дела, но после обжалования отказа дело было вновь передано в тот же городской отдел дознания. Доследственная проверка проходит до сих пор, и уголовное дело не возбуждено.

Рекомендации:

правоохранительным органам — принимая во внимание значимость обеспечения свободы слова, учитывать важность раскрытия преступлений против чести, достоинства и деловой репутации;

представителям НПО: а) использовать имеющиеся возможности для информирования о своей деятельности и описывать положительные результаты своих международных контактов; б) разработать и реализовывать коммуникационную стратегию взаимодействия с обществом и различными целевыми группами.

ГЛАВА 4. СВОБОДА СОБРАНИЙ (ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ МИРНЫХ МИТИНГОВ, СОБРАНИЙ, ШЕСТВИЙ И ДЕМОНСТРАЦИЙ)

4.1. Правовые основания свободы собраний и их соотношение с международными стандартами

Ст. 17 Конституции Абхазии предусматривает, что все люди имеют право на проведение мирных митингов, собраний, шествий и демонстраций. Конституционные основания ограничения этого права такие же, как у права на объединение (ст. 35).

Это конституционное право было и остается наиболее подверженным формальным ограничениям, которые не соответствуют международным стандартам. До принятия Закона «О порядке проведения массовых мероприятий» (17 апреля 2013 г.) (далее — Закон о массовых мероприятиях, Закон) актом, искажавшим содержание свободы собраний, был Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 г. Он оставался в силе (как и некоторые другие акты советского законодательства) благодаря специальному Закону 1992 г. до тех пор, пока не было принято соответствующее законодательство, то есть использовался более 20 лет. Несмотря на то, что Указ был явным анахронизмом и противоречил демократическим принципам, провозглашенным в Конституции Абхазии, он несколько раз использовался столичной администрацией для ограничения и запрещения небольших пикетов, митингов и шествий. 24 апреля 2015 г. было запланировано памятное шествие, посвященное очередной годовщине геноцида армян, организатором которого выступила Армянская община Абхазии. Община ежегодно проводит данную акцию и никогда не получала отказа. Однако Администрация г. Сухум запретила это шествие, сославшись на якобы нарушение сроков подачи заявки. Проблему разрешила Администрация Президента Абхазии, указав на недопустимость запрета. В поддержку общины председатель Сухумского городского собрания принял участие в шествии[49].

Закон о массовых мероприятиях был последним из законов, посвященных гражданским свободам, принятым с большой задержкой. Ее можно объяснить тем, что не инициированные властями проявления свободы собраний стали происходить чаще и Закон стал ответом на динамику политической и общественной жизни. У Закона очень широкая сфера действия, так как он определяет порядок проведения любых митингов, собраний, шествий и демонстраций, а также спортивных, культурно-массовых, иных зрелищных мероприятий, религиозных мероприятий, проводимых как под открытым небом, так и в помещениях. Учитывая изменения политического климата в Абхазии (в последние несколько лет наблюдается существенное ухудшение условий политической конкуренции и отношения к неправительственному сектору) и то, что Закон относительно недавно вступил в силу, сложно прогнозировать изменения состояния свободы собраний. Прежние ретроградные правила были лаконичными и не охватывали многих аспектов

[49] Информация получена в ходе интервью с сотрудником Центра Гуманитарных Программ.

организации и проведения публичных акций, оставляя пространство не столько для усмотрения, сколько для неопределенности. Это могло быть как недостатком, так и преимуществом для гражданского общества и политической оппозиции. В новом Законе отчетливо виден ограничительный подход, который «удачно» сочетается с пробелами, создающими большое пространство для властного усмотрения. Есть опасность, что в итоге Закон будет гарантировать не свободу собраний, а свободу действий по ее ограничению. Ограничения, предусмотренные в Законе, могут вводиться поэтапно и использоваться в необходимый момент.

Рекомендации субъектам законодательного процесса:

следует изменить наименование Закона, например, на «О свободе собраний» или «О порядке проведения публичных мероприятий», поскольку не все публичные мероприятия имеют массовый характер, а наименование Закона задает узкие рамки и предопределяет предмет регулирования. Об этом свидетельствует отсутствие в Законе пикета (пикетирования) как формы массового мероприятия, поскольку пикеты могут быть одиночными и немногочисленными;

дополнить ст. 2 Закона положением, предусматривающим, что законодательство о массовых (публичных) мероприятиях основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Республики Абхазия.

4.2. Правовые ограничения свободы собраний и их соотношение с международными стандартами

Конституционные положения (ст. 17 и ст. 35) содержат презумпцию свободного проведения мирных митингов, собраний, шествий и демонстраций, то есть находятся в русле международных стандартов и рекомендаций. В Законе же мы находим все составляющие принципа «управления и контроля» (административного контроля), который описывается в одной из наиболее разработанных международных рекомендаций — «Руководящих принципах по свободе мирных собраний», подготовленных советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ (далее — Руководящие принципы)[50]. Подход, при котором закон служит средством всеобъемлющего контроля, — это инструментализация недоверия к гражданскому обществу и оппозиции, а также неверный посыл, суть которого состоит в том, что другие политические взгляды и убеждения должны иметь ограниченное влияние и проявление.

Конституционная презумпция свободного проведения публичных мероприятий опровергается содержанием целого ряда положений Закона. Во-первых, в определении массового мероприятия не сказано, насколько массовым оно должно быть: нет никакой точки отсчета. Любое скопление людей может рассматриваться как массовое мероприятие, и в случае несогласования организаторы или участники могут нести административную ответственность.

Во-вторых, Закон перечисляет все возможные виды массовых мероприятий и дает их определение — это следует отнести к недостаткам. Как быть с теми мероприятиями, которые не указаны в Законе, например пикетом? Пикет (пикетирование) — достаточно востребованная форма выражения несогласия, и его отсутствие — это ограничение права на свободу собраний. Кроме того, можно ли в терминах Закона определить практикуемые нестандартные формы политических и неполитических публичных коллективных действий? Они могут иметь нетривиальную форму, например, такой была творческая акция экологической группы «Кедровые орешки» в Ткуарчале в 2016 г. Ее участники (небольшая группа активистов) разместили транспаранты с поэтическим текстом возле гималайских кедров, подлежащих вырубке по указанию главы администрации района, при этом они не скандировали никаких лозунгов. Им не удалось завершить свою акцию, так как все они были задержаны и доставлены в отделение милиции. Сотрудники ткуарчалской милиции совершенно не скрывали своего неприятия к участникам акции и в целом непонимания смысла акции, делали им грубые и неуместные замечания. У них изъяли транспаранты, спустя несколько часов, в течение которых у них брали объяснения, их отпустили[51]. Несколько позже в российском электронном СМИ появилась негативная оценка акции активистов и роли гражданского общества в целом, инициировавшего информационную кампанию против вырубки ткуарчалской кедровой аллеи[52].

С одной стороны, двусмысленность Закона не позволяет ответить на вопрос: могут ли быть запрещены какие-либо публичные акции, если они не соответствуют перечисленным в Законе формам массовых мероприятий или их сочетанию?

---

[50] Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е изд. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. URL: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true.

[51] Информация об акции получена во время интервью с ее участниками.

С другой стороны, власти могут намеренно приравнять их к конкретному виду массового мероприятия (которым оно на самом деле не является, например, встречи общественных и политических деятелей с группами людей или избирателей) и ограничить их на этом основании. Инициаторы мероприятия, конечно, могут сослаться на широкую трактовку содержания свободы собраний, но на практике часто срабатывает худший сценарий. Те, кто считает мероприятие нежелательным, особенно во время эскалации напряженности в обществе, могут активно способствовать его прекращению, и недостаточная правовая основа будет этому способствовать. Администрации, рассматривающие уведомления о проведении массового мероприятия, как правило, максимально буквально толкуют закон. Например, небольшой группе жителей многоквартирного дома в 2013 г. было запрещено проведение молчаливого пикета против застройки гаражами детской площадки на том основании, что такая форма мероприятия не была предусмотрена в Указе 1988 г.[53] Подтверждением того, что массовое мероприятие может иметь только предписанную форму, является ч. 2 ст. 4 Закона: «Массовое мероприятие может быть организовано и проведено в одной или нескольких формах, предусмотренных настоящим Законом».

В-третьих, необходимо получать разрешение на любое собрание, проходящее не только на открытом пространстве, но также в любых помещениях, в том числе частных. Характер собрания, подпадающего под действие Закона, опять-таки максимально широкий — коллективное обсуждение и решение вопросов, затрагивающих интересы его участников, то есть не обязательно, чтобы обсуждалась политическая или общественная повестка. Тем самым Закон необоснованно расширяет сферу государственного вмешательства. В Руководящих принципах термин «собрание» означает намеренное и временное присутствие в общественном месте, которое не является зданием или сооружением, группы лиц с целью выражения общих интересов[54]. Это означает, что обязательства государства должны распространяться исключительно на общественные места (общественное место — принадлежащее государству открытое пространство (улица, площадь, парк, сад, участок земли), куда свободный доступ граждан не запрещен и не ограничен (ст. 3 Закона)). Но вопреки этому государство закрепляет свое тотальное присутствие, что следует считать преградой для развития свободы собраний.

Общие условия и основания ограничения свободы собраний (или права на проведение мирных митингов, собраний, шествий и демонстраций) в Законе соответствуют требованиям международных документов. В Законе сказано, что, во-первых, такие ограничения могут быть установлены только законом; во-вторых, они должны быть необходимы в демократическом обществе для обеспечения государственной или общественной безопасности с целью предупреждения беспорядков и преступлений, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других (ч. 2 ст. 1 Закона). Второе основание вызывает интерес, поскольку впервые в абхазском законодательстве появилась норма, задающая рамки ограничениям: они должны быть приемлемыми в условиях демократической

[52] Кривенюк А. Абхазские кедровые орешки // EADaily. 13.08.2016. URL: https://eadaily.com/ru/news/2016/08/13/abhazskie-kedrovye-oreshki.

[53] Информация получена в ходе интервью с сотрудниками общественной юридической приемной Центра Гуманитарных Программ.

[54] Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е изд. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. URL: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true. С.13.

государственности. Это необходимый критерий определения соразмерности любых ограничений демократическим принципам и ценностям, который должен быть учтен органами исполнительной власти и судами. Но явные и тем более неявные ограничения свободы собраний в Законе не выдерживают теста на соразмерность, и не только. Неявные ограничения противоречат принципу правовой определенности, поскольку они не следуют напрямую из ст. 35 Конституции и ч. 2 ст. 1 Закона и разбросаны по тексту Закона. Это достаточно большой спектр оснований, причин и зацепок, приводящих к дисбалансу в пользу (произвольной) позиции органов власти. К ним относятся:

1) непрямой запрет на проведение массовых мероприятий иностранными гражданами и юридическими лицами, лицами без гражданства: организация и проведение массовых мероприятий разрешены только гражданам и абхазским юридическим лицам;

2) возможность организации и проведения массовых мероприятий только в одной из форм, предусмотренных в Законе, или в их сочетании, что ведет к невозможности проведения мероприятий в иных возможных формах;

3) порядок согласования массового мероприятия предполагает запрет спонтанных (стихийных) публичных мероприятий;

4) фигура организатора является ключевой, и от ее фактического присутствия зависит возможность проведения массового мероприятия, поскольку Закон запрещает проведение мероприятия в отсутствие организатора (ч. 5 ст. 4). Уполномоченные органы должны быть письменно уведомлены о замене организатора не менее чем за 12 часов до начала массового мероприятия. Это требование делает собрания зависимыми от настроя властей и может быть использовано для срыва мероприятия;

5) в качестве оснований решения о несогласии на проведение массового мероприятия (отказа) могут быть дата, место, время проведения, количество участников, погодные условия, оплата расходов, связанных с охраной общественного порядка, медицинским обслуживанием, уборкой территории и другие обстоятельства, влияющие на обеспечение общественной безопасности, по согласованию с организаторами, которые легко могут использоваться не в интересах свободы собраний (подробнее в следующем разделе);

6) основания запрета массового мероприятия, перечисленные в ст. 7 Закона, не сбалансированы;

7) бюрократизированность процедуры согласования создаст сложности небольшим группам активистов, у которых нет опыта общения с органами власти. В соответствии с Руководящими принципами важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования (Принцип 2.2).

Запрет на организацию и проведение массовых мероприятий иностранными гражданами нуждается в особом рассмотрении. Несмотря на то, что Конституция Абхазии предоставляет это право каждому человеку, организаторами массового мероприятия могут выступать только граждане Республики Абхазия и абхазские юридические лица без иностранного участия. Эта норма Закона не соответствует ст. 20 ВДПЧ, ст. 21 МПГПП, ст. 11 ЕКПЧ. Более того, определение участника массовых мероприятий как гражданина, «который в момент проведения массового мероприятия находился в месте его проведения с целью принятия участия в акции» (ст. 3), свидетельствует о том, что только граждане Республики Абхазия могут принимать участие в массовых мероприятиях. Такие ограничения приобретают особое звучание

в условиях, когда подавляющая часть жителей Галского района не имеет абхазского гражданства. Массовые мероприятия — это не только инструмент политического участия, связанный с наличием абхазского гражданства. В определенных случаях они могут быть единственным средством коммуникации с органами власти и способом сигнализировать о проблемах отнюдь не политического характера. Ограничение свободы собраний по признаку гражданства следует рассматривать как дискриминацию. Возможность организации и участия в массовых мероприятиях должна быть предоставлена всем, кто постоянно проживает или временно находится в Абхазии. В соответствии с Руководящими принципами каждому должно быть предоставлено право на свободу мирных собраний. «При регулировании свободы собраний соответствующие органы власти обязаны не допускать дискриминации ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц» (Принцип 2.5)[55].

Но реальная ситуация со свободой собрания такая же, как и с остальными политическими свободами: пространство фактической свободы намного шире предписанного законами и не всегда поддается контролю. Например, в Галском районе за последнее время проходили митинги против закрытия пунктов перехода государственной границы «Набакия» и «Отобая» (25 января 2017 г. в с. Батаигуара (бывш. Набакиа)), против предоставления вида на жительство взамен абхазского гражданства (22 июня 2017 г. в с. Батаигуара (бывш. Набакиа)).

В январском несогласованном митинге в с. Батаигуара приняли участие около двухсот человек[56], обеспокоенных закрытием нескольких контрольно-пропускных пунктов на границе между Абхазией и Грузией. Жители нескольких приграничных сел хотели сохранить возможность пользоваться находящимся поблизости КПП. Требования митингующих не могли быть исполнены, поскольку вопрос закрытия пункта уже был решен Кабинетом министров Республики Абхазия[57]. Об этом им сообщили представители власти, присутствовавшие на митинге. В связи с закрытием ряда КПП на государственной границе с Грузией власти Абхазии столкнулись с негативной реакцией со стороны международных организаций[58]. Со своей стороны республиканские власти выполнили обещания, связанные с обеспечением транспорта и ремонтом дорог, чем сняли некоторое напряжение, имевшее место у населения тех сел, где были закрыты пункты перехода границы. Несмотря на то что митинг носил несогласованный характер, местная администрация не предприняла

---

[55] Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е изд. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. URL: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true. С. 17.

[56] Адлейба С. Почему с Россией один пункт перехода границы, а с Грузией шесть? // ApsnyLIFE. 31.01.2017. URL: http://apsnylife.ru/syuzhety/99-syuzhety/1195-pochemu-s-rossiej-odin-punkt-perekhoda-granitsy-a-s-gruziej-shest.

[57] О внесении изменений в Постановление Кабинета министров Республики Абхазия от 10.07.2012 г. № 87 «Об установлении пунктов пропуска через государственную границу Республики Абхазия с Грузией: Постановление Кабинета министров Республики Абхазия от 17 марта 2016 № 26, от 28 декабря 2016 г. № 241 ; О внесении изменения в Постановление Кабинета министров Республики Абхазия «Об установлении пунктов пропуска через государственную границу Республики Абхазия с Грузией»: Постановление Кабинета министров Республики Абхазия от 10 июля 2012 г. № 87.

[58] В ответ на заявление официального представителя НАТО О. Лунгеску, сделанное 28 февраля 2017 г., в котором он призвал власти Абхазии не закрывать пропускные пункты на границе с Грузией, МИД Абхазии заявил: «Данные меры направлены на приведение режима пересечения государственной границы в соответствие с международными стандартами и продиктованы в первую очередь необходимостью обеспечить безопасность как непосредственно жителей Галского района, так и всех граждан Республики Абхазия и ни в коей мере не имеют целью создание каких-либо препятствий свободе передвижения жителей вышеуказанного района» (Министерство иностранных дел Республики Абхазия: официальный сайт. 01.03.2017. URL: http://mfaapsny.org/ru/allnews/news/statements_speeches/zayavlenie-mid-abkhazii2/).

никаких мер по привлечению к ответственности его участников. В некоторых электронных СМИ, освещающих события в Абхазии, впервые появились характеристики этих митингов как несанкционированных[59].

22 июня 2017 г. в том же селе состоялось еще одно стихийное собрание жителей, в котором приняли участие жители соседних приграничных сел[60]. Главный вопрос, который волновал собравшихся, заключался в скорейшем определении их статуса и продлении действия временного документа, удостоверяющего личность (так называемой формы № 9), до конца текущего года. Люди выражали обеспокоенность тем, что не смогут беспрепятственно пересекать границу, что при совершении административного нарушения они подвергнутся административному выдворению в страну своего гражданства. На собрании присутствовали представители местных органов власти и депутаты Парламента Республики Абхазии, которые пытались снять опасения собравшихся. В этом случае также никаких негативных последствий для жителей не было.

Эти примеры имеют особое значение, поскольку речь идет, помимо всего прочего, о приграничном с Грузией районе. В силу того, что мирное соглашение между Абхазией и Грузией (после грузино-абхазской войны 1992–1993 гг.) до сих пор не подписано и не решен юридический статус жителей района, возможности их влияния на принятие решений очень ограничены, а попытки воздействовать на ситуацию требуют от них определенной смелости и решительности. Приведенные примеры показывают, что власти района не стремятся к ограничению свободы собраний, хотя ситуация в Галском районе в сфере реализации политических прав нуждается в более подробном наблюдении и изучении. Скорее всего, возможны именно стихийные собрания, спровоцированные неразрешенными острыми проблемами в районе.

Руководящие принципы рассматривают свободу мирных собраний как важное звено в процессе сохранения и развития культуры, а также сохранения идентичности национальных меньшинств[61]. Согласно Принципу 2.5 Руководящих принципов свобода собраний не должна подвергаться никаким дискриминационным ограничениям. Он предлагает гораздо более широкий перечень субъектов, даже по сравнению с Конституцией Абхазии. Но закон не соответствует и конституционным требованиям. Помимо лиц, указанных в Конституции, ограничениям не должны подвергаться любые категории лиц, законно находящихся на территории государства, — лица без гражданства, беженцы, иностранные граждане, лица, ищущие убежища, мигранты и туристы, а также лица, не обладающие полной правоспособностью, включая лиц с психическими расстройствами.

[59] Надарая о митинге в Гале: каждый хочет, чтобы КПП был у его калитки // ИА «Sputnik Абхазия». 28.01.2017. URL: http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20170128/1020312855/nadaraya-o-mitinge-v-gale-kazhdyj-xochet-chtoby-kpp-byl-u-ego-kalitki.html.

[60] Статейнов Д. Жители Галского района потребовали предоставить им гражданство Абхазии // Кавказский узел. 22.06.2017. URL: http://www.test.kavkaz-uzel.ru/articles/304833/.

Рекомендации субъектам законодательного процесса:

исключить из Закона «О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия» положения, противоречащие презумпции свободного проведения публичных мероприятий, в особенности определяющие реализацию чрезмерного административного контроля;

ограничить сферу действия Закона «О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия» мероприятиями, проводимыми исключительно в общественных местах;

дополнить перечень форм публичных мероприятий Закона «О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия» пикетом (пикетированием) и сделать данный перечень открытым;

исключить из Закона «О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия» ограничения в отношении организаторов массового мероприятия как несоответствующие ст. 12 (принципу равенства) и ст. 17 Конституции.

[61] Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е изд. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. URL: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true. С. 13.

4.3. Сложность процедуры согласования массового мероприятия[62]

В Законе создана видимость уведомительного, а не разрешительного порядка проведения массовых мероприятий. Единственной «оговоркой» выглядит ч. 2 ст. 8 Закона, в которой говорится, что «до получения разрешения на проведение массового мероприятия его организатор (организаторы), а также иные лица не вправе объявлять в средствах массовой информации о дате, месте и времени его проведения и распространять с этой целью листовки, плакаты и иные материалы». Детальный анализ Закона показывает, что решение уполномоченного органа о согласии или несогласии — единственное основание проведения массового мероприятия, а процедура согласования ничем не отличается от получения разрешения. Руководящие принципы рекомендуют, чтобы в законах предусматривалась подача уведомления о намерениях, а не заявления с просьбой о разрешении проведения собрания (Принцип 4.1). Эта рекомендация может быть выполнена, если процедура согласования в Законе будет по сути, а не номинально соответствовать уведомительному порядку, то есть будут пересмотрены содержание, порядок рассмотрения уведомления и полномочия местных органов государственного управления (местных администраций).

Закон допускает значительные возможности для ограничения, задержки и запрета проведения массового мероприятия посредством формальных и малозначимых оснований. Согласие на проведение массового мероприятия зависит от таких условий, как дата, место, время проведения, количество участников, погодные условия, оплата расходов, связанных с охраной общественного порядка, медицинское обслуживание, уборка территории после проведения на ней массового мероприятия, и других обстоятельств, влияющих на обеспечение общественной безопасности (ч. 6 ст. 6 Закона). Наиболее определенное условие — это место проведения массового мероприятия, но такие условия, как дата, время проведения и количество участников, создают слишком большой простор для ограничений. Можно представить, что наиболее очевидными поводами для ограничения, связанными с датой и временем, могут быть, например, праздничные даты, намеренное согласование других мероприятий в тех же временных рамках и т. д.

Другие условия: оплата расходов, связанных с охраной общественного порядка, медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия, — являются возложением необоснованных и обременительных обязательств на организаторов массовых мероприятий. Демократическим условиям реализации свободы собраний в большей степени соответствует принятие местными органами государственной власти на себя всех затрат, связанных с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большим скоплением людей). В Руководящих принципах говорится, что органам публичной власти следует взять на себя все затраты, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большим скоплением людей). Государство не должно взимать никаких дополнительных денежных сборов за надлежащее обеспечение охраны порядка во время собрания (Принцип 5.2)[63].

[62] В данном разделе не рассматривается процедура согласования как таковая, поскольку подробное комментирование законодательства не является целью настоящего доклада.

Совершенно неудивительно, что подобный Закон оставляет перечень условий согласования массовых мероприятий неограниченным: администрациям позволено учитывать при согласовании некие другие обстоятельства, которые могут влиять на обеспечение общественной безопасности. Это положение значительно увеличивает потенциал для злоупотреблений, которые, безусловно, будут возникать в условиях неразвитости культуры организации и проведения массовых мероприятий.

Нормы о согласовании массовых мероприятий не проходят теста на пропорциональность, то есть совершенно не учитывают значимость свободы собраний в демократическом обществе и абсолютизируют позицию органа власти. Согласно Руководящим принципам в процессе достижения властями законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства (Принцип 2.4). Органам власти следует учитывать, что они несут позитивное обязательство государства содействовать мирным собраниям и их защите (Принцип 2.2).

Основания для запрета массового мероприятия, перечисленные в ч. 1 ст. 7 Закона, не соответствуют принципу свободного проведения собраний и являются свидетельством разрешительного порядка. Обращают на себя внимание такие запреты:

1) непредставление документов, необходимых для согласования массового мероприятия (после извещения об этом), и отсутствие требуемой местным органом государственного управления информации потенциально являются серьезным рычагом для ограничения нежелательных (с точки зрения государственного органа) мероприятий;

2) запрет на проведение массового мероприятия в определенный день и время в связи с проведением других массовых мероприятий (например, специально инициированных органами власти) — распространенная технология срыва публичных мероприятий. В отсутствие надлежащим образом разработанных согласительных процедур и приоритета в пользу проведения протестных и оппозиционных публичных мероприятий данная технология может получить широкое распространение. Руководящие принципы рекомендуют в случае поступления уведомлений о проведении двух или более собраний в одном и том же месте и в одно и то же время предпринять максимум усилий для обеспечения их проведения. Уполномоченные органы обязаны предотвратить срыв основного собрания в случае организации других собраний в знак несогласия с основным собранием (Принцип 4.3)[64];

3) перечень мест, в которых запрещено проведение собраний, нуждается в сокращении;

4) запрет проведения массового мероприятия в связи с отсутствием у организаторов соответствующего права — дискриминационное основание, которое следует изъять из Закона (см. Раздел 6.2 настоящего доклада).

Гарантия судебной защиты свободы собраний серьезно ослаблена дискриминационными положениями Закона, а также тем, что в судах Абхазии не сложилась практика непосредственного обращения к Конституции и основополагающим международным документам в области прав человека.

Закон совершенно не препятствует использованию технологий срыва массовых мероприятий и содержит слабый механизм досудебного урегулирования споров в случае возникновения подобных обстоятельств (они могут возникать за пределами основных требований Закона в связи с реализацией дискреционных полномочий органов власти) (ч. 4–7 ст. 7 Закона).

---

[63] Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е изд. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. URL: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true. С. 21.

[64] Там же. С. 19.

Рекомендации:

субъектам законодательного процесса: а) исключить из Закона запреты на проведение массового (публичного) мероприятия, нарушающие презумпцию свободы собраний и принцип пропорциональности; б) разработать согласительные процедуры с учетом принципа пропорциональности и соответствия демократическим стандартам; в) разработать детальный механизм административной ответственности должностных лиц органов государственной власти за воспрепятствование организации и (или) проведению массового мероприятия; г) исключить необходимость использования уведомительного порядка для собраний, немногочисленных и одиночных пикетов;

уполномоченным органам, указанным в ст. 3 Закона, — при рассмотрении уведомлений о проведении массовых мероприятий принимать во внимание указанное несоответствие и руководствоваться основополагающими документами в области прав человека и разработанными на их основе международными рекомендациями, а также не допускать дискриминационных ограничений свободы собраний;

судам — до внесения изменений в Закон о массовых мероприятиях принимать во внимание несоответствие его положений Конституции Республики Абхазия, ВДПЧ, МПГПП и при вынесении решений учитывать положения указанных основополагающих актов в области прав человека.

4.4. Возможность организации и проведения спонтанных собраний, митингов и других публичных мероприятий

Строгие бюрократические рамки Закона исключают возможность проведения несогласованных и спонтанных (стихийных) мероприятий (см. предыдущий раздел). Однако возможность проведения именно таких мероприятий является признаком полноценной реализации свободы собраний — об этом прямо говорят Руководящие принципы. Следовательно, в Законе следует предусмотреть исключение из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда предварительное уведомление является невозможным с практической точки зрения. Даже в случае непредставления разумного объяснения факта неподачи предварительного уведомления властям надлежит обеспечить защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения мирного характера такого собрания (Принцип 4.2)[65].

В последнее время люди с активной гражданской позицией осваивают непривычные для Абхазии формы публичных коллективных действий: чаще инициируют различные акции и массовые мероприятия. В основном такие действия становятся реакцией на волюнтаристские решения властей и ухудшение социально-экономического климата. Одними из наиболее заметных событий последнего времени можно назвать митинг представителей малого и среднего бизнеса в марте 2016 г., протестовавших против введения НДС на товары, ввозимые в Абхазию; стихийное собрание граждан 18 апреля 2016 г. у здания Парламента, протестовавших против принятия Закона[66], разрешающего продажу жилья иностранным гражданам; экологическую акцию небольшой группы «зеленых» активистов «Кедровые орешки» в апреле 2016 г., связанную с вырубкой большой аллеи гималайских кедров на центральной улице Ткуарчала (несмотря на локальный характер акции, она вызвала острую критику в российском интернет-СМИ, с оценкой роли всего гражданского общества Абхазии); митинги ветеранов грузино-абхазской войны в июне 2017 г. и др. Некоторые из перечисленных мероприятий имели спонтанный и несогласованный характер.

В июне 2017 г. у здания Парламента состоялся небольшой несогласованный митинг, в котором приняли участие преимущественно женщины, включая сотрудниц ряда НПО. Причиной его проведения стало ухудшение криминогенной обстановки и жестокие акты насилия, в том числе сексуального, в отношении женщин (жестокое изнасилование несовершеннолетней и убийство ее сестры). Участницы митинга выражали обеспокоенность тем, что лица, совершившие страшные преступления, могут избежать ответственности. Митинг перерос во встречу с представителями депутатского корпуса, на которой выступили представители НПО, журналисты, активные граждане[67]. На встрече было принято решение о создании парламентской комиссии, которая будет следить за ходом расследования уголовного дела. В ее состав вошли четыре представительницы от разных НПО. Впервые публичное обсуждение проблем гендерного насилия и насилия

[65] Там же. С. 19.

[66] Проект Закона Республики Абхазия «О продаже недвижимости иностранцам» // Нужная газета. 2015. URL: https://abh-n.ru/proekt-zakona-o-prodazhe-nedvizhimosti-inostrancam/.

[67] Общественность требует от депутатов взять под контроль расследование резонансных преступлений // ИА «Абхазия-Информ». 19.06.2017. URL: http://abkhazinform.com/item/6021-obshchestvennost-trebuet-ot-deputatov-vzyat-pod-kontrol-rassledovanie-rezonansnykh-prestuplenij.

в отношении несовершеннолетних с вовлечением представителей власти побудило к таким конкретным шагам. Описываемый случай получил достаточное широкое освещение в СМИ на фоне того, что в целом в обществе существует значительная инерция относительно проблем гендерного насилия. Регулярные обсуждения этой темы, инициируемые Ассоциацией женщин Абхазии, нередко вызывают неприятие и критику. Родственники жертв часто играют неоднозначную роль в ситуациях насилия и стараются замалчивать подобные факты — все это усиливает бездействие правоохранительных органов. Только острая реакция общества на преступления явилась толчком к тому, что в обществе стали открыто говорить в том числе и о фактах сексуального насилия в отношении несовершеннолетних. Все еще остается сложной задачей преодоление инерции правоохранительных органов в отношении случаев домашнего насилия, когда правоохранители, как и многие в обществе, считают случаи насилия в семье внутрисемейным делом. В настоящее время еще рано говорить о конкретных результатах общественного участия, однако можно утверждать, что гражданскому обществу удалось актуализировать проблему и привлечь к ней внимание. Этот пример показывает, что гражданское общество заинтересовано в значительной степени в форматах, предполагающих конкретные шаги, нацеленные на достижение результата.

Замечания к ст. 13 и ст. 14 Закона о массовых мероприятиях аналогичны тем, которые даны в этом и других разделах гл. 6.

Рекомендации субъектам законодательного процесса:

предусмотреть в Законе «О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия» возможность проведения спонтанных (стихийных) публичных мероприятий с условием, что ответственность к их организаторам и участникам будет применяться лишь в случае нарушения условий проведения мирных публичных мероприятий;

включить в ст. 13 Закона «О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия» критерии определения мирного собрания, соответствующие Принципу 1.3 Руководящих принципов;

исключить из ст. 1661 КоАП РА ответственность организаторов массовых мероприятий за проведение несогласованных мероприятий (за исключением случаев нарушения правил мирного проведения собраний).

4.5. Использование свободы собраний неправительственными организациями: оценка ситуации

Как было показано, представители гражданского общества не остаются в стороне от массовых публичных мероприятий, но сами практически не обращаются к ним как средству выражения своей позиции. НПО редко инициируют какие-либо публичные акции, в основном такие акции проходят в рамках различных общественных кампаний, например, за безопасность дорожного движения, чистоту городских пространств и т. п. В гражданском обществе преобладает представление о массовых мероприятиях (в ответ на внутриполитические вызовы) как о крайнем средстве и слишком стихийном инструменте коммуникации, особенно с властью. Есть мнение, что такого рода мероприятия — в значительной степени средство политического давления (в особенности акции гражданского протеста). В целом культура протестных мероприятий не была воспринята в неправительственном секторе Абхазии, поскольку они ориентированы в большей степени на неконфронтационные общественные практики.

Существовали также другие объективные причины, объясняющие невысокую актуальность описываемых практик. Во-первых, несмотря на непростые взаимоотношения власти и гражданского общества, до настоящего времени последнее воспринималось властью как экспертное сообщество (таковым является его самопозиционирование и в настоящее время), с которым следует взаимодействовать. Противоречия между властью и неправительственным сектором не достигали критического уровня, поэтому оказывались востребованными другие проявления гражданского активности с акцентом на экспертную поддержку процессов реформирования в определенных областях публично-властной и сервисной деятельности (например, ЦГП давал оценку состоянию и качеству правосудия, степени доступности для граждан государственных медицинских учреждений Абхазии, возможности полноценного осуществления местного самоуправления; «Сухумский медиаклуб» был инициатором появления Закона «О праве на доступ к информации»; АЖА — Закона «Об обеспечении равных правовых возможностей мужчин и женщин» и т. д.). Сами органы власти нередко проявляли заинтересованность в получении обратной связи от институтов гражданского общества, приглашая их представителей к участию в дискуссиях, посвященных внутри- и внешнеполитической проблематике. Неправительственный сектор продолжает использовать различные экспертные форматы публичных обсуждений, хотя внимание к ним со стороны представителей власти в последнее время снизилось.

Во-вторых, важной площадкой, помогавшей звучать голосу неправительственного сектора, были местные СМИ (независимая пресса и негосударственный телеканал «Абаза ТВ»), которые до вовлечения в политическую борьбу и потери ими ведущих позиций независимых ресурсов в освещении внутренней жизни страны могли способствовать распространению оценок и мнений представителей гражданского общества.

Все это объясняет отсутствие до определенного времени значительного интереса гражданского общества к использованию такого инструмента, как публичные мероприятия. Закон «О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия» был в числе немногих законов, связанных с правами человека, разработка которого проходила без консультаций с представителями гражданского обще-

ства. Такое невнимание говорит скорее о приоритетах гражданского общества на определенном этапе, актуальности иных инструментов, укрепляющих возможности гражданского общества, например таких, как доступ к информации. Однако это не означает, что у гражданского сектора и сейчас отсутствует интерес к публичным мероприятиям. Их значимость в последнее время возросла, особенно для независимых активистов и незарегистрированных активистских групп.

Ситуация со свободой собраний и ассоциаций описывается большинством опрошенных активистов НПО как достаточно благополучная. Большинство опрошенных не знают ни одного случая, когда политическим или иным группам было отказано в регистрации или проведении массовой акции: «В этом плане нет проблем, проблема в том, что митингующих не слушают» (гражданский активист).

Несколько человек вспомнили о случае, когда городская администрация не дала разрешения оппозиционной партии провести митинг в определенном месте в городе. В целом же власти формально не запрещают проведение собраний, а в случае несанкционированных митингов не применяют силу, поскольку это чревато непредсказуемым развитием событий.

Абхазский политический ландшафт, несмотря на малочисленность населения, довольно сложен. Наличие политического спектра ветеранских партий, представителей многочисленных фамилий, уважаемых политиков и общественных деятелей и пр. создает некоторую систему сдержек и противовесов. В этой ситуации сложно представить, чтобы влиятельной оппозиционной партии кто-то смог запретить провести митинг или собрание. Однако власть использует такой способ давления, как проведение параллельных митингов сторонников действующей власти, — в то же время и практически на соседней улице. Более того, известны случаи, когда госслужащих обязывали участвовать в митингах сторонников власти или когда под угрозой увольнения им запрещалось участвовать в собраниях оппозиции и даже инициированном оппозицией референдуме.

Акции и митинги, в том числе несанкционированные, могут беспрепятственно осуществляться гражданскими активистами, как это было в связи со случаем насилия в отношении несовершеннолетней, когда стихийно созванная через социальные сети группа женщин пришла в Парламент и потребовала встречи с депутатами.

Для большинства опрошенных актуален не вопрос о том, существует ли свобода собраний, в чем сомнений у опрошенных нет, а вопрос о том, насколько эти собрания эффективны и какие действия по исправлению ситуации будут предприняты властями в ответ на требования граждан. В результате того, что оппозиционные собрания стали достаточно частыми и не способными мобилизовать значительную часть общества, некоторые провластные журналисты говорят о том, что протестные собрания исчерпали свой ресурс: «Протестные собрания и выступления себя дискредитировали, стали популистскими, не отражают мнения общества».

Если обобщить мнения гражданских активистов и журналистов, можно сделать вывод о том, что для общественности более актуален вопрос адекватного реагирования власти на требования общества, нежели вопрос свободы собраний, в наличии которой никто не сомневается.

ГЛАВА 5. ВОЗМОЖНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ И АДВОКАТИРОВАНИЯ

5.1. Правовые основы осуществления гражданского контроля[68]

Абхазские НПО осуществляют гражданский контроль в отсутствие какого-либо специального закона, расширяя свои возможности за счет широкого понимания права на объединение и ряда других основных прав и свобод. Кроме того, общественным объединениям Закон гарантирует свободу в определении целей, задач и принципов своей деятельности, форм и методов работы (ч. 1 ст. 2), возможность участвовать в выработке решений органов государственной власти и управления (ст. 11). Этими возможностями могут пользоваться и пользуются все НПО (НКО), независимо от их организационно-правовой формы. Отсутствие ограничений в этой сфере — пример позитивной практики, основанной на широком понимании права на объединение.

Прямое упоминание гражданского (общественного) контроля в законодательстве можно встретить только в преамбуле Закона «О праве на доступ к информации» (далее — Закон о праве на доступ к информации, Закон). Только одно упоминание о гражданском контроле не означает, что ему не уделено достаточного внимания в Законе. Именно Закон о праве на доступ к информации содержит важные правовые механизмы, позволяющие гражданскому обществу взаимодействовать с органами публичной власти, иметь гарантии правомерной реакции на его «интервенции». Запрос информации и возможность присутствия на заседаниях органов публичной власти являются важными инструментами общественного контроля в руках представителей гражданского общества и всех, кто действует в общественных интересах.

Рекомендации органам публичной власти:

взаимодействовать с представителями неправительственных организаций по вопросам осуществления общественного контроля;

следовать в своей деятельности стандартам открытости, установленным в Законе «О праве на доступ к информации».

[68] В неправительственном секторе Абхазии распространено использование термина «гражданский контроль» вместо «общественный контроль». В литературе также встречается употребление данного термина. См., например: Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. М.: Весь мир, 2010. 221 с.

5.2. Оценка возможностей для осуществления гражданского контроля и сотрудничества гражданского общества и государственных структур

Общественный контроль является одной из важных функций гражданских институтов — общественных организаций и независимых СМИ, – которая обеспечивает гражданское участие и консолидирует такие основополагающие демократические принципы, как прозрачность и подотчетность обществу со стороны государственных структур.

Интересно, что вопрос о возможности осуществления гражданского контроля ассоциировался у подавляющего большинства опрошенных журналистов исключительно с деятельностью неправительственных организаций, хотя гражданский контроль является одной из функций (watchdog) самих журналистов. Возможно, это происходит потому, что в абхазском обществе сложились достаточно непростые отношения между НПО и некоторой частью журналистского сообщества, в результате чего данные журналисты стараются дистанцироваться от термина «гражданское общество» и других ассоциирующихся с ним понятий. Эта дистанцированность связана во многом с разным пониманием функций гражданского общества и разной интерпретацией демократических ценностей представителями НПО и некоторой частью журналистского сообщества. У НПО вызывают вопросы точечный характер некоторых журналистских расследований и явное проявление политических пристрастий в пользу действующей власти со стороны части журналистов, позиционирующих себя в качестве независимых. С другой стороны, у части журналистов вызывает недовольство отсутствие ежедневной реакции НПО на текущую ситуацию в виде заявлений, интервью или постов в социальных сетях. Более того, попытки НПО сфокусироваться на принципах, а не на личностях интерпретируются этими журналистами как избирательный подход в критической оценке ситуации.

Однако, несмотря на существующие разногласия по поводу ценностной основы гражданского контроля и в целом гражданской активности, все опрошенные признают осуществление гражданского контроля над деятельностью государственных органов власти важной задачей.

И журналисты, и общественные организации считают, что Закон о праве граждан на доступ к информации, как и положения Конституции РА в целом, позволяют гражданским институтам осуществлять контроль над деятельностью государственных органов.

Впервые гражданский контроль в Абхазии был осуществлен гражданскими организациями и волонтерами, проводившими мониторинг первых альтернативных выборов Президента РА в 2004 г. В этот период НПО создали Лигу избирателей «За честные выборы», которая не только осуществляла наблюдение за избирательным процессом, но и влияла на внесение изменений в избирательное законодательство и процедуры (например, по инициативе Лиги на избирательных участках были установлены прозрачные урны).

Сегодня гражданский контроль на практике осуществляется не только отдельными неправительственными организациями и журналистами, но и любыми активными гражданами — пользователями социальных сетей. Возможность публиковать в социальных сетях те или иные материалы, комментировать решения властных структур и деятельность государственных органов, возможность напрямую задавать вопросы чиновникам, также являющим-

ся пользователями социальных сетей, при всех издержках, связанных с вопросом достоверности анонимных вбросов, выводят гражданский контроль на новый уровень. Иногда достаточно того, чтобы информация появилась в социальных сетях, чтобы чиновники вынуждены были комментировать тот или иной вопрос и давать объяснения. Как отметил независимый журналист, «чиновники читают, что пишут об их работе люди в соцсетях. Многие не отказывают в комментариях. «Фейсбук» всех познакомил. Более того, если в «Фейсбуке» по криминальным ситуациям поднимается шум, чиновники реагируют. Может быть, если не было бы соцсетей, они и смолчали бы».

Иногда, если бурная активность в социальных сетях не выливается в более практические дела в виде обращений в прокуратуру, суд, Парламент и т. д. и последовательное отслеживание ситуации по конкретному острому вопросу, проблема может остаться нерешенной.

Несмотря на то что, по мнению опрошенных, условия для осуществления гражданского контроля в целом в Абхазии существуют, респонденты видят некоторые проблемы, препятствующие его более действенному осуществлению. Эти проблемы имеют двоякую природу. С одной стороны, сами общественные институты не обладают достаточным опытом и навыками для осуществления гражданского контроля. В стране, помимо журналистов, только единичные организации занимаются гражданским контролем[69]. Поэтому гражданский контроль осуществляется скорее спорадически, нежели систематически.

С другой стороны, существует инерция части чиновничества, считающего, что контролировать их работу могут только начальство и вышестоящие инстанции: «Они делятся неохотно информацией. Они считают, что они компетентны, а другие не имеют полномочий. Они говорят, зачем клиент к вам идет, почему к нам не идет, мы здесь для этого сидим! Ревниво воспринимают нашу деятельность» (сотрудник Общественной приемной по правам человека).

Тем не менее, по мнению опрошенных, чиновники работают с оглядкой на общественные организации и журналистов, последовательно занимающихся гражданским контролем. И чем активнее работа гражданских институтов, тем больше чиновники с ними вынуждены считаться. Например, реакция гражданских активистов и журналистов на изнасилование несовершеннолетней девочки и убийство ее сестры, вылившаяся в стихийно созванный поход в Парламент и встречу с депутатами, в итоге привела к созданию рабочей группы с участием гражданских активистов и депутатов Парламента. Задача рабочей группы — отслеживать работу правоохранительных органов в отношении расследования данных преступлений.

В то же время есть чиновники, которые болезненно реагируют на гражданский контроль и критику со стороны журналистов и гражданских организаций. Это порой выливается в необоснованные нападки на критиков, чаще всего через социальные сети, ибо выступления чиновников через СМИ, тем более если они содержат клевету и оскорбления, могут повлечь за собой судебные разбирательства. Некоторые опрошенные считают, что появление разговоров, например, на тему возможной подготовки законопроекта об иностранных агентах, является в том числе реакцией на гражданский контроль со стороны НПО, хотя существуют и другие причины.

[69] ЦГП — одна из немногих организаций, готовящих отчеты по результатам гражданского контроля. Например, в 2015 г. ЦГП провел оценку степени доступности для граждан государственных медицинских учреждений Абхазии. По результатам оценки был подготовлен отчет, который можно найти на сайте ЦГП (URL: http://apsny-chp.org/projects/?ID=170). Примером гражданского контроля также является контрольная закупка, которую осуществляли журналисты, разрабатывая поправки к Закону о праве граждан на доступ к информации.

Есть другая часть чиновников, а также депутатов Парламента, которые видят в гражданском обществе ресурс и с готовностью сотрудничают с ним в обсуждении и решении вопросов, особенно в социальной сфере. В других сферах бывает так, что чиновники готовы взаимодействовать в решении проблемы конкретного человека, но останавливаются там, где речь идет о реагировании на системные проблемы. Есть и обратные случаи, когда государственные чиновники нуждаются в поддержке гражданского общества при решении системных проблем или сенситивных вопросов, которые сами они в силу разных причин разрешить или озвучить не могут.

В последнее время в связи с критикой в обществе деятельности правоохранительной системы Общественная палата Абхазии предложила создать общественные советы при МВД и прокуратуре. Эта идея была достаточно положительно воспринята чиновниками. От того, каким содержанием наполнится на практике идея общественных советов, зависит то, насколько действенным станет данный инструмент гражданского контроля.

Рекомендации представителям гражданского общества:

поддерживать инициативы по осуществлению гражданского контроля, обучать заинтересованные группы навыкам ведения систематического гражданского контроля;

инициировать создание общественных советов с реальными полномочиями для осуществления контроля над работой разных ведомств (в первую очередь правоохранительных органов);

сформировать общественный консенсус и требовать от власти и правоохранительных органов не оставлять без реагирования случаи, когда должностное лицо злоупотребляет своими полномочиями в нарушение права граждан на доступ к информации или других прав и свобод;

повышать образовательный уровень в обществе и вести просветительскую работу, чтобы граждане пользовались своим правом на доступ к информации, а общество понимало свою ответственность за сделанный во время избирательных кампаний выбор, иначе обществу не стоит ожидать, что на справедливые требования граждан последует адекватная реакция чиновника или депутата.

5.3. Общественные кампании как основной инструмент адвокатирования

Гражданское общество в Абхазии в последние годы достаточно часто использует общественные кампании как инструмент влияния на принятие решений, касающихся общественно значимых вопросов. Это и кампания за чистоту в столице Абхазии г. Сухум «Наш любимый, чистый город», кампания за безопасность на дорогах, кампания за сохранение архитектурных памятников «Здравствуй, неповторимый Сухум» (2015 г.), а также неоднократно проводимая кампания «За мир без наркотиков».

О том, что представляет собой этот инструмент и как им пользоваться, обществу рассказали и международные организации, и местные неправительственные организации, одной из которых является Центр Гуманитарных Программ (ЦГП). Сотрудники ЦГП неоднократно проводили обучающие семинары с активистами гражданского общества и молодежью, для того чтобы передать им навыки ведения общественных кампаний, которые участники могли использовать на практике в рамках инициатив, поддержанных ЦГП. К таким инициативам относятся перечисленные выше кампании.

Необходимо отметить, что роль НПО в привлечении внимания и общества, и власти к необходимости решения острых, общественно значимых, а иногда и политических проблем велика. В настоящее время именно НПО поднимает такие важные проблемы, имеющие непосредственное отношение к правам человека, как запрет абортов, безнаказанность преступников, совершающих домашнее насилие, проблемы жителей Галского района Абхазии, населенного этническим меньшинством (грузинами).

Общественная кампания за отмену положений о запрете абортов в Законе «О здравоохранении» (2016 г.) была инициирована группой молодых волонтеров. Волонтерская инициативная группа при поддержке ряда НПО — «Центр Гуманитарных Программ» (ЦГП), «Ассоциация женщин Абхазии» (АЖА), «Сухумский дом юношества» (СДЮ) — решила начать общественную кампанию.

ЦГП участвовал в кампании практически на всех этапах ее осуществления: планирования, участия во встречах с экспертами, подготовке обращения к Парламенту, участия в круглом столе и т. д.

Параллельно с деятельностью молодежной инициативной группы АЖА также занималась изучением проблемы и предпринимала действия, направленные на информирование общества о проблеме. АЖА инициировала обсуждение и провела опрос общественного мнения, в рамках которого приняли участие 809 человек, из них — 663 женщины и 146 мужчин из всех районов республики, что составляет 0,5% от общей численности населения. Были проведены интервью с экспертами, врачами, депутатами, общественными деятелями. Почти половина всех опрошенных — люди в возрасте от 20 до 40 лет.

Несмотря на то что в ходе предвыборной кампании кандидатов в депутаты Парламента шестого созыва многие поднимали проблему запрета абортов и высказывались за отмену данной статьи, новый состав Парламента до сих пор так и не включил этот вопрос в повестку дня.

Если оценивать реакцию власти на данную общественную кампанию, то необходимо отметить, что представители исполнительной власти — Министерство здравоохранения РА, главврач республиканского родильного дома и т. д. — являются союзниками НПО. Они представили свое заключение по данному вопросу в Парламент, однако их рекомендации не

были учтены. Депутат Парламента, участвовавшая в дискуссии, организованной в рамках кампании, и отказавшаяся бороться за отмену статьи Закона в силу своей религиозности, тем не менее публично пообещала организовать общественные слушания данного вопроса в Парламенте.

Однако позиции гражданского общества в данном вопросе оппонируют представители христианской религиозной организации, которые на следующий же день после круглого стола организовали встречу с прихожанками церкви, на которой последние выступили за запрет абортов. Эта встреча была показана по центральному телевизионному каналу.

На сегодняшний день сложно однозначно оценивать результаты общественной кампании, поскольку статья Закона, запрещающая аборты, не отменена, но очевидно, что, если гражданское общество не будет актуализировать необходимость отмены запрета абортов, решение вытекающих из него проблем будет практически невозможно.

Немаловажную роль сыграли НПО и в привлечении внимания к преступлениям против женщин, совершаемым в семье родственниками жертв (в последнее время участились случаи расправы с женщинами, нарушившими, с точки зрения родственников, традиционные нормы поведения). Ассоциация женщин Абхазии, Центр Гуманитарных Программ и представители других НПО не раз озвучивали на разных площадках, в том числе в Парламенте и Общественной палате, возмущение тем, что правоохранительные органы не возбуждают уголовные дела по фактам гибели женщин. На основании показаний родственников случаи насилия с летальным исходом рассматриваются правоохранительными органами как суицид.

Еще в 2012 г. АЖА провела исследование по проблеме домашнего насилия и подготовила проект закона по семейному насилию, однако поддержки абхазских законодателей получить не удалось. Чтобы были приняты соответствующие изменения в законодательстве, необходимо признание депутатами самого факта существования проблемы домашнего насилия в Абхазии, чего до недавнего времени было очень трудно добиться, в силу того что в Парламенте Абхазии большинство депутатов — мужчины, либо отрицающие факт существования проблемы, либо придерживающиеся традиционного подхода и считающие, что подобные проблемы должны решаться внутри семьи.

В 2017 г. АЖА провела еще одно исследование на тему «Жестокость и насилие в семье — причины, следствия и пути преодоления». В ходе опроса было проведено 15 углубленных интервью с экспертами, среди которых депутаты Народного Собрания — Парламента РА, сотрудники правоохранительных органов, правозащитники, психологи, юристы, врачи, гражданские активисты. Было проведено также 6 фокус-групп с гражданскими активистами, журналистами, юристами, педагогами, госслужащими и молодежью. Всего было опрошено 55 человек. В настоящее время ведется работа по анализу полученного в ходе исследования материала, который впоследствии будет представлен власти и обществу.

5.4. Право на петицию (обращение) в деятельности НПО

Право на петицию в Абхазии можно рассмотреть на примере общественной кампании за сохранение историко-архитектурных памятников, инициированную ЦГП. Кампания охватила довольно широкий спектр действий, таких как площадки для дискуссий на данную тему, информирование общества через СМИ и интернет-ресурсы, встречи с представителями Министерства культуры и охраны историко-культурного наследия, ответственными за охрану памятников. Но ключевую роль в кампании сыграло письмо общественности в адрес министерства с требованием запретить строительство ресторана на остатках крепости, которая датируется I в. до н. э. и которая расположена на территории историко-архитектурного заповедника. Инициатором письма выступил ЦГП. Петицию подписали 236 человек, среди которых были не только известные общественные деятели, но и жители Сухума. Сбор подписей и активное обсуждение проблемы послужили поводом для проведения Министерством культуры и охраны историко-культурного наследия Республики Абхазия расширенного заседания научно-методического совета, на котором присутствовали представители научного сообщества, исполнительной и законодательной власти, активисты кампании и сам застройщик (документы, разрешающие реставрацию ресторана, были выданы застройщику предыдущим руководством органа, осуществляющего охрану объектов историко-культурного наследия).

В данном случае НПО удалось достичь положительного результата, поскольку министерством было принято решение запретить строительство, несмотря на то что застройщик использовал связи с влиятельными людьми, оказывавшими давление на должностных лиц, принимавших решение. Эффективность также объясняется тем, что представители министерства разделяли мнение о том, что необходим запрет, и письмо общественности стало определенной поддержкой в их деятельности по наведению порядка в сфере сохранения историко-культурного наследия Абхазии. Данный пример демонстрирует важность сотрудничества с представителями власти в тех случаях, когда существует понимание проблемы и стремление ее решить.

НПО в Абхазии достаточно часто используют свое право на петицию, делая коллективные публичные заявления, обращения, публикуя открытые письма, поскольку, безусловно, вместе гораздо эффективнее добиваться результатов. Однако мобилизация общественной поддержки — это сложная задача, которую легче осуществить, если ее инициаторы имеют определенное положение и авторитет в обществе, заработанные в результате многих лет работы.

ГЛАВА 6. ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПО

6.1. Оценка ситуации с обеспечением доступа к информации (по результатам интервьюирования представителей гражданского общества)

Ситуация с обеспечением доступа граждан к информации является важным индикатором укорененности в системе управления и в государстве в целом таких демократических принципов, как подотчетность государственных органов власти обществу, прозрачность деятельности государственных структур, информированность граждан и защита их прав и пр.

Для отдельных групп в обществе обеспечение доступа к информации важно по более специфичным причинам. Если брать две группы респондентов в проведенном опросе, то для журналистов доступ к информации важен с точки зрения осуществления их профессиональной деятельности — для освещения фактов и событий, для отражения разных мнений по поводу этих событий или явлений, для проведения журналистских расследований и т. д. Как отметил один из опрошенных журналистов, «я обращаюсь за точной информацией к чиновникам и депутатам, за разъяснением каких-то соглашений, договоров. Если речь идет о криминогенной ситуации, то мне нужна оперативная информация и комментарии соответствующих силовых структур».

Представителям общественных организаций и, в частности, тем, кто занимается защитой прав человека, обеспечение доступа к информации позволяет в первую очередь более эффективно помогать конкретному гражданину в решении его проблемы, защите его прав. В этом случае общественной организации важно знать функциональные обязанности того или иного чиновника, чтобы установить, идет ли речь о несовершенстве закона или о том, что закон не выполняется. Как отмечает сотрудник одной из общественных приемных по правам человека, «мы должны понять, проблема в законе или в его неисполнении. Нам нужно разработать правильный алгоритм, чтобы помочь гражданину решить его проблему. Надо знать, кто за что отвечает. Бывает и так, что информация публичная есть, а наш клиент не знает, где ее прочитать. В итоге он может не знать, что государство предоставляет ему льготы или привилегии». Необходимость в информации возникает у сотрудников НПО часто тогда, когда чиновник затягивает решение вопроса, с которым к нему обратился рядовой гражданин, или когда последнему безосновательно отказывают в положительным реагировании на его запрос. Наличие доступа к информации повышает ответственность чиновника за его действия или бездействие.

Кроме того, обеспечение доступа СМИ и общественных организаций к информации является важным условием для полноценного осуществления гражданского контроля над деятельностью государственных служб.

Наконец, доступ к информации позволяет выявлять, анализировать и озвучивать системные проблемы в сфере управления, предлагая их решение.

6.2. К кому и за какой информацией обращаются?

Чаще всего общественные организации, в особенности те, которые занимаются защитой прав человека, обращаются в социальные службы, правоохранительные органы и суды разных инстанций[70]. Наиболее часто востребована информация, касающаяся социальных льгот и привилегий, имущественных прав граждан, судебных разбирательств, расследования уголовных и административных дел, вопросов гражданства и обмена паспортов.

Журналисты, как отмечалось выше, обращаются в государственные органы за информацией по роду своей профессиональной деятельности[71]. Чаще всего они нуждаются в информации, связанной с принятием Парламентом тех или иных законов, выходом постановлений правительства, подписанием соглашений и договоров. Кроме того, на регулярной основе СМИ запрашивают информацию, связанную с криминогенной ситуацией.

[70] Структуры, в которые чаще всего обращаются НПО: МВД и его подразделения; Генеральная прокуратура; суды разных инстанций; Министерство труда, занятости и социального обеспечения; Министерство юстиции; Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РА; Министерство здравоохранения; Министерство по налогам и сборам; Миграционная служба; Министерство образования, местные администрации. Помимо этого, при подготовке аналитических материалов или для разработки стратегии своей деятельности общественные организации зачастую нуждаются в информации из Управления государственной статистики. По отдельным вопросам своей деятельности НПО запрашивают информацию у Министерства культуры, Народного Собрания — Парламента РА и МИД, а также в различных ведомствах на местном уровне.

[71] Журналисты чаще всего обращаются за информацией в МВД, Верховный суд и суды первой инстанции; Генеральную прокуратуру; Парламент; Администрацию Президента; Кабинет министров; Министерство экономики; Управление государственной статистики; МИД; Министерство по курортам и туризму; Министерство сельского хозяйства; Министерство труда, занятости и социального обеспечения; Министерство образования; Министерство по чрезвычайным ситуациям; Министерство обороны; Службу государственной безопасности; Министерство здравоохранения; Государственную компанию «Черноморэнерго»; Национальный банк. В зависимости от актуальности той или иной темы журналисты обращаются и в другие ведомства республиканского и местного значения.

6.3. Предпочитаемые способы получения информации

Сегодня в Абхазии разную по качеству и объему информацию можно получить от государственных служб через официальные сайты, телефонные звонки, письменные запросы, личное посещение того или иного ведомства, а также благодаря личным связям.

Большинство опрошенных предпочитают использовать личные связи. С их точки зрения, непосредственное посещение ведомства — гораздо более эффективный метод поиска достоверной и максимально полной информации, в то время как сайты и телефонные звонки дают возможность получить первичную, более общую, часто поверхностную информацию, без необходимых деталей и конкретных фактов. Личное посещение позволяет выйти на наиболее компетентного в конкретном вопросе чиновника и при благоприятных обстоятельствах (открытость самого чиновника и ведомства в целом, готовность предоставить подзаконные акты, если их нет в открытом доступе и пр.) получить наиболее полную информацию по интересующему вопросу.

В условиях маленького общества существуют крепкие социальные связи, которые упрощают получение гражданами информации от чиновников, особенно низового уровня, находящихся в шаговой доступности от своих знакомых, родственников, друзей, соседей. Доступны для родственников и знакомых и чиновники более высокого ранга, включая министров и высших должностных лиц, которым можно позвонить по мобильному телефону. Тем не менее не всякий гражданин может воспользоваться такой возможностью и тем более получить удовлетворяющий его ответ: «Простой человек не получит информацию. Если есть личные связи, легче работать. Решат ли — это другой вопрос» (представитель НПО). Опрошенные отмечали, что чем более известен запрашивающий информацию человек, тем легче ему выйти на уровень высших должностных лиц. В этом смысле такую возможность имеют как журналисты, так и активные общественники: «Меня уже знают, знают, как я работаю, поэтому дают информацию. Ко мне есть доверие» (независимый журналист).

Чем доверительнее отношения между чиновником и журналистом, тем легче последнему обратиться к данному должностному лицу за оперативной информацией. Однако такие отношения порой имеют и обратную сторону. Если журналист выстраивает слишком доверительные отношения с власть имущими, то в обмен на эксклюзивный доступ к информации некоторые чиновники ожидают от него лояльного отношения в ущерб объективности, что в конечном итоге ограничивает доступ к важной информации для рядового гражданина.

Точно так же важно представителям общественных организаций, осуществляющих гражданский контроль и правозащитную деятельность, не перейти черту в выстраивании отношений с чиновниками, чтобы получаемая ими информация могла помочь не только в решении проблем конкретного человека, но и в выявлении системных проблем, связанных с недостатками в государственном управлении, отправлении правосудия, обеспечении законности и т. д.

Для представителей НПО важным инструментом получения информации является письменный запрос, поскольку чиновники обязаны дать на него официальный ответ в установленные сроки. «Письма — основной способ, поскольку мы хотим иметь письменный ответ на запрос, чтобы впоследствии на него ссылаться. Для уточнения каких-то деталей можно обратиться к чиновникам по телефону или через личные каналы» (юрист общественной приемной).

Журналисты используют письменные запросы лишь в тех случаях, когда хотят провести журналистское расследование или написать аналитический комментарий. Чаще же всего их интересует оперативная информация.

Запросы по телефону дают в большинстве случаев первичную информацию и помогают сориентироваться в дальнейших поисках. Однако и здесь готовность предоставить информацию по телефону, если информация затребована в связи, например, с жалобой гражданина, зависит от того, кто именно запрашивает информацию. Более оперативной и адекватной реакция бывает на телефонный запрос от имени организации, нежели от частного лица, тем более когда запрос делает авторитетная организация.

Личные связи помогают получить конфиденциальную информацию, когда внутри ведомства на уровне отдельных сотрудников есть понимание важности предоставления той или иной информации обществу, но начальство этому противится. В этих случаях информация предоставляется независимым журналистам и оппозиционным политикам неофициально. Затем эта информация распространяется в социальных сетях, которые стали наиболее оперативным, постоянно обновляемым, хотя и не во всех случаях надежным источником информации. Многие журналисты говорили о том, что часто впервые информация, особенно негативного характера, появляется именно в социальных сетях: «Все равно все из «Фейсбука» узнаем» (независимый журналист). Нередко источником становятся анонимные пользователи. Только после появления в социальных сетях и реакции со стороны журналистов и гражданских активистов информация появляется также на сайтах соответствующих ведомств и в пресс-релизах соответствующих пресс-служб.

Несвоевременная подача информации со стороны государственных структур может быть связана как с тем, что социальные сети более мобильны, так и с тем, что до появления информации в социальных сетях те или иные ведомства скрывают общественно важную информацию, способную повлиять на репутацию того или иного чиновника или ведомства, или не считают себя обязанными сделать ту или иную информацию общедоступной.

В целом респонденты считают, что после принятия поправок к Закону о праве на доступ к информации сайты ряда государственных служб стали более информативными. Реакция журналистов и пользователей социальных сетей на качество и объем информации на сайтах стимулирует некоторые ведомства улучшить работу в этом направлении. Однако в целом отмечалось, что существующие сайты в большинстве своем недостаточно информативны: в них не хватает статистики и аналитики; они не знакомят с подзаконными актами, распоряжениями, постановлениями и регламентами, регулирующими ту или иную сферу; плохо или вовсе не работает система обратной связи, вопросов и ответов и т. д.[72]

[72] Среди более информативных и оперативных назывались сайты МИД, Миграционной службы, Министерства экономики и Министерства образования. На сайтах Контрольной палаты, Генеральной прокуратуры и МВД содержится важная информация, однако, как отмечали опрошенные, получить разъясняющие комментарии к этой информации от представителей этих ведомств бывает достаточно сложно. Среди редко обновляемых и в меньшей степени информативных сайтов назывались сайты Верховного суда, Кабинета министров, Администрации города Сухум, Абхазского государственного университета. В последнее время хуже стал работать сайт Парламента РА. Нарекания вызвал и сайт Государственного информационного агентства «Апсныпресс» за то, что материалы на этом сайте, с точки зрения опрошенных, поверхностны.

6.4. Наиболее и наименее открытые с точки зрения предоставления информации государственные структуры

С точки зрения активистов общественных организаций, наиболее открытыми в плане предоставления информации являются Министерство труда, занятости и социального обеспечения, МИД, Министерство культуры, Министерство здравоохранения, Министерство юстиции, Миграционная служба, Национальный банк. Под открытостью в данном случае понимается наличие информации в публичном доступе и готовность предоставить требуемую дополнительную информацию. Вместе с тем следует отметить, что наличие сайтов у министерств и ведомств и готовность общаться и предоставлять имеющуюся информацию далеко не всегда гарантирует адекватное запросу качество предоставляемой информации.

С точки зрения журналистов, наиболее открытыми и оперативными в плане предоставления информации являются Министерство экономики, Министерство сельского хозяйства, Министерство здравоохранения, Министерство иностранных дел, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Парламент.

К наиболее закрытым ведомствам в плане предоставления информации обе группы респондентов отнесли силовой блок: Министерство обороны, СГБ, отчасти Генеральную прокуратуру и МВД. При этом журналисты признавали, что Генпрокуратура и МВД информируют население через пресс-службы и сайты своих ведомств, однако их информация нередко оказывается запоздалой, неполной или же выхолощенной. При устном и даже письменном обращении в данные структуры нередко вместо полноценной информации можно получить не всегда обоснованную ссылку на тайну следствия. К закрытым ведомствам, в которых сложно получить информацию, опрошенные также относят Верховный суд и Управление государственной статистики, несмотря на наличие у них соответствующих сайтов.

Почти не упоминались в качестве источников информации городские и районные собрания, что косвенно говорит о том, какую второстепенную роль местное самоуправление играет в сегодняшней жизни Абхазии.

Не всем опрошенным при обращении в государственные органы доводилось ссылаться на Закон о праве на доступ к информации. Тем, кто рассчитывает на личные связи, нет надобности ссылаться на Закон. Однако в некоторых случаях, когда ведется журналистское расследование или когда общественные организации защищают гражданина от произвола чиновника, ссылка на Закон помогает добиться цели. Бывает и обратная реакция, когда чиновник негативно реагирует на ссылку, воспринимая ее как давление и изначальный настрой на сугубо формальное обсуждение проблемы.

Наиболее труднодоступной для журналистов является информация, касающаяся статистики (в Управлении государственной статистики и в целом в большинстве ведомств), финансовых вопросов, расходования средств чиновниками и депутатами, уголовных расследований и пр. Гражданские активисты говорили также о труднодоступности различного рода подзаконных актов, инструкций и регламентов, которые редко бывают в открытом доступе либо предоставляются на платной основе: «Они лишают человека возможности опротестовать неправильное решение, когда ссылаются на какие-то документы и инструкции, которых нет в открытом доступе. А нам надо убедиться, есть ли такой документ, и правильно ли они интерпретируют этот документ» (сотрудник НПО).

6.5. Причины проблем, возникающих в связи с обеспечением доступа к информации

Опрос показал, что гражданские организации и журналисты считают, что доступ к информации в Абхазии в определенной мере обеспечивается, но при этом в данной сфере существуют серьезные недостатки. Имеющиеся проблемы носят как технологический, так и идеологический характер.

Проблемы технологического характера выражаются в том, что во многих ведомствах информация разбросана и не систематизирована. Зачастую сами сотрудники этих ведомств не знают, где искать ту или иную информацию. Плохая система систематизации, архивирования и хранения информации затягивает время от запроса на информацию до ее получения. Между различными ведомствами и министерствами слабо налажен постоянный обмен информацией, нет общего банка данных.

Вторая группа проблем идеологического характера связана с природой сложившейся системы управления и установками чиновничества. Некоторые чиновники, особенно старшего поколения, не воспринимают функциональные изменения, которые требует от них демократическая система управления. Они не хотят принять тот факт, что согласно действующим в стране законам обязаны предоставлять информацию гражданам, а не считать себя ее хранителями, произвольно решающими, когда, кому и какую информацию давать: «Консерватизм мешает, порциями выдают информацию, психологически чиновники не восприняли реалии нового времени» (независимый журналист). В результате такие чиновники дозируют информацию, могут ею манипулировать, информация превращается в источник силы и влияния чиновника. Более того, для некоторых информация становится средством наживы.

В ряде ведомств, особенно в силовых структурах, выверенную, иногда выхолощенную информацию можно получить от пресс-служб. Нижестоящие чиновники не дают информацию без согласования с вышестоящим начальством: «У первого лица в ведомстве полная картина, а нижестоящие фрагментарно дают информацию: или они не уверены в своей осведомленности, или боятся дать информацию без санкции сверху» (сотрудник НПО). Нет четкого понимания того, какая информация должна находиться в публичном доступе. В итоге, как выразился опрошенный независимый журналист, «по всем канонам советской журналистики мы часто вынуждены писать о том, что сказали о том, что произошло, а не о том, что произошло».

Иногда наиболее полную и компетентную информацию можно получить напрямую у министра, что обычно и делают журналисты. Однако индикатор доступности чиновника не является индикатором доступности информации в целом, если информационная работа в ведомстве организована таким образом, что ее не только главным, но и единственным источником является глава этого ведомства.

Некоторые чиновники интерпретируют запросы об информации, касающейся их деятельности, как политический заказ: «Они видят в этом подвох, считают, что это политический заказ. Например, когда общественность направила запрос в мэрию по поводу планов по ремонту дорог в г. Сухум и захотела узнать бюджет, мэр стал требовать адреса людей, которые подписали запрос. Он объяснил это тем, что надо знать, сами подписанты платят налоги за коммунальные услуги или нет» (сотрудник НПО).

Источником проблем в сфере доступа к информации может быть как некомпетентность чиновника, так и тот факт, что на его положении никак не сказывается то, в какой мере он выполняет предписанные ему Законом обязанности по обеспечению доступа к информации: «Их положение мало зависит от того, что о них напишут в СМИ. Их никто не снимет с работы, если что-то вылезет в газете. Им не нравится

критика со стороны СМИ или общества, но по большому счету их судьба зависит от благосклонности вышестоящих. Поэтому им незачем напрягаться» (независимый журналист).

Часто информация скрывается, чтобы не обнаружить недостатки в работе ведомства. Иногда внутри ведомств нет единой позиции в отношении некоторых конфликтогенных вопросов, и тогда информация носит фрагментарный, противоречивый характер.

Многие опрошенные считают, что пресс-службы ряда ведомств стали не просто буфером, а стеной между чиновником и журналистами. Между тем их информационные сообщения зачастую малоинформативны, неоперативны, поверхностны, в ряде ведомств они некомпетентно составлены: «Документы на их сайтах висят, но они дают слишком общую информацию о событиях и деятельности ведомства. Журналисты не идут туда работать из-за зарплаты. А те, кто там работают, становятся чиновниками» (журналист государственных СМИ).

Если часть чиновников низового звена готова неофициально предоставлять оппозиционным ресурсам и анонимам в социальных сетях скрываемую начальством информацию, то ряд начальников, наоборот, предпочитают информировать в первую очередь лояльных журналистов, что придает вопросу доступа к информации дополнительный политический окрас.

Безусловно, появление социальных сетей ускорило информационные процессы, за которыми далеко не всегда успевает следить чиновничество, отягощенное технологическими и техническими проблемами, а также изжившими себя идеологическими установками.

Проблемы возникают также в связи с тем, что многие граждане не осведомлены о своих правах, не знают, где искать информацию (даже если она находится в публичном доступе), не знают, у кого запрашивать необходимую информацию, если ее нет в публичном доступе. Как отметил представитель НПО, «рядовые граждане не привыкли обращаться к чиновникам официально, письменно. В итоге чиновник не чувствует себя обязанным предоставлять информацию».

Рекомендации:

представителям гражданского общества — просвещать граждан по поводу их прав и поддерживать их обращения в судебные инстанции и правоохранительные органы. Не всех чиновников, игнорирующих свои обязанности, можно заставить изменить свое поведение, развернув дискуссию в социальных сетях или написав критическую статью. Есть факты, требующие обращения в прокуратуру и судебные инстанции. В таких случаях помогает поддержка общественных организаций и присутствие на судебных заседаниях журналистов;

органам публичной власти: а) провести технологическую и техническую модернизацию в системе управления; систематизировать информацию и поместить ее на электронные носители, создать электронные банки данных и надежной статистики; б) повлиять на внесение в повестку дня формирование государственного заказа на менеджеров нового образца, навыки и знания которых соответствовали бы современным требованиям.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] (принята 10 декабря 1948 г. Резолюцией 217 А (III) на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

2. Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 А (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Электронный ресурс] (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13.05.2004). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

4. Конституция Республики Абхазия [Электронный ресурс] (принята 26 ноября 1994 г., одобрена всенародным голосованием 3 октября 1999 г., с изм., принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 3 октября 1999 г. ; с изм. от 30 апреля 2014 г. № 3494-с-V). — Режим доступа: http://presidentofabkhazia.org/upload/iblock/Конституция%20РА%20в%20редакции%202017%20для%20сайта.pdf.

5. Гражданский кодекс Республики Абхазия (первая часть) [Электронный ресурс] (с изм. и доп. от 2 апреля 2007 г. № 1677-с-XIV). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

6. О судебной власти [Электронный ресурс]: Конституционный Закон Республики Абхазия от 15 июня 2015 г. № 3784-с-V (в ред. Конституционных Законов от 30.11.2016 № 4280-с-У, от 24.01.2017 № 4352-с-У). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

7. О благотворительной деятельности в Республике Абхазия [Электронный ресурс] : Закон от 4 декабря 1992 г. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

8. О государственной молодежной политике [Электронный ресурс] : Закон Республики Абхазия от 30 декабря 2010 г. № 2812-с-IV. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

9. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс] : Закон Республики Абхазия от 2 ноября 2005 г. № 1165-с-XIV (в ред. Законов Республики Абхазия от 29.12.2006 № 1547-с-XIV, от 02.04.2007 № 1678-с-XIV, от 06.08.2008 № 2136-с-IV, от 14.03.2013 № 3284-с-V). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

10. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : Закон Республики Абхазия от 2 ноября 2005 г. № 1164-с-XIV. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

11. О политических партиях [Электронный ресурс] : Закон Республики Абхазия 24 февраля 2009 г. № 2298-с-IV. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

12. О порядке проведения массовых мероприятий в Республике Абхазия [Электронный ресурс] : Закон Республики Абхазия от 17 апреля 2013 г. № 3308-с-V. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

13. О праве на доступ к информации [Электронный ресурс] : Закон Республики Абхазия от 22 апреля 2008 г. № 2009-с-IV (в ред. Закона Республики Абхазия от 15 июня 2015 г. № 3782-с-V). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

14. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности [Электронный ресурс] : Закон Республики Абхазия от 2 апреля 2007 г. № 1679-с-XIV. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

15. О свободе совести и о религиозных объединениях [Электронный ресурс] : Закон Республики Абхазия от 29 октября 2012 г. № 3208-с-V. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

16. О судоустройстве [Электронный ресурс] : Конституционный Закон Республики Абхазия от 13 августа 1996 г. № 291-с (в ред. Законов Республики Абхазия от 22 июля 1997 г. № 348-с-XIII; 31 мая 1999 г. № 510-с-XIII; 27 мая 2005 г. № 1045-с-XIV, 22 февраля 2007 г. № 1659-с-XIV; 5 ноября 2010 г. № 2753-с-IV). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

17. Об обеспечении равных правовых возможностей мужчин и женщин : Закон Республики Абхазия от 29 декабря 2008 г. № 2253-с-IV // Сборник законодательных актов Республики Абхазия. — Вып. 38. — Сухум : ГПП «Дом печати», 2009. — С. 67–76.

18. Об общественных объединениях, политических партиях и движениях [Электронный ресурс] : Закон от 27 августа 1991 г. (в ред. Закона Республики Абхазия от 13.03.1997 г. № 318-с-XIII, с изм., внесенными Законом Республики Абхазия от 24.02.2009 № 2298-с-IV). — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

19. Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия : Закон Республики Абхазия от 24 февраля 2016 г. № 4053-с-V [Электронный ресурс]. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

20. О судебной власти : Постановление Пленума Верховного суда Республики Абхазия и Президиума Арбитражного суда Республики Абхазия от 4 марта 2011 г. № 5/2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Законодательство Республики Абхазия».

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Гезердава С. Государство, общество, НПО: открытость или подконтрольность? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=245.

2. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. — М. : Весь мир, 2010. — 221 с.

3. Инал-Ипа Арда. НПО как важный институт гражданского общества в Абхазии [Электронный ресурс] // Центр Гуманитарных Программ. — 15.12.2017. — Режим доступа: http://apsny-chp.org/publications/?ID=254.

4. Комментарий к проектам законов Республики Узбекистан «Об общественных объединениях» и «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций». — Варшава. — 9 декабря 2005 г. — Opinion-Nr.: NGO– UZB/049/2005 (IU).

5. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. — 2-е изд. — Варшава : БДИПЧ ОБСЕ, 2011. — 194 с.

6. Сборник документов Верховного суда Республики Абхазия. — Сухум, 2012.

7. Hopkins Bruce R. Bruce R. Hopkins' Nonprofit Law Dictionary. – New Jersey – Hoboken : John Wiley & Sons, Inc., 2015. — 480 p.

8. Human Rights in Abkhazia Today. Report by Thomas Hammarberg and Magdalena Grono [Electronic resource]. — July 2017. — 76 p. — Mode of access: https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Гезердава Саид — юрист, сотрудник благотворительной организации «Центр Гуманитарных Программ», координатор проекта «Защита правозащитников», аспирант Аспирантской школы по праву Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кафедра конституционного и муниципального права.
E-mail: sager25@gmail.com

Кварчелия Лиана — кандидат филологических наук, содиректор благотворительной организации «Центр Гуманитарных Программ», координатор проектов.
E-mail: lkvarchelia@yahoo.com

Керселян Диана — содиректор благотворительной организации «Центр Гуманитарных Программ», координатор проектов.
E-mail: kerselyandi@gmail.com

Васькин Илья — политолог, аспирант Аспирантской школы по политическим наукам Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», стажер-исследователь Научно-учебной лаборатории мониторинга рисков социально-политической дестабилизации Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
E-mail: ilja-vaskin@yandex.ru

CIVIL FREEDOMS AND NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS IN ABKHAZIA: AN ANALYTICAL REPORT

© Centre for Humanitarian Programmes (Центр Гуманитарных Программ), 2018
© S.I. Gezerdava, L.V. Kvarchelia, D.M. Kerselyan, I.A. Vaskin, 2018

All rights reserved

Authors:

Said Gezerdava (Methodology, Introduction, Chapter 1, Chapter 2, Paragraphs 3.1-3.3, 3.5, Subparagraphs 3.5.1, 3.5.2, 3.5.4, 3.5.5 of Chapter 3; Paragraphs 4.1 to 4.5 of Chapter 4; Paragraph 5.1 of Chapter 5), Liana Kvarchelia (Paragraph 3.4, Subparagraph 3.5.4 of Chapter 3, Paragraph 4.5 of Chapter 4; Paragraph 5.2 of Chapter 5; Chapter 6), Diana Kerselyan (Paragraphs 5.3 and 5.4 of Chapter 5), Ilya Vaskin (Subparagraph 3.5.3 of Chapter 3).

Editor: Said Gezerdava

The English translation by Danuta Przepiórkowska

The report is prepared within the framework of the project by the Netherlands Helsinki Committee and Helsinki Foundation for Human Rights "Support of human rights defenders in post-Soviet countries" funded by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. The views and opinions expressed in this report are those of the authors and do not reflect the official position of the project partners or its funder.

ISBN 978-5-9908571-4-8

ABBREVIATIONS

UDHR – Universal Declaration of Human Rights
ICCPR – International Covenant on Civil and Political Rights
ECHR – European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 4 November 1950)
CoAV RA – Code of Administrative Violations of the Republic of Abkhazia (КоАП РА – Кодекс об административных правонарушениях Республики Абхазия)
CC RA – Criminal Code of the Republic of Abkhazia

NGO – non-governmental organisations
NPO – non-profit organisations

AWA – Association of Women of Abkhazia (АЖА – Ассоциация женщин)
CFA – Children's Fund of Abkhazia (ДФА – Детский фонд Абхазии)
SYH – Sukhum Youth House (СДЮ – Сухумский дом юношества)
CHP – Centre for Humanitarian Programmes (ЦГП – Центр Гуманитарных Программ)

SSS RA – State Security Service of the Republic of Abkhazia (СГБ – Служба государственной безопасности Республики Абхазия)
CEC – Central Electoral Commission of the Republic of Abkhazia (ЦИК– Центральная избирательная комиссия Республики Абхазия)

ODIHR – Office for Democratic Institutions and Human Rights

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 78

METHODOLOGY 80

CHAPTER 1. A BRIEF HISTORY OF THE NON-GOVERNMENTAL SECTOR IN ABKHAZIA AND ITS CONTEMPORARY STATUS 82

CHAPTER 2. THE APPLICATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS IN ABKHAZIA AND THE ROLE OF CIVIL SOCIETY 85

CHAPTER 3. FREEDOM OF ASSOCIATION

3.1. Definition of freedom of association and its limitations in legislation 90
3.2. The freedom of NGO activities 92
3.3. Legal guarantees of NGOs' freedom from state interference 95
3.4. The existence of unregistered groups and associations of civil activists. 96
3.5. Restrictions on NGO activities
3.5.1. Legal grounds for limiting the activities of NGOs 98
3.5.2. The situation with the restriction of NGO activities in Abkhazia 101
3.5.3. The results of a survey of NGO representatives about (in)formal pressure 103
3.5.4. The right to maintain international contacts: opportunities and limitations 105
3.5.5. Smear campaign and defamation of NGOs 107

CHAPTER 4. FREEDOM OF ASSEMBLY (THE RIGHT TO CONDUCT PEACEFUL MEETINGS, RALLIES, MARCHES AND DEMONSTRATIONS)

4.1. The legal basis for exercising the freedom of assembly and its correlation with international standards **110**
4.2. Restrictions on freedom of assembly and their correlation with international standards **112**
4.3. The complexity of the procedure for sanctioning a mass event **117**
4.4. The possibility of organising and conducting spontaneous meetings, rallies and other public events **120**
4.5. The use of freedom of assembly by non-governmental organisations: assessing the situation **122**

CHAPTER 5. POSSIBILITIES FOR CITIZEN CONTROL AND ADVOCACY

5.1. Legal basis for citizen control **124**
5.2. The possibilities for citizen control and cooperation between the civil society and government structures **125**
5.3. Public campaigns as the main advocacy tool **128**
5.4. The right to petition (appeal) in NGO activities **130**

CHAPTER 6. THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION IN THE ACTIVITIES OF NGOs

6.1. Assessment of the situation with access to information (based on the results of interviews with civil society activists) **131**
6.2. Who is approached for information and what kind of information is requested? **132**
6.3. Preferred ways of obtaining information **133**
6.4. The most and least open government structures in terms of information provision **135**
6.5. Underlying causes of problems related to access to information **136**

AUTHORS' PROFILES **138**

INTRODUCTION

The main goal of this report is to assess the formal guarantees and real capabilities of NGOs, which enable them to be sustainable and develop their potential over a long time. In this sense, even taking into account its particular focus, the report shows the achievements as well as some opportunities missed by the non-governmental sector.

The report was written in a period during which a populist resource was being built up to attack the representatives of the non-governmental sector. A significant change in the information environment has become a serious test of strength for NGOs. The environment is being formed by new media resources, reflecting public life in a biased way. The information resources that NGOs rely on exist in unequal competition with them. There is a serious deterioration in the perception of the non-governmental sector in society, with unfair and biased assessments being regularly disseminated. Some mass media outlets and social networks consistently promote the idea of the need to restrict the activities of NGOs with foreign contacts and funding. In such circumstances, NGO activists struggle to keep their usual publicity and activity. Their vulnerability is exacerbated by the lack of public discourse on the role and function of NGOs in public life. Abkhaz NGOs have a high volume of social capital; however, overall it is insufficient to garner broad support from a disoriented society, if all negative factors are taken into account. The public are more aware of specific personalities, who are widely respected, rather than the institutions of civil society that they represent. This is a significant factor that determines the degree of support for NGOs in society. However, numerous attempts to discredit NGOs have become not only a hindrance, but also an incentive for NGO proactivity in response to threats. NGOs should continue to implement their own information policy, formulate clearer and more understandable messages for the audience. It is important that NGOs are treated as mouthpieces for public interests.

After 2008, under the strong influence of Georgia's policy on the so-called 'the occupied territories', there was a significant decline in interest in the democratisation and civil society in Abkhazia among international actors. The contribution of international experts Thomas Hammarberg and Magdalena Grono[1] entitled 'Human Rights in Abkhazia Today,' published on the Olof Palme International Centre website, can help to update the discussion about the problems and opportunities of the non-governmental sector in Abkhazia. The authors of the report also note a declining support for NGOs from external sources and highlight the need for its continuation, especially with regard to initiatives related to human rights, education, youth development and awareness-raising (including awareness of issues such as drug abuse, road safety and the environment) and conflict transformation.[2] In the expert report, the small section devoted to Abkhazian NGOs is focused on their achievements: "Civil society organisations (CSOs) and groups are active and vocal in Abkhazia. (...) NGOs have, over the years, played an essential role in promoting human rights and pluralism, and advocating for accountable and inclusive governance. (...) They have also played an important role in public awareness-raising on complex social issues – from the need for human rights protection including in politically sensitive contexts, to road safety issues. Some NGOs have aspired to channel reform and modernisation expertise outside Abkhazia, including in areas ranging from the

[1] Human Rights in Abkhazia Today. Report by Thomas Hammarberg and Magdalena Grono. July 2017. Accessible from: https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf.

[2] Ibid, p. 32.

judiciary to penitentiary to education.[3]. This report can provide a more detailed picture of the potential of the NGO for those interested after reading the assessments.

The report puts substantial emphasis on describing the formal guarantees of NGO activity in comparison with the existing context. In Abkhazia, there are special conditions for the operation of non-governmental organisations (NGOs): the actual freedom is much broader than its formal definition and, in addition, there is no administrative pressure. The authors of the report assess the opportunities provided by the legislation for strengthening the capacities within specific rights and freedoms: freedom of association, freedom of assembly and the right of access to information. Legislation on NGOs began to emerge in the first years after the collapse of the USSR. Some laws have hardly changed since that time. They contain a large number of defects: semantic errors, gaps, contradictions and anachronisms. Frankly speaking, NGOs did not show any interest in the legal foundation of their activities and never insisted on improving it. Firstly, this is due to the fact that the legislation was not used to limit their activity, and secondly, because of scepticism about the possibility to adequately formalise the scope of NGO activities. The changed context requires more attention from civil society to be put to the content of legislation. This report is intended to draw attention to both advantages and disadvantages of specific laws, as well as the need to read the existing legislation in light of the international guarantees for the activity of NGOs.

The authors would like to thank all the colleagues from Abkhaz and foreign non-governmental organizations for their contribution to the research work. We are especially grateful to colleagues from the Netherlands Helsinki Committee, who made the publication of this report possible.

Said Gezerdava
Project Manager,
CHP 'Defence of Human Rights Defenders'

[3] Ibid, pp. 30–31.

METHODOLOGY

The report on the status of civil liberties in Abkhazia was prepared during the second half of 2017. It is based on empirical material related mainly to the period of 2012–2017. It highlights the most topical legislation issues from the point of view of NGOs. Key attention is paid to the description of guarantees of freedom of association, freedom of assembly and the right of access to information (and legal opportunities arising therefrom) which, if exercised, can serve as an indicator of the capabilities of civil society.

The report uses different methodologies to match the specific characteristics of the problems under consideration.

Most chapters (ch. 2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.5.1, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 5.1) contain a critical analysis of the legislation of Abkhazia regulating the status of NGOs (non-profit organisations), as well as a comparison with international standards.

The second part of the report (5.2, ch. 6) is an analysis of a qualitative study of the views held by civil society representatives on the real opportunities and limitations of their activities. The study was conducted on the basis of a semi-structured interview. A total of 20 respondents were interviewed: 10 journalists and 10 representatives of civil society organizations. The most active journalists and NGO representatives were among the respondents. It seems that the study enabled us to grasp the main trends in the areas under consideration. The purpose of the survey was to find out to what extent the implementation of the following important instruments of civic participation in Abkhazia is secured:

1) citizen control;
2) citizens' access to information.

The respondents spoke more about citizen control in connection with NGO activities, although some respondents also considered the activities of journalists in this context. As regards access to information, journalists generally spoke about the activities of the media. The respondents from non-governmental organisations, especially those involved in the protection of human rights, focused on access to information for the average citizen and relied on their own experience with ordinary citizens seeking help from public organisations.

In our opinion, the opposition against the activity of NGOs is an indirect yet important indicator of their activities, which means that an important task was for civil society activists to assess the possibility to carry out their work, without any hindrance and without any external influences. A quantitative survey via a web questionnaire (Google Forms) was chosen as the most relevant way of exploring the respondents' opinions, taking into account the sensitivity of the questions posed. The respondents were guaranteed anonymity in the data collection process. Activists from all regions of Abkhazia participated in the survey. In order to preserve full anonymity of the respondents, the range of answers was not specified. The survey focused on the main sources of pressure on NGOs: the media, certain interest groups that carry out a libellous campaign on Facebook and representatives of government structures. The questionnaire consisted mostly of closed-ended questions and, in some cases, specified open-ended questions. All questions were indirect to make sure that the respondents could report threats and cases of pressure without revealing their identity.

In certain sections of this report (3.4, 3.5.2, 3.5.4, 3.5.5, 4.5, 5.3, 5.4), the researchers used the case-study method to describe practical examples related to various activities of NGOs. This material is intended to illustrate the scope

of freedom of NGOs' activities in Abkhazia.

The empirical material collected by experts is a generalization of their work experience in the non-governmental sector, the results of monitoring socio-political events and collecting information in the Abkhaz and foreign media (mostly electronic). One of the peculiarities of the situation of NGOs in Abkhazia is the practical lack of administrative pressure, so the report does not describe such examples.

This report is not only a review, but it also aims to facilitate the amendment of legislation and law enforcement practice, therefore it includes recommendations.

CHAPTER 1. A BRIEF HISTORY OF THE NON-GOVERNMENTAL SECTOR IN ABKHAZIA AND ITS CONTEMPORARY STATUS

The first NGO, i.e. the Abkhazian branch of the Assistance Foundation for the Promotion of Scientific Research (Fond Sodeystviya Nauchnym Issledovaniyam) (headed by historian and archaeologist Mushni Khvartskia) and the Youth Creative Union (Molodezhnoye Tvorcheskoye Ob'yedineniye), were established in the era of perestroika. The objectives of the Assistance Foundation, for example, were to revive the traditional crafts of Abkhazia, to promote the study and protection of historical monuments, and to introduce technical means facilitating environmental protection. The Youth Creative Union organised large-scale protests against the construction of new facilities that could seriously damage the environment and population of Abkhazia (a liquid crystal plant on the Gumista River, where it was planned to relocate hundreds of residents from Georgia to Abkhazia to work in that plant). It also demanded the closure of existing enterprises that polluted the environment and carried out actions to clean architectural monuments. One of the most important achievements of the Youth Creative Union was to establish a memorial stone dedicated to the Abkhazian mahajirs. Having overcome resistance at all levels of the Soviet government and party leadership, the young people succeeded in organising a public solemn commemorative event in Abkhazia, dedicated to the tragedy of the Caucasian war, the first such event in the Caucasian republics. This marked the beginning of the tradition of annual memorial processions on the anniversary of the end of the Caucasian War. Thus, in the late Soviet period of perestroika, the activities of the first non-governmental organisations were quite fruitful[4] despite the fact that democratic institutions were just budding, the mechanisms of civic participation and influence were still very weak, and civil activists were vulnerable. During the post-perestroika years, the charitable organisation 'Children's Fund of Abkhazia' established in 1988 is currently still active.

After gaining independence, the non-governmental sector was developing actively approximately from the mid-1990s to the mid-2000s. The emergence of NGOs can be presented as follows: (Table 1)

Important civil society actors and information partners of NGOs are the Asarkya TV studio and the Abkhazia-Inform news agency, which are the main independent media today.

The Abkhazia NGOs were never isolated from the outside world and followed the standards adopted in countries with highly developed civil societies. This was noted in the report by Hammarberg and Grono: 'They gained expertise through practice and engagement with international and regional organisations....'[5] There are different types of organisations in the country which, to some extent, comply with the common international standards that define the goals and objectives of NGOs and the rules of relations with the authorities.[6] The aforementioned NGOs fully correspond with these characteristics, but it is also worthwhile to clarify the conventional rather than formal characteristics of NGOs that have evolved in the Abkhazian context. This is necessary because other organisations of the non-profit sector have successfully operated in Abkhazia (for example, charitable

[4] Арда Инал-Ипа. НПО как важный институт гражданского общества в Абхазии. (Arda Inal-Ipa. NGOs as an important institution of civil society in Abkhazia) Accessible from: http://apsny-chp.org/publications/?ID=254.

[5] Ibid, p. 30.

[6] See, for example, the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognised Human Rights and Fundamental Freedoms (Adopted by General Assembly resolution 53/144 of

Table 1

	Republic-level NGOs	Regional NGOs
1994	charitable organisation 'Centre for Humanitarian Programmes' and 'Civil Initiative and People of the Future Foundation'	
1996	Association of People with Spinal Cord Injuries, now the charitable foundation 'Inva-Assistance Association'	
1997		charitable organisation 'Centre for the Development of Civil Society' (Gagra),
1998	charitable foundation 'Sukhum Youth House'	'Association of Women of the Gal District' (no longer active)
1999	public organisation 'Association of Women of Abkhazia'	charitable organisation 'Youth Initiative of Tkvarchal'
2000		charitable foundation 'Ochamchira Youth House', charitable foundation 'Institute of Democracy' (Gal)
2001	foundation 'Educational Centre 'World without violence after Zurab Achba',	'Cultural and Educational Association of Women of the Gal District', currently: public organisation 'Alert'
2002	public organisation 'Sukhum Media Club' (ceased its activities in 2014) and public organisation 'Business Women of Abkhazia',	association 'Avangard' (Gal),
2004	public organisation 'National Resources';	charitable organisation 'Spektr' (Gal), public organisation 'Unity' (Gal),
2005		charitable organisation 'Association of Women of Tkvarchal' (no longer active)
2006		'Raduga' foundation (Gal), public organisation 'Unity' (Gal)
2007		charitable foundation 'Samurzakan Association of People with Disabilities' (Gal).

organisations), yet they position themselves differently, without claiming to be NGOs. To study the entire non-profit sector of Abkhazia, we would have to use broader and more formal criteria. The term 'non-governmental organisation' refers to those civil society institutions that share approximately the same goals and objectives, as well as demonstrate solidarity. The following specific features of NGOs can be mentioned here:

- they were established long ago, based on their mission, and in the absence of funding;
- they were not established by the authorities and they do not take part in the activities of the authorities;
- they emphasise their independence from the authorities, including financial independence;
- they often rely on volunteers;
- they participate in the public and political life in the country (in formats consistent with their goals and objectives), actively promoting a democratic and human rights agenda, advocating for transparency and accountability of the authorities;
- they define their mission as promoting democratic transformations and democratic values, and implementing programmes and projects related to this mission;
- they act as a voice of their beneficiaries;
- they establish and maintain international contacts, and participate in processes aimed at de isolation of Abkhazia;
- NGO activists have a high degree of professionalism and are in demand as experts on the civil sector.

If the main activities of NGOs in Abkhazia are to be listed, the following should be mentioned: human rights activism (including the conduct of strategic court cases and legal support for participants in complex trials, monitoring trials); free legal aid; work aimed at strengthening the capacity of local communities and promoting inter-ethnic dialogue; civil diplomacy; social, physical and psychological rehabilitation; combating gender-based violence; social and economic support for women, children, people with disabilities and socially vulnerable people; civil educational and other educational activities; monitoring of electoral processes; examination of legislation; support of effective governance (preparation of recommendations on modernisation of the governance system, the local government system, the judicial and law enforcement systems, pro-active law-making). The aforementioned NGOs include wide profile organisations, yet a larger number tend to focus on one or several interrelated areas.

The geography of the non-governmental sector is quite particular. The vast majority of organisations are located in the capital city (Sukhum) and the city of Gal. The activities of most of the Sukhum NGOs extend to the whole of Abkhazia, and it is quite common for district-level and Sukhum-based NGOs to interact. The non-governmental sector is hardly present in two districts: Gudauta and Gagra.

9 December 1998); Fundamental principles on the status of non-governmental organisations in Europe (Decision of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 837th meeting on 16 April 2003); Recommendation CM/Rec (2007)14 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on the legal status of non-governmental organisations in Europe (adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007 at the 1006th meeting of the Ministers' Deputies).

CHAPTER 2. THE APPLICATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS IN ABKHAZIA AND THE ROLE OF CIVIL SOCIETY

The political context (partial recognition and international isolation) determines the prospects for the use of international human rights standards and mechanisms in Abkhazia. The absence of a universally recognised international legal personality excludes Abkhazia from participation in international human rights treaties, as well as the jurisdiction of international human rights (subsidiary) institutions.

The Constitution of Abkhazia (Article 11) lays down only an initial foundation for addressing such fundamental international documents as the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. These documents do not exhaust the list of international documents that should be recognised in Abkhazia, since other universally recognised international legal instruments are mentioned in the said article. However, the application of the listed international documents, let alone unnamed ones, in law enforcement practice, remains problematic. Since the adoption of the Constitution, this norm has had potential (and even nominal) rather than real significance and power. The situation will not change until Abkhazia becomes a party to the aforementioned treaties, and has the obligation to implement their provisions, i.e. until it has become a fully-fledged member of the international community. However, the resolution of the status of Abkhazia remains a matter of the future. Nevertheless, Abkhazia should establish the necessary institutional and legal mechanisms for incorporating the treaties into the national legal system and for using them in law enforcement practice, taking into account the peculiarities of its status. Article 11 of the Constitution creates an obligation for the state to recognise and guarantee the rights enshrined in the fundamental international human rights instruments that it unilaterally assumed, irrespective of its status. This obligation should be fulfilled as it will allow changing the nominal character of provisions on fundamental rights and freedoms. Article 11 should be considered in conjunction with Article 34 of the Constitution (as they complement each other), which states that the enumeration of certain constitutional rights and freedoms should not be interpreted as a denial or derogation of other rights enshrined in international instruments. Thus, the Constitution assigns an important role to these acts in determining the legal status of persons in Abkhazia: they compensate for the incompleteness of that status. A comparison reveals that Chapter 2 of the Constitution is inferior to many examples of defining the constitutional status of a person in other countries.

We cannot say that international human rights standards are fully absent from the Abkhazian legislation and law enforcement practice. However, their inclusion is inconsistent, selective and indirect: by adopting laws that regulate the exercise of certain human rights that might either reflect international standards relatively well (such as the Law on the Right of Access to Information of 2008), or contradict those standards. Examples of the latter include the law 'On the procedure for holding mass events in the Republic of Abkhazia' (2013).

Chapter 2 of the Constitution (which reproduces many provisions of the Universal Declaration of Human Rights) is closest to the provisions of international acts on human rights, but even its enforcement is problematic. The actual exercise of constitutional rights depends on the adoption of laws and, to a large extent, on the competence and outlook of the authorities which are most actively involved in law-making. Looking at the pace at which legislation on human rights is developed and at the content of certain laws that do not take into account international standards, we can

draw conclusions about conservatism and inconsistency of the government policy in the field of human rights. In such circumstances, the absence or enormous delay in the adoption of certain laws[7] can be regarded as a violation of human rights. The exercise of negative freedoms, which delineate the space for individual autonomy, is very difficult, because they usually do not need detailed normative codification, and their validity is mostly guaranteed by judicial protection.[8]

During the period of constructive relations with the authorities, the civil society accelerated the emergence of new normative sources concerning human rights. Certain laws related to personal and political rights were developed with complete or partial involvement of civil society. Civil society organisations contributed to the development of the following laws: 'On the right of access to information' (dated 22 April 2008) and 'On amending the law of the Republic of Abkhazia 'On the right of access to information'' (1 June 2015), 'On ensuring equal legal opportunities for men and women' (29 December 2008), 'On freedom of conscience and religious associations' (29 October 2012), as well as in the modernisation of electoral legislation (in particular, NGO representatives developed and proposed the provision on public observers at the elections to government bodies of Abkhazia).[9]

Regarding the implementation of the Constitution, the courts of general jurisdiction adopt a position that reflects the characteristic approach prevailing during the Soviet period: the Constitution is seen as a declarative document, less specific than acts of law. This position was not overcome and affected the attitudes to the idea of direct applicability of human rights, which remains unrecognised until now.[10] Of course, such an attitude to the Basic Law has also developed due to the dependent position of the courts, aggravated by the lack of an institutional transition from Soviet realities. Under the dominance of the executive branch, the direct application of the Constitution by the courts would be regarded as an attempt to strengthen its positions in the system of public authorities. Before the long-awaited establishment of the Constitutional Court in 2014 and the judicial reform of 2015, the judiciary had an extremely low likelihood for taking such steps. A serious blow to the independence of the judiciary came from the referendum of 12 October 1999, when a decision was adopted to abolish judges' tenure for life (the term of office for judges was reduced to five years).[11] The reduction in the term of office, in addition to the unbalanced procedure for the election and re-election of judges, was the main factor that undermined the independence and freedom of the judiciary.

---

[7] For example, the law 'On the procedure for holding mass events' was not adopted until 2013, although the necessity for its adoption arises from the Constitution of the Republic of Abkhazia, adopted on 26 November 1994.

[8] According to human rights defenders, the right to dignity (the right not to be subjected to torture, violence, other cruel or degrading treatment or punishment) is often violated by law enforcement bodies.

[9] Chapter 2 of the Constitutional Law 'On elections of the President of the Republic of Abkhazia' was supplemented with Article 121 'Public Observers' pursuant to the Constitutional Law of the Republic of Abkhazia of 9 October 2009.

[10] In the previous version of the Constitution (of 3 October 1999), the Supreme Court was obliged to review the constitutionality of decisions taken by the President, the Parliament, as well as other central and local government bodies (Article 73 section 1 point 1) as well as to resolve any disputes and express opinions on issues related to the Constitution (Article 73 section 1 point 4). The constitutional law 'On the judiciary' (dated 13 August 1996), which was in force until the last judicial reform, stipulated that the courts must protect the rights and freedoms of citizens proclaimed and guaranteed by the Constitution, and that citizens have the right to judicial protection against infringement of the rights and freedoms stipulated in the Constitution. It was also stipulated that in cases where the law applicable in a particular case contradicted the Constitution and infringed the rights and freedoms of citizens, the court of general jurisdiction must approach the Supreme Court asking it to decide on the constitutionality of such law. However, despite these normative requirements, the judiciary did not dare to strengthen its positions by taking up the exercise of constitutional control. The formal reason was the unresolved organisational issue, i.e. which structure of the Supreme Court should exercise constitutional control. The Supreme Court did not dare to take advantage of the right of legislative initiative, nor to resolve this issue in its Rules, which, of course, it was entitled to do (the Constitution and judicial legislation obliged the Supreme Court to resolve this issue in some acceptable form).

[11] See the appeal of the Assembly of Judges to the President of the Republic of Abkhazia V.G. Ardzinba. Collection of documents of the Supreme Court of the Republic of Abkhazia. Sukhum, 2012, p. 744.

The judicial reform of 2015 partly resolved this problem - the terms of office for court judges of general jurisdiction and the Arbitration Court were doubled - up to 10 years (with the possibility of their re-election), for judges of the Constitutional Court a fifteen-year term of office was established with no possibility of re-election.

However, the carried out judicial reform has a significant drawback - it was not accompanied by a conceptual justification of its objectives. The main among which, in our opinion, was to be the democratization of justice, which would change the goals and approaches of the judges. The objectives of justice related to the protection of fundamental rights and freedoms are certainly present in the new legislation, but they are automatically transferred from foreign systems. The judiciary is extremely inactive when realizing its constitutionally fixed human rights functions. As a rare example of judicial activity in this sphere, one can name the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Republic of Abkhazia and the Presidium of the Arbitration Court of the Republic of Abkhazia of 4 March 2011 No. 5/2 'On the judiciary', where these high courts require that in case of an inconsistency between an act issued by government authority or another body and the Constitution, regular courts should adopt decisions in accordance with the Constitution (part 2 para. 5). However, one would like to see more concrete steps to ensure the direct applicability of constitutional norms related to human rights and freedoms.

Generally, when justifying their decisions, courts of general jurisdiction do not refer to the norms enshrined in Chapter 2 of the Constitution (Human Rights and Civil Liberties) or international documents on human rights. From the position of the courts themselves, ignoring the Constitution can be justified by the fact that their task of ensuring the direct action of the Constitution has never been clarified. The peculiarities of the judicial system of Abkhazia, inherited from the Soviet justice system, require that the Supreme Court should give explanations on when and how the courts should apply the Constitution as a directly applicable act, but little attention has been paid to this problem. Also, it is necessary for the Supreme Court to clarify how the courts should apply the generally recognised principles and norms of international law and international treaties signed by the Republic of Abkhazia.

In the Abkhazia context, new institutions that should support the protection of human rights and the implementation of international standards face serious challenges.

The new body of constitutional control - the Constitutional Court of the Republic of Abkhazia, appeared quite recently - after amendments to the Constitution of the Republic of Abkhazia in 2014. The Constitutional Court is charged with the function of protecting the constitutional rights and freedoms of a person and their interpretation. Within the framework of this activity, the Constitutional Court cannot avoid taking international standards into account. The Constitutional Court reviews cases on the constitutionality of legislation, verifies compliance of the law applied or to be applied in a particular case, the Constitution on the basis of citizens' complaints on violation of constitutional rights and freedoms and on the basis of requests of courts (Article 711 of the Constitution). Two years have passed since Article 71 of the Constitution and the Constitutional Law On Judicial Power (January 1, 2016) has come into force, but the Parliament of Abkhazia, has not yet appointed all members of the Constitutional Court, which is in violation of these fundamental provisions and acts.[12]

Another important state-level human rights body, i.e. the Commissioner for Human Rights, has encountered serious problems since its emergence. On 24 February 2016, the law determining its independent status for the first time was adopted.[13] The appointment of the new Ombudsman was delayed for a long time (the law entered into force on 1 March 2016, while the new Ombudsman Dmitry Marshan

[12] This information was valid as of 1 December 2017.

was not elected until 22 November 2016). After the Ombudsman was appointed, it turned out that the Republic's budget lacked funds to finance its operations.[14] The Ombudsman did not even receive any office space and had no permanent staff members.[15] On 28 July 2017, the Ombudsman submitted his resignation to the Parliament and the MPs accepted his resignation on 16 September 2017. D. Marshan stressed that his decision was prompted by the declarative attitude of the government authorities towards the development of the office of the Ombudsman[16] and highlighted his disagreement 'with the policies pursued by the leaders of our country as a whole that affect all spheres of citizens' lives'.[17] More than four months have passed since the Ombudsman's resignation and the procedure for nominating candidates has been delayed again.

The status of the Ombudsman allows him/her to be a key player in the human rights protection system in Abkhazia. The Ombudsman is not isolated from the civil society: the law gives him/her the opportunity to interact with national human rights organisations (Article 2 section 1 point 5 of the law 'On the Commissioner for Human Rights in the Republic of Abkhazia'). The opportunities for international cooperation are not closed for the ombudsman, considering the status of this office, i.e. regardless of the recognition of the country that he/she represents.[18] Therefore, the ombudsman can be a source of objective information on the status of human rights in Abkhazia. For example, the previous Ombudsman, Georgy Otyrba, is a member of the European Ombudsman Institute, an intellectual platform that unites ombudsmen from many countries around the world. The ombudsman has the opportunity to lead international standards into the Abkhazian legislation and law enforcement practice if he/she understands the content of his/her mission sufficiently broadly. In this respect, the Ombudsman is practically not constrained by the law.

---

[13] Previously, the Commissioner for Human Rights was an official reporting to the President of the Republic of Abkhazia, and mainly had advisory functions. The Ombudsman was appointed and dismissed upon a presidential decree. See Regulation 'On the Commissioner for Human Rights under the President of the Republic of Abkhazia', approved by the Decree of the President of the Republic of Abkhazia of 15 May 2007.

[14] Deputy Prime Minister of Abkhazia, Finance Minister Dmitry Serikov explained the lack of funding by saying that the draft budget for the Ombudsman's activities compiled by the Parliament of Abkhazia, was submitted to the Ministry of Finance for approval in 2017, after the law 'On the state budget of the Republic of Abkhazia for 2017' entered into force. For objective reasons, the budget did not include any funds to finance the Ombudsman's office. The estimated budget for the Ombudsman's office was approved by the Parliament of Abkhazia at the end of the first quarter of the current year. Accordingly, new types of expenditures or an increase in the existing expenditures can be funded either only after the beginning of the next fiscal year, provided that the corresponding expenditures are included in the Budget Law, or in the current financial year once appropriate amendments have been made to the Budget Law, provided that adequate sources of additional funding can be found in the budget and/or that the expenditure items in the current budget are reduced. See Serikov: Принято решение о финансировании аппарата омбудсмена за счет средств фонда Президента, но заявок на финансирование от Уполномоченного не поступало (A decision was made to finance the Ombudsman's office from the President's fund, but the Ombudsman has not submitted any applications for funding). Accessed from: http://www.apsnypress.info/news/serikov-prinyato-reshenie-o-finansirovanii-apparata-ombudsmena-za-schet-sredstv-fonda-prezidenta-no-/.

[15] Дмитрий Маршан: в республиканском бюджете на 2017 г. средства на деятельность аппарата уполномоченного по правам человека предусмотрены не были (Dmitry Marshan: The Republic's budget for 2017 had no funds allocated for the activities of the Ombudsman's Office). Accessed from: http://abkhazinform.com/intervyu/item/5647-dmitrij-marshan-v-respublikanskom-byudzhete-na-2017-g-sredstva-na-deyatelnost-apparata-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-predusmotreny-ne-byli.

[16] Уполномоченный по правам человека в Абхазии Дмитрий Маршан написал заявление о сложении полномочий (The Human Rights Commissioned in Abkhazia, Dmitry Marshan, submitted a statement of resignation). Accessed from: http://abkhazinform.com/item/6266-upolnomochennyj-po-pravam-cheloveka-v-abkhazii-dmitrij-marshan-napisal-zayavlenie-o-slozhenij-polnomochij.

[17] Увольте: Абхазия осталась без омбудсмена (Fire me: Abkhazia is left without an ombudsman). Accessed from: http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20171016/1022146868/volte-abxaziya-ostalas-bez-ombudsmena.html.

[18] A similar position on the role of Abkhazia's Ombudsman was expressed by the Federal Ombudsman of Belgium, Ms. Catherine De Bruecker, during her meeting with the author of this Chapter at the office of Federal Ombudsmen in Brussels in 2015.

Recommendations:

To the responsible state authorities: facilitate the full implementation of the guarantees of the Commissioner for Human Rights in accordance with the Law of the Republic of Abkhazia «On the Commissioner for Human Rights in the Republic of Abkhazia» (Article 21-25);

To the Commissioner for Human Rights of the Republic of Abkhazia: actively engage in international networking, monitor the legislation and law enforcement practices for compliance with universally recognised human rights standards;

To the Supreme Court of the Republic of Abkhazia: adopt guiding principles on the direct application of the Constitution of the Republic of Abkhazia and universally recognised principles, standards of international law and international treaties signed by the Republic of Abkhazia by the courts of general jurisdiction;

To the highest courts of the Republic of Abkhazia: provide, in their regulations, the possibility of addressing them with initiative professional statements ('amicus curiae' statements) during the consideration of cases of public and political importance, such statements being prepared by experts or organisations who/which have practical or theoretical experience in the area of jurisprudence;

To human rights NGOs: a) actively interact with state-level institutions established to protect human rights; b) use their expertise to formulate proposals for improving the existing legislation and law enforcement practices in accordance with universally recognised human rights standards.

CHAPTER 3. FREEDOM OF ASSOCIATION

3.1. Definition of freedom of association and its limitations in legislation

In addition to the Constitution of the Republic of Abkhazia (dated 24 November1994), the legislation that guarantees the right to association includes a considerable number of regulatory and legal acts.[19] The main act which expands the content of the right to association is the law 'On public associations, political parties and movements' (dated 27 August 1991) (hereinafter: 'the Law on Public Associations').

The constitutional norm that guarantees the right to association is worded in a very laconic way: 'All people have the right to association...' (Article 17). It is hardly different from the provisions of UDHR (Article 20 section 2) or ICCPR (Article 22 section 1). In line with international standards, the Constitution guarantees the right to association for everyone, but the law 'On public associations, political parties and movements' grants this right exclusively to citizens of the Republic of Abkhazia. This contradiction can be eliminated only through a verification of constitutionality but until then this constitutional provision is neutralised by the Law on Public Associations. Ultimately, it is the Law, not the Constitution, which determines the scope of the right of association. The registration and control bodies, as well as courts, are governed solely by the Law. The remainder of Article 2 of the Law on Public Associations discloses the content of the right to association in the spirit of democratic standards and focuses on the independence of public associations from the state.

The activities of civil society institutions (organisations) are regulated by several basic laws: in addition to the Law on Public Associations, they include the law 'On charitable activities' (hereinafter: 'the Law on Charitable Activities') and the law 'On non-profit organisations' (hereinafter: the Law on NGOs). The latter plays the role of the basic (framework) act in relation to all NGOs, and this term also includes public associations and charitable organisations. The Law on NGOs was adopted much later than those laws, and those laws, in turn, were not brought into line with the Law on NGOs after it was adopted. Therefore, it is very difficult to unequivocally delineate the scope of application for the three laws, which means that collision of legal provisions is possible in areas where the Law on NGOs intersects with the laws on public organisations and charitable organisations.

Legislation provides a sufficiently broad choice of specific forms of non-profit (non-governmental) organisations. The Law on NGOs provides for the establishment of public and religious organisations (associations), non-profit partnerships, institutions, autonomous non-profit organisations, social, charitable and other foundations, associations and unions. The list of NGO types is open; the law allows the establishment of NGOs in other forms as

[19] Among them: the law 'On public associations, political parties and movements' (dated 27 August 1991), the law 'On charitable activities' (dated 4 December 1992), the Civil Code of the Republic of Abkhazia (Part One) (dated 13 July 2006), the law 'On non-commercial organisations' (dated 2 November 2005), the law of the Republic of Abkhazia 'On freedom of conscience and religious associations' (dated 29 October 2012), the law 'On the youth policy of the state' (dated 30 December 2010), the law 'On political parties' (dated 24 February 2009), the law 'On trade unions, their rights and guarantees of activities' (dated 2 April 2007), the law 'On state registration of legal entities and individual entrepreneurs' (dated 2 November 2005), the Decree of the President of the Republic of Abkhazia 'On the registration of representative offices of foreign non-governmental organisations in the Republic of Abkhazia' (dated 2 November 2005) and a number of other normative legal acts.

long as this is provided for by laws adopted subsequently (Article 2 section 3). However, the objectives of the Law on NGOs are much more specific and limited in comparison with the Law on Public Associations: the definition of the legal status, the procedure for the establishment, operation, reorganisation and liquidation of NGOs as legal entities, etc.. In other words, the main goal of the Law is to provide formal regulations. The right to association is considered in this law in a narrower framework because it does not permit the existence of unregistered NGOs (Article 1 section 1). In this sense, the Law on NGOs does not meet international standards. Public and charitable organisations are special non-profit entities. In relation to the former, the Law provides that the specific features of the legal status of public organisations (associations) are determined by other laws; and there is only a single mention of the latter (charitable foundations are mentioned in Article 2 point 3).

The constitutional restrictions on the right to association are not accompanied by important reservations that are found in the ICCPR (Article 22 section 2), or the ECHR (Article 11 section 2). First, the Constitution does not provide that restrictions should be provided for by law (although such a reservation may not be necessary, given that Article 35 of the Constitution provides for the possibility of restricting rights and freedoms only through constitutional laws). Secondly, there is no indication that such restrictions are needed in a democratic society. At first glance, restrictions on the right to association in the Law on Public Associations do not go beyond the international standards (UDHR, ICCPR, ECHR and other documents), since the Law only indicates the permissible grounds: ensuring security of the country (prohibiting and suppressing a violent change of the constitutional system, undermining of state security, or a creation of armed groups) and partly protecting the rights and freedoms of citizens (preventing the incitement of social, racial, ethnic or religious hatred). It does not even list all the grounds for the restriction of the right to association that are recognised as permissible: it fails to mention the protection of public health and public morality.

A public organization is one of the most important organizational and legal forms of NGOs for civil society, but because of critical errors in the Law on Public Associations, its use is fraught with problems. First of all, this is due to the main defect in the Law - the incorrect definition and use of the concept of "public association". In addition, the analysis of the text of the Law shows that its creators misuse the notion of "public association" instead of "public organization". This is indicated by the erroneous name of the Law – "On public associations, political parties and movements", which defines a public association as a separate organizational and legal form along with political parties and movements, which is in fact incorrect, because this is a specific category that unites these NGOs (public associations). Due to a large number of regulatory errors, the legal status of a public organization is rather difficult to specify. Despite certain advantages, the Law on Public Associations in its current form is not a full-fledged legal basis for the activities of public associations.

Recommendation to the subjects of the legislative process:

- supplement the legislation on NGOs with provisions enabling foreign citizens and stateless persons to participate in the establishment and activities of NGOs;

- amend the Law on Public Associations so that it regulates the status of public organisations in detail, and also include provisions on other non-political organisational and legal forms of public associations.

3.2. The freedom of NGO activities

From the perspective of ensuring freedom of activity, the Law on Public Associations has more advantages than disadvantages despite the fact that it was adopted as early as in 1991. This law sets out the rule of free activity of public associations: all public associations operate freely in the territory that is defined in their respective statutes and they are equal before the law and courts (Article 2 point 4).

As regards the guarantees of freedom of activity for NGOs, the most important ones include the creation of public associations without the prior permission of government bodies; unrestricted definition of goals, objectives, principles, forms and methods of work; the right to join international public associations, to maintain direct international contacts, to sign contracts and agreements; the right to participate in the drafting of decisions to be adopted by public authorities and administration bodies (with some reservations); the right to establish media and to carry out publishing activities; the right to disseminate information about their activities; restriction of unlawful interference of government authorities and officials in the operation of public associations (Article 11 of the Law), conditions and procedure for liquidation, etc. (Article 17 sections 2–4).

On the other hand, the Law on Public Associations stipulates the conditions for the formation of public associations that restrict the right to association: such association may be established on the initiative of at least ten adult citizens (Article 4 point 1), and the Law on NGOs allows the establishment of a non-profit organisation by citizens and/or legal entities, and does not restrict the number of founders and permits the establishment of an NGO by one person (except for non-profit partnerships, associations (unions)) (Article 15). The advantages of the Law on NGOs include more specific and detailed provisions regarding the sources of assets of a non-profit organisation.

The Law on NGOs expands the opportunities for civil society in comparison with the outdated Law on Public Associations. The goals related to the establishment of NGOs are acceptable and they correspond with the usual types of activities undertaken by civil society. The law provides an opportunity to establish NGOs that would be of relevance for Abkhazia, e.g. ones involved in civic education, public monitoring or free legal assistance or social support, etc. Considering all the forms of NGOs permitted directly by the Law, an autonomous non-profit organisation, a foundation, a non-profit partnership and an association can prove to be in highest demand. However, to a much greater extent than the Law on Public Associations, the Law on NGOs requires NGOs to adhere to their specific types activities (Article 24) and prescribes specific goals for them (for example, the provision of services by an autonomous non-profit organisation) (Articles 7, 8 and 10). The Law is peculiar in that it specifies the types and purposes of activities, and presupposes the existence of NGOs that are more focused (have a specific profile) and leaves the choice to register in a specific form. The activities of NGOs are subject to greater formalisation and, accordingly, control by the state. NGOs may carry out one type of activity or several types of activities that are not prohibited by law and consistent with their statutory goals. Legislation may prohibit NGOs from engaging into certain types of activities that are permitted only for specific types of NGOs.[20] These norms can be interpreted by the supervisory authorities as limiting the opportunities for NGOs (no-profit organisations). However, the Law on Public Associations imposes a much more restrictive framework for the activities of public associations: in the event that they engage in activities that go beyond their statutory goals

[20] Certain types of activities can be carried out by non-profit organisations only under special permits (licenses). The list of these activities is defined by law (Article 24).

and objectives, the General Prosecutor's Office and the Ministry of Justice of the Republic of Abkhazia may send them a written warning (Article 17 point 2). However, the objectives of public associations can be interpreted more broadly than those specified in the Law on NGOs.

The obsolete legislation on non-commercial entities does not set a strict framework for the activities of NGOs. In addition, Abkhazia has not developed a law enforcement practice that would suppress the activities of NGOs (although the situation in the regions is somewhat different from the situation in the capital city). Interaction with foreign partners was instrumental for the assimilation of the operation standards applied by civil society in other countries and for the implementation of these standards in the practice of local NGOs. The civil society prioritises the spheres and forms of its involvement, taking into account the current agenda and the available capabilities. However, not all practices that are actively used by civil society activists in the post-Soviet countries are widespread in Abkhazia, in particular, instruments of civic participation such as protest actions (this instrument is used mainly by political forces in Abkhazia). Until recently, the use of such methods of communication (in particular, communication with the authorities) was irrelevant in the context of the real capabilities of the country's civil society (for more on this topic, see section 3.5.).

The non-governmental sector develops its potential by defining the sphere and methods of civic involvement, focusing primarily on functions related to expertise, human rights, education and social issues.

In view of these opportunities, human rights activities are carried out in a broad range of formats, including human rights advocacy (the promotion of a human rights agenda). In this format, NGOs participate in solving problems caused by the non-recognition of Abkhazian citizenship, they initiate protective measures against gender-based violence, lobby for the abolition of the absolute prohibition of abortion, monitor the observance of the rights of minors in criminal proceedings, provide recommendations on ensuring the rights of representatives of different ethnic groups and resolving the status of residents of the Gal district.

Non-governmental organisations believe that one of their important tasks is to overcome the international isolation of Abkhazia, to promote broader international recognition of Abkhazia's independence and a peaceful settlement of the Georgian-Abkhaz conflict. Accordingly, NGOs actively participate in international discussions and cross-conflict dialogue. Civil education and other educational activities with young people carried out by NGOs are based on the generalised experience of NGOs in civic participation.

In some cases, the non-governmental sector was interested in strengthening its expertise through specific instruments of democratic participation. The implementation of one of the main tasks, i.e. the implementation of civic control, prompted the civil society to develop a draft law 'On citizens' right to access information' and lobby for its adoption. The monitoring of the electoral process by the League of Voters for Fair Elections (a coalition of NGOs and active citizens), as well as the generalisation of the League's experience resulted in an initiative to amend the electoral legislation concerning public observers.

The legislation on non-profit entities does not impose any restrictions on international networking, which is why the choice of foreign and international partners and areas of cooperation is the subject of self-regulation for NGOs. As the main condition for cooperation, the international or foreign partner must take a neutral position in relation to the Georgian-Abkhaz conflict and recognise the local NGOs as Abkhazian organisations.

Georgia's policy with regard to the so-called 'occupied territories' has a serious impact on the possibilities of international networking. This policy is a source of additional restrictions

on international contacts undertaken by the civil society and leads to its isolation. Foreign organisations that open towards Abkhazia in their work and intend to implement projects on the territory of Abkhazia face various limitations set out in the document entitled 'Conditions for participation of organisations carrying out activities in the occupied territories of Georgia'.[21] In accordance with Article 4 of the 'Conditions', the Georgian government requires international organisations and implementing organisations to notify the project to the office of the Georgian State Minister for Reconciliation and Civil Equality by filling out the relevant notification forms[22] and submitting a project description. Abkhazia's NGOs have actively and publicly opposed these initiatives undertaken by the Georgian government.

Recommendations:

- to the subjects of the legislative process: provide for in the Law on Public Associations the possibility of creating public associations (with the exception of political parties and movements) by at least two citizens;

- to non-governmental organisations: formalise self-regulatory standards as far as possible and carry out active information activities to publicise their activities;

- to international and foreign NGOs (including partnerships): lobby for the abolition of Georgia's normative acts that impede interaction with the non-governmental sector of Abkhazia.

[21] Article 6 – Criteria for Assessment of Activities To Be Implemented in the Occupied Territories. Modalities for Engagement of Organisations Conducting Activities in the Occupied Territories of Georgia, 15 October, 2010. http://embassy.mfa.gov.ge/files/doc219.pdf

[22] See http://smr.gov.ge/Notifications/Form3.aspx.

3.3. Legal guarantees of NGOs' freedom from state interference

The basic principles of relations between civil society institutions and the state, i.e. the freedom of creation and activity, non-interference of the state, financial independence, equality before the law, are most relevant for NGOs, i.e. those public associations, non-profit and charitable organisations that emphasise their non-governmental status. Essentially, these principles (or guarantees) are set out in the Law on Public Associations.

The law contains a declarative norm which restricts unlawful interference of state authorities and officials in the activities of public associations (Article 3 point 3). However, the Code of Administrative Violations of the Republic of Abkhazia (CoAV RA) does not contain any sanctions for unlawful interference in the activities of public associations. In addition, it is important not only to have measures of liability in place but also some token of a general legislative approach that will prove that state authorities have confidence in NGOs. In its commentary on the draft laws of the Republic of Uzbekistan on the NGOs, the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) notes in a similar vein that particularly close monitoring of the work of NGOs in the absence of data on illegal activities may constitute a violation of the presumption of legitimacy (as a special case of the presumption of innocence).[23] Guarantees of the independence of NGOs should be supported by significant liability and responsibility of the authorities.

Other laws contain even fewer guarantees for the independence of NGOs. The Law on Charitable Activity (Article 3) states that the activities of charitable organisations are of a non-governmental nature but this does not prevent them from interacting with governmental structures or fulfilling orders for certain types of services. In Chapter 6, which determines the relations of NGOs with public authorities, the Law on NGOs does not provide any significant guarantees for the independence of those NGOs that are not established by the authorities. In addition, the sources of funding for NGOs are defined rather scantly.

Recommendation to the subjects of the legislative process:

- provide for the measures of responsibility for unlawful interference in the activities of NGOs;

- include in the Law "On public associations, political parties and movements" provisions on the duties of government bodies in relation to public associations;

- revise the outdated provisions of the Law "On public associations, political parties and movements", which relate to financial and property relations between the state and public associations.

[23] Commentary on the draft laws of the Republic of Uzbekistan 'On public associations' and 'On guarantees of the activities of non-governmental non-profit organisations', Warsaw, 9 December 2005. Opinion-No.: UZB/049/2005 (IU).

3.4. The existence of unregistered groups and associations of civil activists

In Abkhazia, only public associations can be established without any prior permission from the state authorities (Article 2 section 1 of the Law on Public Associations). Therefore, they are not required to undergo official registration, although the legal status of such associations is not described in the law.

In Abkhazia, unregistered civil associations (active continuously or periodically) were quite active and engaged in large-scale activity. One of the most striking examples is the 'League of Voters for Fair Elections' («Лига избирателей за честные выборы»), established in 2003 on the eve of the first alternative presidential elections in Abkhazia. The League was initiated by the leading Abkhazian NGOs and they also made up its organisational core. The main goal of the League was to promote fair and open elections in Abkhazia. The position, ideas and proposals of the League attracted the attention of ordinary citizens, who wished to join it as observers. A significant proportion of the observers were young people, students of higher educational institutions, and young specialists. Some people from the older generation, mainly retirees, also joined the League. All members of the League were volunteers. However, at the initial stage of the League's activity no provision in the electoral legislation enshrined the right of public groups (especially unregistered ones) to monitor the voting process and other election procedures. Nevertheless, NGO representatives invoked the Constitution and electoral legislation, both of which give citizens the right to participate in the electoral process. Thus, the 'League of Voters' conducted unobstructed observation, constantly liaising with the Central Electoral Commission (hereinafter 'CEC') and the headquarters of presidential candidates. During the preparation of the regulations for district and precinct commissions, the CEC approached the League for an expert examination. The CEC took into account the comments of the League regarding the monitoring of the voting process and included them in instructions for members of local electoral commissions. Upon a suggestion from the League, regular ballot boxes were replaced with transparent ones in 2004. On the voting day, members of local commissions referred to the League observers as the third impartial party in case of controversial situations.

At the beginning of the election campaign, observers representing the League underwent special training on monitoring methodology, analysed electoral legislation and CEC regulations. As such, they were able to act as experts and consultants. Special training events were organised by the League also for observers from the candidates' committees. Since the results of the elections were contested by the losing party, a court trial took place where a representative of the League presented an assessment of the electoral process. The activity of the League at that time was, quite predictably, rated positively by the winning party, yet it triggered strong criticism from the losing team. Nevertheless, in general, the society as a whole perceived the League's activities positively. Based on their observations, members of the League prepared a package of amendments to the electoral legislation. The parliament adopted some of those amendments and included them in constitutional laws.

On the eve of the subsequent presidential elections (2009), other public groups expressed their desire to conduct independent monitoring. In this regard, at the suggestion of the CEC, an amendment was introduced into the electoral legislation. According to that amendment, only registered public organisations could conduct public monitoring as long as their founding documents include monitoring of human rights and freedoms as a sphere of their activity. Representatives of NGOs participated in developing the amendments. This provision did not prevent the League activists from monitoring the 2009 and 2011 elections since the League carried out the monitoring on

behalf of registered NGOs that had the relevant provisions in their founding documents. After the elections, the League submitted reports on the electoral process. In 2014, the League prepared a report on the results of media monitoring during the election campaign. With the advent of social media, new active groups emerged that did not formalise their status. One of them announced that it would conduct independent monitoring of the presidential elections in 2014.

In addition to elections, social media became a mobilisation tool for all sorts of initiatives, from social to political ones. At present volunteers often invite citizens to take part in various actions in Abkhazia. Various active groups emerge from time to time and carry out charitable programs. In part, they emerge in response to the acute social needs among the public, such as, for example, numerous difficulties experienced by financially disadvantageous groups. In general, non-formalised activities undertaken by such civil society activists are not connected with protests against the current socio-political agenda, although such groups have also emerged recently. Nevertheless, critical statements and protest actions tend to be practiced mostly by the political opposition.

Recommendation to the subjects of the legislative process:

legislate the possibility for unregistered public associations to conduct activities

3.5. Restrictions on NGOs activities

3.5.1. Legal grounds for limiting the activities of NGOs

The Constitution prohibits the creation and activities of public associations whose goals and activities are aimed at violent change of the constitutional order, undermining the security of the state, creating armed groups, inciting social, racial, national and religious discord (Article 18). In general, this norm corresponds to the fundamental international norms in the field of freedom of assembly (associations) (Part 2, Article 22 of the ICCPR, Part 2, Article 11 of the ECHR), although it does not include an important criterion restricting the applicability of restrictions: similar restrictions in a democratic society. In the same norm there is no indication that restrictions should be provided for by law, but this is not critical, because Art. 35 of the Constitution provides for the possibility of limiting all fundamental rights and freedoms only through constitutional laws.

Given that the legislation on NGOs has not been in development for a long time, there are no restrictive and repressive provisions reflecting current trends in relation to NGOs in the post-Soviet space.

Restrictions on the right to associate in the Law on Public Associations do not significantly exceed the limits of international standards (ICCPR, ECHR and other documents), it only indicates the permissible grounds (Part 2, Article 2). For clarity, a comparison of the international grounds for restricting freedom of association with national norms: (Table 2).

Restrictions listed in Part 2 of Art. 2 of the Law on Public Associations are embodied in criminal legislation. The Criminal Code contains a number of crimes, the subjects of which may be members of public associations . Given the nature of these restrictions, it is necessary to understand the issue that is of fundamental importance for NGOs: can the criminal liability of a member of the association (in particular, the director) lead to the responsibility of the association itself? A definite answer to this question can only be obtained by interpreting the norms of Part 2 of Art. 2 and Part 2 of Art. 17 of the Law. From these norms we can follow that such an option is not excluded, because those restrictions listed in Part 2 of Art. 2 of the Law, may be addressed to both the association itself and its members, who may be prosecuted. Bringing a member of the association to criminal liability may become the basis for issuing a written warning by the Prosecutor General in accordance with Part 2 of Art. 17 of the Law for the perpetration by association of actions that violate the Law. Responsibility of associations is cumulative - for the systematic perpetration of various types of violations, which these authorities took note of the association can be liquidated in court. Thus, one aspect of the responsibility of a public association is that the prosecution of a member(s) (participant(s)) of a public association can lead to the cessation of its activities. This ground of liquidation can provoke abuses and be used against undesirable NGOs.

Another aspect of the association's responsibility assumes that it comes not only for illegal activities, but also for committing actions that go beyond the purposes and tasks defined in its charter (Part 2, Article 17 of the Law). Given

[24] Among them are the offenses mentioned in articles 267 - "Forcible seizure of power or forcible retention of power", 277 - "Armed insurgency", 278 - "Public call for extremist activities", 280 - "The incitement of hatred or enmity, as well as the humiliation of human dignity" are close to those restrictions set forth in the Law on Public Associations (Article 2). The Criminal Code contains a number of articles which may have consequences for members (participants) of unregistered public associations (Article 278 "Public call for extremist activities", Article 281 "Organization of an extremist community») and which affect members (participants) of predominantly registered public or religious associations (Article 282 "Organization of an extremist organization"). Article 281 defines what is an extremist community, but in articles 278 and 282 there is no definition of extremist activity.

that the objectives of the association can be formulated as broadly as possible and not always specified in an exhaustive list of activities (for this purpose, the statutes always provide for the formulation that the public association carries out other activities not prohibited by law), it is difficult to imagine what can be considered as going beyond the goals and objectives. The right to determine what to consider as a going beyond the goals and objectives of a public association is granted to the fully specified authorities. This is an unacceptable discretionary power. Thus, "going beyond" is equated with violation of the law. Even if the NGO does not perform its activities in accordance with its objectives, this is not always a violation of the law. Otherwise there is no point in the fact that public associations are free to determine the goals, objectives and principles of their activities, etc. (Para 2 Clause 1 Act 2 of the Law). The activity of a public association contrary to its goals and objectives will be illegal, if it thereby violates the law. Therefore, "the commission of actions that go beyond the goals and objectives" as the basis of responsibility is superfluous. This basis of responsibility gives unreasonably broad discretionary powers to supervisory bodies. Realizing these powers, the Ministry of Justice can issue written warnings to public associations. The Law does not say anything about the possibility to appeal the warnings of these bodies. The systematic commission of acts that violate the charter of a public association, in the opinion of these bodies, may be grounds for termination of its activities in a judicial procedure.

At the time of writing, one of the interviewed NGO representatives reported one instance of issuing such a warning.

The Law on NGOs contains provisions on liability of non-profit organizations that are practically analogous to the Law on Public Associations. Despite the fact that the objectives of the activities of NGOs are more specifically defined, in contrast to public associations (in accordance with Clause 1 of Article 24 of the Law, NGOs can carry out one or several activities corresponding to the objectives of NGO activities), a warning from the Ministry of Justice or a representation of the prosecutor on the elimination of violations, if an NGO has committed acts that are contrary to its purposes, is an overly strict liability. Thus, the Law allows the restriction of the activities of NGOs, even if activities that do not meet the objectives of the NGO do not violate the law. In the event that a non-commercial organization receives two warnings or representations, a NGO can be liquidated by a court decision.

The supervisory functions in relation to NGOs, depending on the organizational and legal form, are performed by the Ministry of Justice of the Republic of Abkhazia (for all NGOs), the Certification Commission under the Ministry of Justice of the Republic of Abkhazia (for charitable organizations), the tax authorities (for all NGOs), the Ministry of Justice of the Republic of Abkhazia, the prosecutor's office and unofficially the State Security Service of the Republic of Abkhazia. The Ministry of Justice has fairly wide control over public associations. The Ministry of Justice exercises control over compliance with the provisions of the charter with respect to the objectives of the activities of the public association, has the right to demand that the governing body of the public association submit the decisions it has taken, send its representatives to participate in the events held

Recommendation to the subjects of the legislative process:

to exclude from the Law of the Republic of Abkhazia "On public associations, political parties and movements" provisions on responsibility for the performance by a public association of actions that go beyond the purposes and tasks defined in its charter.

by the public association, receive explanations from members of the public association on issues related to compliance with its charter (Part 3, Article 16 of the Law on Public Associations). Similar provisions on the control of the statutory activities are contained in the laws on NGOs (Article 33) and charitable activities (Part 2, Article 23).

Table 2. Correlation of provisions on restriction of freedom of association in international legal acts and the Law on Public Associations

Grounds for restricting freedom of association in international legal acts (Part 2, Article 22 of the ICCPR, Part 2, Article 11 of the ECHR)	The norms of the Law on Public Associations restricting the Freedom of Association
State (national) security; public safety; public order; prevention of unrest and crimes.	It is not allowed to create and operate public associations that have an objective or method of operation to illegally overthrow constitutional bodies, violently change the constitutional order and territorial integrity of the Republic of Abkhazia, and propagate war. It is also not allowed to create paramilitary public associations and associations that include armed formations (Part 2, Article 2).
Protection of the rights and freedoms of others.	It is not allowed to create and operate public associations that have an objective or method of action [...] inciting social, including class, racial, national and religious discord. The creation and activity of public associations that encroach upon [...] the rights and interests of citizens protected by law (Article 2, Part 2) are persecuted.
Protection of health and morals of the population.	The creation and activity of public associations that encroach on the health and morality of the population are being persecuted (Part 2, Article 2).

3.5.2. The situation with the restriction of NGO activities in Abkhazia

Over the years of the existence of the non-governmental sector in Abkhazia, there have been no cases of systematic criminal or administrative harassment of its members, or cases of forced closure of any NGOs. Open persecution for political reasons and in connection with active social activities is virtually an unreported phenomenon in Abkhazia. However, this situation does not reflect, and does not follow from, the real activity and influence of the non-governmental sector. The implementation of the watchdog function[25] and the results of human rights defence activities often lead to irritation, rejection and other critical reactions from the authorities. Representatives of NGOs in Abkhazia often make statements and present critical assessments in response to the most pressing social and political challenges. NGOs actively uses their own information resources as well as and popular independent sources in Abkhazia, such as the Asarkia TV studio and the Abkhazia-Inform news agency.[26]

A superficial view of the situation of NGOs in Abkhazia may be confusing for the external observer, who might think that the persecution of activists is the main indicator of NGOs activity. Accordingly, one might expect that the situation in Abkhazia would not differ from the general trends in the post-Soviet space. However, the specificity of the position of NGOs in Abkhazia lies in the fact that it is impossible to see a direct correlation between the degree of NGOs' activity and the reaction of the authorities that might be expressed in restrictive legislative initiatives or administrative pressure. Some support for civil society was heard from the President in some of his speeches and his message to the Parliament in 2016.[27] However, later on, the President criticised NGOs for their contacts with foreign partners.[28]

---

[26] See, for instance: Надежда Венедиктова. Ответ трусливому анониму (Nadezhda Venediktova. Reply to the cowardly anonymous letter). Accessed from: http://asarkia.info/blogs/nadejda/2039/; Не соответствует уголовному кодексу: юристы проверили запрет абортов в Абхазии (No conformity with the criminal code: lawyers have checked the ban on abortion in Abkhazia). Accessed from: http://awa-abkhazia.com/events/74/; Ситуация с земельным налогообложением в Галском районе (The situation with land taxation in the Gal district). Accessed from: http://apsny-chp.org/reception/?ID=242; Письмо генеральному прокурору по поводу гибели военнослужащего срочной службы Барганджия Б.В. (Letter to the Prosecutor General about the death of conscript B.V. Barganjia) Accessed from: http://apsny-chp.org/reception/?ID=236; Асида Шакрыл. Комментарий к письму Генеральной прокуратуры (Asida Shakryl. Commentary on the letter of the Prosecutor General's Office.). Accessed from: http://apsny-chp.org/reception/?ID=240; Лиана Кварчелия. Что случилось в Абхазии? (Liana Kvarchelia. What happened in Abkhazia?) Accessed from: http://apsny-chp.org/events/?ID=94; Открытое письмо представителей общественности Абхазии в поддержку пермского Центра «ГРАНИ» (An open letter to the representatives of the public of Abkhazia in support of the Perm Center 'GRANI'). Accessed from: http://apsny-chp.org/events/?ID=116; Лиана Кварчелия. Кому и зачем понадобилось вести информационную войну против НПО (Liana Kvarchelia. Who wanted to conduct an information war against NGOs and why?). Accessed from: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=197; Диана Керселян. Я против того, чтобы национальные общины использовались в политических целях любыми политическими силами – властью или оппозицией (Diana Kerselyan. I am against the use of national communities for political purposes by any political force, whether the authorities or the opposition). Accessed from: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=187; Асида Шакрыл. Необходим нормальный диалог между властью и оппозицией (Asida Shakryl. A normal dialogue between the authorities and the opposition is needed). Accessed from: http://abkhazinform.com/item/2495-asida-shakryl-neobkhodim-normalnyj-dialog-mezhdu-vlastyu-i-oppozitsiej; Лиана Кварчелия. О продаже недвижимости (Liana Kvarchelia. On the sale of real estate). Accessed from: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=166; Экспертная оценка конституционности постановлений Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия, принятых в ходе политического кризиса в мае 2014 года (Expert assessment of the constitutionality of the resolutions of the People's Assembly – the Parliament of the Republic of Abkhazia, adopted during the political crisis in May 2014). Accessed from: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=84; Арда Инал-Ипа. Разговор о новом уровне российско-абхазских взаимоотношений должен быть глубоким и честным, без преуменьшения сложностей (Arda Inal-Ipa. Conversations about a new level of Russian-Abkhaz relations should be deep and honest, without downplaying the difficulties). Accessed from: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=95; Правоохранительные органы обязаны найти виновных (Law enforcement agencies must find the guilty). Accessed from: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=57.

In rare cases, certain government officials publicly express accusations and call for restrictions on NGOs. As a rule, these voices are heard from officials who are directly criticised by NGOs or directly involved in the investigation of violations and reactions expressed from the positions of human rights defence. The positions of a wider range of political actors, who might potentially support restrictions on NGOs, have not been known publicly. The status quo among political and social actors remains unstable: the former usually show no interest in having additional actors to confront (even the relations between the authorities and the opposition are significantly based on conflict because of direct accusations; however, they do not evolve into an acute conflict entailing repressive measures).

In a society as small as the Abkhazian one, open political persecution is problematic because the issue of its legitimacy will inevitably be raised in public discourse. If we analyse the accusations hurled against the non-governmental sector, then the loudest claims (sometimes accusations) are connected with international contacts.[29] However, these contacts have been maintained for more than two decades in well-known formats and, in addition, the controlling bodies are fully aware of the international activity of the NGOs in Abkhazia. Repressive control and restrictions motivated by such accusations would look like a provocative demonstration of politicisation and bias, especially in the context of acute problems faced by the country. Moreover, it is necessary to take into account the peculiarities of the social context in Abkhazia: despite criticism and attempts at discrediting, civil society activists are not marginalised and enjoy authority. Due to the well-developed horizontal connections, especially informal ones (friends, relatives etc.), it would be far from easy to introduce any repressions. Nevertheless, representatives of NGOs believe that their activities are under close scrutiny of security services. On the other hand, they cannot count on effective protection from law enforcement agencies and courts.

Another correlation is also noticeable, i.e. one between the activity of NGOs and the intensity of informal pressure those organisations, mainly in the form of bogus stories in the mainstream media and social networks, usually from unidentified sources. These efforts aim at creating a negative image of NGOs, and reflects the current trends in relation to NGOs (for more about this topic, see section 3.5.5. below).

[27] Послание Президента Народному Собранию – Парламенту (Message of the President to the National Assembly – the Parliament). Accessed from: http://presidentofabkhazia.org/about/info/news/?ELEMENT_ID=3491.

[28] Рауль Хаджимба высказался за бюджетное финансирование НПО: когда власть и государство не работают, появляются другие силы (Raul Khajimba spoke in favour of budgetary financing of NGOs: when the government and the state do not work, other forces emerge). Accessed from: http://www.apsnypress.info/news/raul-khadzhimba-vyskazalsya-za-byudzhetnoe-finansirovanie-npo-kogda-vlast-i-gosudarstvo-ne-rabotayut/.

[29] One of the most recent examples is the article by Izida Chanya: Открытый вопрос о закрытом диалоге (An open question of closed dialogue), dated 27 November 2017. Accessed from: https://www.ekhokavkaza.com/a/28880707.html.

3.5.3. The results of a survey of NGOs representatives about (in)formal pressure

This section describes the results of a survey of NGO representatives about (in) formal pressure (the survey was conducted using Google Forms). A significant number of representatives of Abkhazian NGOs believe that they are more or less susceptible to pressure from various sources. Of the 34 interviewed NGO representatives, 30 are aware of cases of hostile statements related to their activities. Basically, according to the analysis of the survey, the facts referred to by the respondents are bullying in social networks, slander, accusations, threats, etc. In some cases, attempts are reported of forced entry into NGO offices, damage to property, visits by private individuals, with characteristic complaints about the activities of NGOs.

Of the 34 respondents, only 23 are aware of the frequency of verbal aggression and hostile information. Four respondents report 1-5 cases and 11-20 cases; six respondents are aware of 21 or more cases; 12 respondents are aware of 6-10 cases. From this it follows that, in general, such events occur moderately, but individual respondents, apparently are more affected by attempts to discredit them, indicate a higher incidence of such information.

One of the respondent's responses capaciously describes the subject of the charges: «... NGO representatives are insulted on social networks, accusing them of betraying the interests of the Motherland.» Respondents cited two facts of public expression of a hostile attitude that occurred at a public event and a workplace: "In a speech on August 15th in Gudauta, when celebrating the Day of the Volunteer, one of the speakers allowed himself to utter insulting attacks on the Abkhaz NGOs, said that the NGOs are selling the interests of the motherland, drew the attention of the President, who was present at the rally, the speech ended with a call to the authorities and The State Security Agency on the immediate intervention and termination of the activities of NGOs"; "I know of an instance when colleagues at work changed their attitude in a negative way against of the employees because of their involvement in an NGO. This manifested itself in unpleasant statements and open condemnations."

The majority of the respondents (33 out of 35) faced or heard of cases of defamation of NGOs in the media and the Internet. Of these, seven encountered 1-5 cases, twelve - from 6-10, five - from 11-20, nine - from 21 or more cases. This can mean that, in general, defamation occurs either moderately or very often. To analyse the frequency of mentions of the sources of defamation, they are: Facebook (33 respondents), Russian media, including their websites (15 respondents) and Abkhaz media (14 respondents). It is illustrative that the most active source in this regard is the "Komsomolskaya Pravda" - it has 7 mentions. The Russian media are mentioned twice: Sputnik Abkhazia (electronic media) and Rossiyskaya Gazeta, the same number of times the Abkhaz media Nuzhnaya Gazeta. Mentioned relatively often as a source of defamation is the group «Abkhazian political forum» on Facebook (3 cases). In social networks Vkontakte and Odnoklassniki slander is recorded only once. In general, libel spreads to Facebook, on the sites of Russian and Abkhaz media. Despite the infrequent occurrence of slanderous material, Komsomolskaya Pravda is noted by respondents as an active defamatory resource.

A significant number of NGO representatives have at least heard of cases of tacit observation of themselves or other non-governmental organizations. This has been noted by 25 out of 34 respondents. According to NGO representatives, the main methods of secret surveillance are listening in to telephone conversations (20 respondents), access to

e-mail (11 respondents), access to internal information and documents (7 respondents).

At the same time, NGOs are rarely faced with administrative pressure. Only 4 of 34 respondents testify to this. The forms of this pressure were, accordingly, unscheduled inspections, the requirement to provide documents that are not included in the list of documents required for the registration of the organization, excessive long-term planned inspections of NGO activities and financing, as well as one warning from the controlling bodies.

The same concerns possible pressure from state structures. Of the 34 respondents mentioned, only 8 encountered one form or another. Of these, there were 5 summons to the State Security Service, 2 summons to the prosecutor's office and 1 administrative charge.

In general, it can be said that the main type of influence on NGOs in Abkhazia is informal pressure and the practical absence of administrative pressure. The main impact on NGOs is indirect - through various information resources, as well as people who are anonymously spreading slander in social networks.

3.5.4. The right to maintain international contacts: opportunities and limitations

International contacts of Abkhaz NGOs are an important part of their activities. Representatives of the Abkhazian NGOs participate in international conferences and round tables devoted to the situation in the region, as well as in international thematic forums. Moreover, along with journalists, public and political figures, NGOs are involved in civil dialogue, conducted with the involvement of foreign and international NGOs. Such meetings are regularly held at foreign and international platforms. International contacts also involve the exchange of experience and the implementation of initiatives aimed at implementing universally recognised standards and methods of research in the field of human rights, open and effective governance (good governance), modernisation of the judicial and law enforcement systems, etc. The CHP staff made a significant organisational contribution to the first unbiased assessment of the human rights situation in Abkhazia: in July 2017, Thomas Hammarberg and Magdalena Grono prepared a report entitled 'Human Rights in Abkhazia Today'.[30] The initiative to prepare the report came from the then European Union Special Representative for the South Caucasus and for the crisis in Georgia in the Geneva discussions, Ambassador Herbert Salber.[31]

Large projects conducted by NGOs are usually financed from funds transferred by foreign partner organisations (under partnership agreements). The controlling bodies in Abkhazia have never attempted to constrain financial proceeds from abroad. However, neither the society at large nor the power circles, who are well-informed about international contacts maintained by NGOs, have a proper understanding of the criteria of cooperation that have developed within the non-governmental sector.[32] Non-governmental organisations are often unreasonably thought to play a servile role in relations with foreign partners. When speaking at a meeting with representatives of the Public Chamber, the President expressed a common misconception: 'It's not about putting someone or something under tight control. But we need to know what representatives of the non-governmental sector are doing in our society, and how to help them, how to create opportunities for NGOs to work for the benefit of our country, for the state. As today a large volume of such work is not commissioned by the state but by a number of foreign organisations. And we want to organise these processes ourselves.'[33]

The legal grounds for international contacts are quite favourable. The Law on Public Associations guarantees the possibility to maintain direct international contacts and networking, sign contracts and agreements (Article 19). The Law on Charitable Activity grants charitable organisations the right to carry out international activities by participating in

[30] Human Rights in Abkhazia Today. Report by Thomas Hammarberg and Magdalena Grono. July 2017. https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf

[31] Ibid, p. 2.

[32] CHP described the criteria for contacts with foreign partners in its publication entitled '6 вопросов и ответов об НПО' (6 questions and answers about NGOs). Accessed from: http://apsny-chp.org/publications/?ID=225; and in an article by S. Gezerdava 'Государство, общество, НПО: открытость или подконтрольность?' (The state, the society, NGOs: Openness or scrutiny?). Accessed from: http://apsny-chp.org/opinions/?ID=245.

[32] Рауль Хаджимба высказался за бюджетное финансирование НПО: когда власть и государство не работают, появляются другие силы (Raul Khajimba spoke in favour of budgetary financing for NGOs: when the government and the state do not work, other forces emerge). Accessed from: http://www.apsnypress.info/news/raul-khadzhimba-vyskazal-sya-za-byudzhetnoe-finansirovanie-npo-kogda-vlast-i-gosudarstvo-ne-rabotayut/.

[33] See Abkhazian activists under fire for peacebuilding projects http://oc-media.org/abkhazian-activists-under-fire-for-peacebuilding-projects/.

international projects, joining international organisations, working with foreign partners in the relevant spheres of charitable activity, and in any other form established in international practice and not in violation with the legislation of the Republic of Abkhazia (Article 21).

The main reason for criticising NGOs is connected with their contacts with foreign and international NGOs, whose position on the status of Abkhazia in public discourse is often linked with the position of their respective countries of origin/operation.[34] Today, due to the well-known circumstances, the Abkhazian society is away from international processes and discourse. Reactions to international contacts are often formed under the influence of stereotypes dating back to Soviet times. There is a danger that the consequences of certain steps to reduce international contacts may be underestimated in Abkhazia. These steps can be perceived around the world as a sign that Abkhazia has abandoned the idea of independence and is no longer interested in achieving a wider recognition, and that Abkhazia is satisfied with its current international status of a partially recognised state. Undoubtedly, such a trend will only help to strengthen Abkhazia's isolation from the outside world.

Recently, there has been a tendency to restrict the entry of representatives of British non-governmental organisations to Abkhazia (including partners of Abkhazian NGOs) who have established themselves in the region and on the international arena as objective and professional organisations that adhere to principles such as impartiality and rejection of double standards. The administrative barriers to the entry of some international organisations into Abkhazia can be seen as the only example of formal state intervention in the activities of NGOs. Restrictions imposed in this way on contacts with foreign partners are unsystematic since they do not affect all representatives of foreign NGOs. In accordance with the law 'On the procedure for the exit from the Republic of Abkhazia and entry into the Republic of Abkhazia' (Article 38, section 1 point 9), decisions may be taken against foreign citizens regarding their undesirability in the Republic of Abkhazia. Border control officers of the Republic of Abkhazia refuse entry in such cases. In some cases, the prohibition is not sufficiently significant and can be overcome. However, there is no known mechanism and or grounds for such decisions being adopted with regard to specific foreign nationals. Civil society activists are concerned that biased reasons may be taken as the basis for preventing representatives of well-known international non-profit organisations or intergovernmental organizations from entering Abkhazia.

Recommendations:

to the state authorities - given that unreasonable restrictions on access by representatives of international and foreign organizations create a negative image of Abkhazia, adjust the policy for such visits, taking decisions on the basis of legislation that does not contradict the Constitution, and open and accessible rules developed on their basis.

[34] See Abkhazian activists under fire for peacebuilding projects http://oc-media.org/abkhazian-activists-under-fire-for-peace-building-projects/.

3.5.5. Smear campaign and defamation of NGOs

The sources of risks potentially affecting the position of NGOs as a relatively independent actor in Abkhazia are quite specific. Until recently, the non-governmental sector has not been identified in public discourse as a source of threats or lobbying of interests that go against national interests. The internal context did not imply the introduction of measures aimed at restricting the activities of NGOs. With rare exceptions, officials have not made critical comments in public about the operation of NGOs, even if their personal attitude might be negative. Usually, they have expressed their reservations behind the scenes. Individual officials post negative propaganda-like comments on Facebook yet they do not create any serious obstacles to NGOs.

The demand for strict control of NGOs' activities has developed as a result of escalating hysteria around the NGOs and an avalanche of accusations. Since 2015, the first slanderous publications have started to emerge in various social media platforms (Facebook, Odnoklassniki, Vkontakte), and in online forums. The authors of the South Ossetian website Nog Uasamonga (noguasamonga.ru) have been active in this area: some of them did not conceal their real names, others used pseudonyms. Their publications provided a distorted and offensive picture of the NGOs and their activities in the sphere of human rights. However, the website was unexpectedly closed after a short time.

The efforts at discrediting and building a negative image of NGOs on Facebook is one of the most serious recent challenges for NGOs since this social platform has the widest audience in Abkhazia. With regard to civil society, the tactic of periodic news attacks has been chosen. The most active NGOs, such as the Children's Fund of Abkhazia, Business Women of Abkhazia, CHP, AWA, etc. have become the targets of attacks. Around mid-2017, anonymous Facebook users launched an aggressive information campaign to discredit civil society activists participating in civil dialogue. With a certain degree of certainty, it can be argued that the anonymous users perform a task that has been assigned to them and are paid for 'trolling'. Moreover, other destructive forces, in particular 'ideological opponents of NGOs and competitors also play a significant role in attacks on NGOs. Many ideological opponents of NGOs (mostly traditionalist ones) formed their negative position back in 2004 when their candidate lost the first alternative presidential elections, which was recorded by the League of Voters for Fair Elections. As regards other attacks, it should be noted that the NGOs community and journalists are not free from the phenomenon of competition, much like any other community. This is not only about competition in terms of obtaining sponsors' support where such support is naturally limited. In this case, however, the competition is more focused on the ability to influence public opinion.[35]

Anonymous authors as well as some representatives of authorities and real Facebook users have exploited the theme of betrayal (which is, in fact, a criminal offense of high treason). They often insist that the activities of NGOs should be assessed by law enforcement agencies and state security agencies.[36] According to representatives of civil society activists, certain anonymous Facebook users (an open campaign against NGOs is still impossible since their leaders are recognised authority figures) have been entrusted with the task of 'preparing' public opinion for the adoption of the so called 'law on foreign agents', i.e. a new piece of legislation on

[35] From an interview with the co-director of CHP Liana Kvarchelia.

[36] In publications by an anonymous Facebook user who uses the nickname of Timur Kodory and specialises in spreading defamatory information about Abkhaz NGOs, the theme of betrayal was used in the title: «Бизнес или предательство Апсны?»

NGOs that would significantly restrict their freedom, networking with foreign partners while tightening control over their projects and financial activities. Publications of anonymous authors have become an excuse to exaggerate the theme of 'betrayal' also outside Facebook.[37]

The slanderous campaign against NGOs is a consequence of the deteriorating milieu for NGO activity in Russia. Various 'all-revealing' articles have appeared in Russian printed and electronic media. Articles and comments designed to discredit NGOs are published in printed editions and websites of major federal Russian publications (for example, Rossiyskaya Gazeta, Komsomolskaya Pravda, Sputnik Abkhazia[38]) and other propaganda sources.[39] Civil society activists see these publications as an external signal for the authorities of Abkhazia, and something that requires attention from both Abkhaz and foreign NGOs. This aspect has been used by ideological opponents of Abkhaz NGOs, who do not like the democratic focus of goals formulated by NGOs for themselves and the society.

Against this background, there has been a noticeable change in attitudes towards the non-governmental sector in the society. NGOs can oppose attacks only by launching an information campaign in response, where they will consistently react to accusations and prove that such accusations are unfounded, NGOs can also broadly describe their activities, especially in the sphere of human rights. During regular meetings, NGOs came to the conclusion that reporting such cases to the law enforcement bodies was futile. On the one hand, this opinion is connected with the fact that law enforcement bodies have no capabilities to detect sources of defamatory information, and, on the other hand, they tend to remain inactive when investigating such cases.

To confirm that the investigation of libel cases by law enforcement agencies is ineffective, we can give an example of how CHP employees approached the General Prosecutor's Office. CHP employees, who were regularly subjected to slanderous attacks in the Russian newspaper Komsomolskaya Pravda, filed an application in 2016 asking to institute a criminal case related

---

(Business or betrayal of Apsny?). See, for instance: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=513071475694460&id=100009748359081. Publications from this anonymous user are regular and generate active discussions also outside Facebook. The aforementioned publication was discussed widely among the authorities; some supporters of the so-called 'law on foreign agents' and, in particular, some members of the Parliament of the Republic of Abkhazia, directly refer to that anonymous publication without questioning the reliability of the facts and the validity of their interpretation.

[37] Journalist Eleonora Kogoniya in her article 'The Heartful Attitude of the State Department' (Abkhazian: «Госдеп агаара») published on the Sputnik Abkhazia website, referred to a publication by an anonymous author using a nickname of Timur Kodory «Бизнес или предательство Апсны?» (Business or betrayal of Apsny?). She did not challenge the reliability of the facts and the validity of judgments made by the anonymous author. This is just one example of how a slanderous publication is given currency in a popular Abkhazian electronic media source. See http://sputnik-abkhazia.info/apsny/20170727/1021536570/gosdep-agua-huara.html.

[38] «Западные НПО усилили активность в Абхазии» (Western NGOs have strengthened activity in Abkhazia) in: Rossiyskaya Gazeta. Accessed from: https://rg.ru/2015/04/09/abhaziya-site.html; «С улыбкой на лице и дулей за спиной» (Secretly plotting with a smile on their face) in: Komsomolskaya Pravda. Accessed from: https://www.kp.md/daily/26540.4/3557253/; «Как Запад пытается вернуть Абхазию в лоно Грузии» (How the West is trying to return Abkhazia to Georgia) in: Komsomolskaya Pravda. Accessed from: https://www.kp.md/daily/26466.4/3336343/; "Гуманитарная интервенция" опаснее, чем вооруженное нападение (A humanitarian intervention is more dangerous than an armed attack). Accessed from: http://sputnik-abkhazia.ru/analytics/20161025/1019735928/gumanitarnaya-intervenciya-opasnee-chem-vooruzhennoe-napadenie.html and others.

[39] Сколько стоит укусить Россию? (What's the cost of biting Russia?) Accessed from: http://www.politrus.com/2015/04/07/abkhazia-russia-2/, «Имитация похорон Абхазии» или «попытки обнаружить предательство» (Imitated funeral of Abkhazia or attempts at disclosing betrayal). Accessed from: https://eadaily.com/ru/news/2016/08/21/imitaciya-pohoron-abhazii-ili-popytki-obnaruzhit-predatelstvo; Есть ли у абхазской оппозиции свободный выбор? (Does the Abkhazian opposition have any free choice?) Accessed from: https://yugsn.ru/est-li-u-abkhazskojj-oppozicii-svobodnyjj-vybor/; НПО наносят ущерб государственности Абхазии (NGOs are doing harm to the statehood of Abkhazia). Accessed from: http://sodrugestvo.info/?p=87568&lang=ru; Кто в Абхазии правит балом? (Who rules the party in Abkhazia) Accessed from: http://so-l.ru/news/show/kto_v_abhazii_pravit_balom и http://www.imperiyanews.ru/details/be4fa1a9-65b9-e611-9416-2e815323a23f; Русофобия в Абхазии (Rusophobia in Abkhazia). Accessed from: http://voprosik.net/rusofobiya-v-abxazii/ and others.

to libel. The libellous statements were made in newspaper publications: 'How the West is trying to return Abkhazia to Georgia' (3 October 2015) and 'Secretly plotting with a smile on their face' (9 June 2016), written by Sergey Streltsov. The articles were published on the website and in the printed version of Komsomolskaya Pravda, distributed free of charge throughout Abkhazia. In their statement, CHP employees said that a foreign newspaper (Komsomolskaya Pravda) was illegally distributed on the territory of Abkhazia without the permission of the Ministry of Justice. The co-director of CHP, Asida Shakryl, contacted the editorial board of Komsomolskaya Pravda (the regional branch) and the representative of the board said, during a telephone conversation, that the author of the articles was not a staff member of the newspaper, and that Sergei Streltsov was a pseudonym. The editorial board refused to disclose the real name of the author. The body of inquiry refused to initiate criminal proceedings but after the refusal was appealed against, the case was transferred again to the same department of inquiry. A pre-investigation check is still going on and no criminal case has been initiated.

Recommendations:

- to law enforcement agencies: taking into account the importance of ensuring freedom of speech, law enforcement authorities should take into account the importance of disclosing crimes against honour, dignity and business reputation;

- to NGO activists: a) use the available opportunities to inform the public about their activities and describe positive results of their international networking; b) develop and implement a communication strategy to interact with the public and various target groups.

CHAPTER 4. FREEDOM OF ASSEMBLY (THE RIGHT TO CONDUCT PEACEFUL MEETINGS, RALLIES, MARCHES AND DEMONSTRATIONS)

4.1. The legal basis for exercising the freedom of assembly and its correlation with international standards

Article 17 of the Constitution of Abkhazia provides that all people have the right to hold peaceful rallies, assemblies, marches and demonstrations. The constitutional grounds for limiting this right are the same as in the case of the right of association (Article 35).

This constitutional right was and remains the one which is subject to most restrictions that do not correspond with international standards. Prior to the adoption of the law 'On the procedure for holding mass events' (17 April 2013) (hereinafter: the Law on Mass Events, the Law), the notion of freedom of assembly was distorted by the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR 'On the procedure for organising and holding meetings, rallies, street marches and demonstrations in the USSR' of 28 July 1988. It remained in force (as well as some other Soviet legislative acts) thanks to the special law of 1992 which contained a condition that it would stay valid 'until corresponding legislation is adopted'. In fact, the Decree remained in force for more than 20 years. Despite the fact that the Decree was clearly anachronistic and contradicted the democratic principles proclaimed in the Constitution of Abkhazia, it was used several times by the capital city administration to constrain or ban small pickets, rallies and marches. On 24 April 2015, a memorable march, organised by the Armenian community of Abkhazia, was planned to mark an anniversary of the Armenian Genocide. The Armenian community has held such events annually and has never received a refusal. However, the administration of Sukhum decided to ban this march, invoking an alleged violation of the deadline for filing an application. The problem was solved by the Administration of the President of Abkhazia, pointing out the inadmissibility of the ban. In support of the Armenian community, the chairman of the Sukhum City Assembly took part in the march.

The law on mass events was the last act

Recommendation to the subjects of the legislative process:

- the title of the Law should be changed, for example, to: "On Freedom of Assembly" or "On the Procedure for Holding Public Events," since not all public events are of a mass nature, and the name of the Law sets a narrow scope and predetermines the subject of regulation. This is evidenced by the absence in the Law of a picket (picketing) as a form of mass event, since pickets can be single and involve a small number of people;

- supplement Article 2 of the Law by adding a provision stipulating that the legislation on mass (public) events is based on universally recognized principles and norms of international law, international treaties of the Republic of Abkhazia.

devoted to civil liberties and was adopted with an incredible delay. This can be explained by the fact that the manifestations of freedom of assembly that were not initiated by the authorities became more frequent so the new law was designed as a response to the dynamic political and public life. The law has a very broad scope since it determines the procedure for holding rallies, assemblies, marches and demonstrations, as well as events related to sports, mass culture and other entertainment events and religious events, to be held both indoors and outdoors. Given the changes in the political climate in Abkhazia (recent years have seen a significant deterioration in political competition and attitudes towards the non-governmental sector) and the fact that the said law entered into force quite recently, it is difficult to predict how freedom of assembly may change. The former backward-looking regulations were laconic and failed to cover many aspects of related to the organisation and holding of public events, leaving many things uncertain, if not to be decided arbitrarily. This could be both a disadvantage and an advantage for civil society and political opposition. The new law clearly demonstrates a restrictive approach, which is 'successfully' combined with gaps that offer a lot of room for the authorities to exercise discretion. There is a danger that the law will ultimately guarantee the freedom of curbing freedom of assembly rather than freedom of assembly as such. The limitations provided for in the law may be introduced gradually and applied when convenient.

4.2. Restrictions on freedom of assembly and their correlation with international standards

Constitutional provisions (Article 17 and Article 35) contain a presumption that peaceful rallies, assemblies, marches and demonstrations can be held freely, which brings those provisions in line with international standards and recommendations. However, the Law contains all components of the 'management and control' rule (administrative control), as described in one of the most advanced international recommendations, i.e. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, prepared by the ODIHR OSCE Council of Experts (hereinafter: the Guidelines).[40] The approach where the law serves as a means of all-encompassing control instrumentally uses mistrust towards civil society and opposition, and it sends a wrong message, essentially stating that other political views and beliefs should have limited influence and manifestation.

The constitutional presumption of free organisation of public events is refuted by a number of provisions of the law. First, the definition of a mass event does not specify the meaning of 'mass' as there is no point of reference. Any grouping of people may be considered as a mass event and, in case of disagreement, the organisers or participants might be put to administrative sanctions.

Secondly, the law lists all possible types of mass events and gives their definitions: this should be seen as a shortcoming. What about the events that are not listed in the law, such as, e.g., a picket? A picket (picketing) is a rather popular form of expressing disagreement, and its absence is a restriction of freedom of assembly. Moreover, can an act of law define non-standard forms of political and non-political public collective action that are actually practices? They may take a non-trivial form, for example, such as the creative action held by the environmental group 'Kedrovye Oreshki' (Cedar Nuts) in Tkvarchal in 2016. Its participants (a small group of activists) placed banners with poetic text near the Himalayan cedar trees that were to be cut down upon an instruction from the head of the district administration. The activists did not chant any slogans. They failed to hold their event until the end since all of them were detained and taken to a police station. Police officers in Tkvarchal did not conceal their dislike towards the participants and their lack of understanding for the action, and they made rude and inappropriate comments. The activists were deprived of their banners, they made depositions for a few hours and were released afterwards.[41] Somewhat later, a negative assessment of the activists' action and the role of civil society as a whole were published in Russian electronic media, which triggered an information campaign against cutting down the cedar alley in Tkvarchal.[42]

On the one hand, the ambiguity of the Law does not allow us to answer the following question: can it be instrumental in banning any public actions if they do not correspond to the types of mass events listed therein or to a combination thereof? On the other hand, the authorities can deliberately equate such public actions with a specific type of mass event (which they are not, e.g. meetings between public and political figures with groups of citizens or voters) and impose limitations on this basis. Of course, the initiators of the event can invoke a broad interpretation of freedom of assembly but the worst scenario usually turns

[40] Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Second Edition. ODIHR OSCE. 2011. Russian version accessed from: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true.

[41] Information about the event was obtained during an interview with its participants.

[42] «Абхазские кедровые орешки» (The cedar nuts of Abkhazia). Accessed from: https://eadaily.com/ru/news/2016/08/13/abhazskie-kedrovye-oreshki.

out to be true in practice. Those who consider the event undesirable, especially when tensions in society escalate, can actively aim to ban it, and an insufficient legal basis will help them to do this. Administrations that review notifications of a mass event tend to interpret the law as literally as possible. For example, in 2013, a small group of residents of an apartment building was banned from holding a silent picket against liquidating a children's playground to build a parking garage on the land plot. The stated reason was that this form of event was not listed in the 1988 Decree.[43] Article 4 section 2 confirms that a mass event can only have one of the prescribed forms: 'A mass event may be organised and held in one or several forms provided for by this Law.'

Thirdly, there is a requirement to obtain permission for any meeting that takes place not only in the open but also in any premises, including private ones. The nature of meetings which are ruled by the Law is defined very broadly again: collective discussion and resolution of issues that affect the interests of its participants. This means that the meeting must not necessarily be devoted to a political or public agenda. In this way, the Law unreasonably expands the grounds for state intervention. The Guidelines use the term 'meeting' which means that a group of persons with the purpose of expressing common interests is intentionally and temporarily present in a public place which is not a building or a structure.[44] This means that the obligations of the state should extend exclusively to public places (a public place is an open space controlled by the state, such as a street, a square, a park, a garden, a land plot, where free access of citizens is neither prohibited nor restricted (Article 3 of the Law)). However, in spite of this, the state legislates its total presence, which should be viewed as an obstacle to the development of freedom of assembly.

The general conditions and grounds for constraining the freedom of assembly (or the right to hold peaceful meetings, rallies, marches and demonstrations) set out in the Law comply with the requirements of international documents. The Law states that, firstly, such restrictions can only be established by law; secondly, they must be necessary in a democratic society to ensure state security or public security in order to prevent disorder and crime, to protect public health and morality, or to protect the rights and freedoms of others (Article 1 section 2 of the Law). The second reason is quite interesting since it is the first time that the Abkhazia legislation has a norm that imposes constraints on limitations: they should be acceptable in the context a democratic state. This is a necessary criterion to determine the proportionality of any restrictions of democratic principles and values, which should be taken into account by the executive branch of power and the courts. However, the explicit and, especially, implicit restrictions on freedom of assembly in the Law do not stand the proportionality test. Furthermore, implicit restrictions contradict the principle of legal certainty because they do not follow directly from Article 35 of the Constitution and Article 1 section 2 of the Law, and are scattered throughout the text of the Law. The text sets out a fairly large range of grounds, causes and loopholes, leading to an imbalance in favour of (arbitrary) positions that can be adopted by the authorities:

- an indirect discriminatory ban on mass events held by foreign citizens and legal entities, and stateless persons: only to citizens and legal entities of Abkhazia are allowed to organise and hold mass events;
- the possibility to organise and hold mass events only in one of the forms provided for in the Law, or a combination thereof, which

[43] This information was obtained during an interview with the staff of an open consultation office run by the Centre of Humanitarian Programmes.

[44] Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Second Edition. ODIHR OSCE. 2011. Russian version accessed from: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true. p.13.

means it is impossible to carry out activities in other possible forms;

- the approval procedure implies that spontaneous and unplanned public events cannot be held;
- the figure of the organiser is crucial and the possibility of holding a mass event depends on the actual presence of the organiser since the Law prohibits an event in the absence of the organiser (Article 4 section 5). The authorised bodies must be notified in writing about the replacement of the organiser not less than 12 hours before the start of the mass event. This requirement makes the meetings dependent on the arbitrary decisions of the authorities and can be used to disrupt an event;
- the date, place, time, number of participants, weather conditions, payment of expenses related to the maintenance of public order, medical care, cleaning of the area and other circumstances affecting the public security may be used as a reason to refuse a public meeting and can easily be used against freedom of assembly (the next section provides more detail);
- grounds for banning a mass event listed in Article 7 of the Law are not balanced;
- the bureaucratisation of the notification procedure will create difficulties for small groups of activists who have no experience of communicating with the authorities. In accordance with the Guiding Principles, 'it is the primary responsibility of the state to put in place adequate mechanisms and procedures to ensure that the freedom is practically enjoyed and not subject to undue bureaucratic regulation.' (Principle 2.2.).

The ban on organising and holding mass events by foreign citizens needs special consideration. Despite the fact that the Constitution of Abkhazia grants this right to every person, a mass event can only be organised by citizens of the Republic of Abkhazia and Abkhazian legal entities without foreign participation. This provision does not comply with Article 20 of UDHR, Article 21 of ICCPR, and Article 11 of ECHR. Moreover, the definition of a participant of a mass event as a citizen 'who, at the time of the mass event, was in the place of the event with the aim to participate in the action' (Article 3), indicates that only citizens of the Republic of Abkhazia can take part in mass events. Such restrictions are particularly unacceptable when the vast majority of residents of the Gal district do not have the citizenship of Abkhazia. Mass events are not only an instrument of political participation connected with the Abkhazian citizenship. In certain cases, they can be the only means of communication with the authorities and a way of signalling various problems, not only political ones. The restriction of freedom of assembly on the basis of citizenship should be viewed as discrimination. The possibility to organise and participate in mass events should be ensured to all those who either permanently or temporarily reside in Abkhazia. In accordance with the Guiding Principles, 'Freedom of peaceful assembly is to be enjoyed equally by everyone. In regulating freedom of assembly the relevant authorities must not discriminate against any individual or group on any grounds.' (Principle 2.5).[45]

However, the actual status of freedom of assembly is the same as the status of other political freedoms: the space for actual freedom is much broader than prescribed by laws and is not always subject to control. For example, rallies have been recently organised in the Gal district against the closure of Nabakiya and Otobaya border crossing points (25 January 2017 in the village of Bataiguara (formerly Nabakia)), against the policy of granting residence permits in exchange for Abkhazian citizenship (22 June 2017 in the village of Bataiguara (formerly Nabakia)).

The non-sanctioned meeting in the village of Bataiguara in January was attended by

[45] Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Second Edition. ODIHR OSCE. 2011. Russian version accessed from: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true. C. 17

about two hundred people[46] concerned about the closure of several checkpoints on the border between Abkhazia and Georgia. Residents of several villages located along the border wanted to retain the possibility to use the nearby checkpoint. The demands of the protesters could not be fulfilled since the closure of the checkpoint had already been decided by the Cabinet of Ministers of the Republic of Abkhazia.[47] This was notified to them by members of the authorities who were present at the rally. Following the closure of a number of checkpoints along the state border with Georgia, the authorities of Abkhazia faced negative reactions from international organisations.[48] On their part, the republic's authorities fulfilled their promises to provide transport and repair roads, thus eliminating some of the tension that existed among the residents of the villages where border crossing points were closed. Despite the fact that the rally had not been officially sanctioned, the local administration did not take any measures to bring its participants to justice. Some electronic media that cover the events in Abkhazia described those meetings as non-sanctioned, something they had not done earlier.[49]

On 22 June 2017, another spontaneous meeting of residents took place in the same village, and which residents of neighbouring border villages also took part in it.[50] The participants wanted their status to be determined as soon as possible and the validity of their temporary identity documents (the so-called 'Form No. 9') to be extended by the end of the current year. People expressed concern that they would not be able to cross the border without hindrance and that if they committed an administrative violation they would be subject to administrative expulsion to their country of citizenship. The meeting was attended by representatives of local authorities and deputies of the Parliament of the Republic of Abkhazia, who tried to disperse those concerns. There were no negative consequences for the residents also in this case.

These examples are of particular importance since they relate to an area that borders with Georgia. Due to the fact that the peace agreement between Abkhazia and Georgia (after the Georgian-Abkhaz war of 1992–1993) has not yet been signed, and the legal status of the residents of the district has not been determined, the residents have highly limited possibilities to influence the decision-making processes, and any attempts to influence the situation require a certain amount of courage and determination. The examples described above show that the district authorities do

---

[46] Почему с Россией один пункт перехода границы, а с Грузией шесть? (Why is there one border checkpoint with Russia and six with Georgia?) http://apsnylife.ru/syuzhety/99-syuzhety/1195-pochemu-s-rossiej-odin-punkt-perekhoda-granitsy-a-s-gruziej-shest.

[47] Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Abkhazia of 17 March 2016 No. 26 'On amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Abkhazia dated 10 July 2012 No. 87 'On establishing checkpoints across the state border of the Republic of Abkhazia with Georgia', dated 28 December 2016 No. 241'; Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Abkhazia dated 10 July 2012, No. 87 'On amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Abkhazia 'On establishing checkpoints across the state border of the Republic of Abkhazia with Georgia'.

[48] In his response to the statement of NATO spokesman O. Lungescu, made on 28 February 2017, in which she urged the authorities of Abkhazia not to close the checkpoints on the border with Georgia, the Abkhazian Foreign Ministry stated: 'These measures are aimed at bringing the state border crossing regime in line with international standards and are designed, above all, to ensure the safety of the residents of the Gal district as well as all citizens of the Republic of Abkhazia, and are in no way aimed at creating any obstacles to freedom of movement for residents of that area.' Accessed from: http://mfaapsny.org/ru/allnews/news/statements_speeches/zayavlenie-mid-abkhazii2/.

[49] Надарая о митинге в Гале: каждый хочет, чтобы КПП был у его калитки (Nadaraya on the meeting in Gal: Everyone wants a border checkpoint at their doorstep). In: Sputnik Abkhazia. Accessed from: http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20170128/1020312855/nadaraya-o-mitinge-v-gale-kazhdyj-xochet-chtoby-kpp-byl-u-ego-kalitki.html.

[50] Жители Галского района потребовали предоставить им гражданство Абхазии (Residents of the Gal district demanded Abkhazian citizenship): http://www.test.kavkaz-uzel.ru/articles/304833/.

not seek to restrict the freedom of assembly, although the situation in the Gal district needs closer observation and study when it comes to the exercise of political rights. Most likely, spontaneous meetings that are provoked by unresolved acute problems in the region are the ones which are possible.

The Guiding Principles consider freedom of peaceful assembly as an important link in preserving and developing culture, as well as preserving the identity of national minorities.[51] According to Principle 2.5 of the Guidelines, freedom of assembly should not be subject to any discriminatory restrictions. The Principle offers a much broader range of subjects, even in comparison with the Constitution of Abkhazia. However, the Law analysed here does not meet the constitutional requirements. In addition to persons specified in the Constitution, restrictions should not be imposed on any categories of persons legally residing in the territory of the state, i.e. stateless persons, refugees, foreign nationals, asylum seekers, migrants and tourists, as well as persons without the full legal capacity, including persons with mental disorders.

Recommendations to subjects of the legislative process:

- to exclude from the Law "On the Procedure for Holding Mass Events in the Republic of Abkhazia" provisions contradicting the presumption of free holding of public events, in particular, determining the implementation of excessive administrative control;

- to limit the scope of the Law "On the Procedure for Conducting Mass Events in the Republic of Abkhazia" by events held exclusively in public places;

- to supplement the Law "On the Procedure for Holding Mass Events in the Republic of Abkhazia" with a list of forms of public events picket (picketing) and make this list open;

- to exclude from the Law "On the Procedure for Holding Mass Events in the Republic of Abkhazia" restrictions on the organizers of a mass event as inappropriate Article 12 (the principle of equality) and Article 17 of the Constitution.

[51] Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Second Edition. ODIHR OSCE. 2011. Russian version accessed from: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true. C.13.

4.3. The complexity of the procedure for sanctioning a mass event[52]

The Law creates the appearance that mass events require a notification rather than a permission. The only 'reservation' is contained in Article 8 section 2 of the Law, which states that 'before the permission to hold a mass event is received, its organiser (organisers), as well as other persons, shall not be entitled to announce the date, place and time of the event in the mass media and shall not have the right to distribute leaflets, posters and other materials.' A detailed analysis of the Law shows that a decision of the authorised body to permit or ban a mass event is the only basis for holding a mass event, and the approval procedure is no different from granting a permit. The Guiding Principles recommend that laws provide for notification of intent rather than a request for permission to hold a meeting (Principle 4.1). This recommendation can be implemented if the approval procedure in the Law actually rather than nominally conforms with the notification procedure, i.e. if the content, the procedure for considering the notification and the powers of local authorities (local administrations) are reviewed.

The law allows significant opportunities for limiting, delaying and prohibiting a mass event on formal and insignificant grounds. The permission to hold a mass event depends on such conditions as the date, place, time, number of participants, weather conditions, payment of expenses related to the maintenance of public order, medical care, cleaning of the area after the event and other circumstances affecting the public security (Article 6 section 6 of the Law). The most specific condition is the place of the mass event but conditions such as the date, time and number of participants create too much room for restrictions. One can imagine that, for example, public holiday dates, intentional approval of other events during the same time frame, etc., may be the most obvious reasons for limitation related to the date and time.

Other conditions, i.e. payment of expenses related to the protection of public order, medical care, cleaning of the territory after a mass event, impose unreasonable and onerous obligations on the organisers of mass events. The democratic conditions for the exercise of freedom of assembly are closer to the idea that the local authorities cover all costs associated with ensuring a sufficient degree of security (including the management of traffic flows and large numbers of people). The Guiding Principles state that 'The costs of providing adequate security and safety (including traffic and crowd management) should be fully covered by the public authorities. The state must not levy any additional financial charge for providing adequate policing.' (Principle 5.2).[53]

It is not at all surprising that the Law leaves the list of conditions for the approval of mass events unlimited: when issuing an approval, the authorities are allowed to take certain other circumstances into account that may affect the public security. This provision significantly increases the potential for abuse which, of course, will emerge since the culture of organisation and holding of mass events is still underdeveloped.

The norms regulating the approval of mass events do not pass the proportionality test, i.e. they completely ignore the importance of freedom of assembly in a democratic society and absolutise the position of the authority.

[52] This section does not discuss the approval procedure as such since this report does not aim to provide detailed comments on the existing legislation.

[53] Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Second Edition. ODIHR OSCE. 2011. Russian version accessed from: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true. C. 21.

According to the Guiding Principles, 'The least intrusive means of achieving the legitimate objective being pursued by the authorities should always be given preference' (Principle 2.4). The authorities should take into account that they have a 'positive obligation to facilitate and protect peaceful assembly' (Principle 2.2).

The grounds for banning a mass event, listed in Article 7 section 1 of the Law, do not correspond to the principle of free assembly and are a token of the permissive procedure. Attention should be drawn to the following prohibitions:

- Failure to submit the documents necessary for the approval of a mass event (after notification thereof) and the lack of information requested by the local government body is potentially a serious lever for constraining events that are undesirable for the authorities;
- The ban on holding a mass event on a specific day and time in connection with other mass events (for example, ones specifically initiated by the authorities) is a widespread technique of disrupting public events. In the absence of properly developed approval procedures and a priority of protest actions and opposition public events, this technique might be widely applied. The Guiding Principles recommend that 'Where notification is provided for two or more unrelated assemblies at the same place and time, each should be facilitated as best as possible.' Authorised bodies are obliged to prevent disruption of the main meeting in the case of other meetings as a sign of disagreement with the main meeting (Principle 4.3).[54]
- The list of places where it is prohibited to conduct mass events must be reduced.
- The ban on holding a mass event due to the organisers' not having an appropriate right is discriminatory grounds and, as such, it should be removed from the Law (see Section 6.2 of this report).

The guarantee of judicial protection of freedom of assembly is seriously undermined by the discriminatory provisions of the Law as well as by the fact that the courts of Abkhazia have not developed a practice of directly invoking the Constitution and fundamental international documents in the field of human rights.

The Law does not at all impede the use of techniques for disrupting mass events and contains a weak mechanism for pre-trial settlement of disputes in the event of such circumstances (they may arise outside the basic requirements of the law, in connection with the exercise of discretionary powers by the authorities) (Article 7 sections 4–7 of the Law).

Recommendations:

to the subjects of the legislative process: a) to exclude from the Law the prohibitions on holding a mass (public) event that violate the presumption of freedom of assembly and the principle of proportionality; b) develop conciliation procedures taking into account the principle of proportionality and compliance with democratic standards; c) develop a detailed mechanism for the administrative responsibility of officials of public authorities for obstructing the organization and (or) holding a mass event; d) to exclude the necessity of using a notification order for meetings, small and single pickets;

to the authorized bodies specified in Article 3 of the Law: when considering notices of mass events, take into account this discrepancy and be guided by the basic documents in the field of human rights and the international recommendations developed on their basis, and also do not allow discriminatory restrictions on freedom of assembly;

to courts: before the Law on Mass Events is amended, courts should take into account the inconsistency of its provisions with the Constitution of the Republic of Abkhazia, UDHR and ICCPR; when adopting their decisions, courts should take the provisions of essential human rights instruments into account.

[54] Ibid, p. 19.

4.4. The possibility of organising and conducting spontaneous meetings, rallies and other public events

The strict bureaucratic framework of the Law excludes the possibility of carrying out non-approved and spontaneous (unplanned) events (see the previous section). However, the possibility of holding such events is a sign of full exercise of freedom of assembly. This is directly stated in the Guiding Principles: 'Where legislation requires advance notification, the law should explicitly provide for an exception from the requirement where giving advance notice is impracticable. Such an exception would only apply in circumstances where the legally established deadline cannot be met. The authorities should always protect and facilitate any spontaneous assembly so long as it is peaceful in nature.' (Principle 4.2).[55]

Recently, citizens who want to get actively involved in public life have attempted unusual forms of public collective action in Abkhazia: they often initiate and mass events. Basically, such events are held in response to the discretionary decisions of the authorities and the deteriorating socio-economic climate. Some of the most notable recent events were as follows: a meeting of representatives of small and medium-sized businesses in March 2016, protesting against the introduction of VAT on goods imported into Abkhazia; a spontaneous meeting of citizens on 18 April 2016 near the Parliament building, protesting against the adoption of a law[56] authorising the sale of real estate to foreign citizens; an environmental action of a small group of green activists Kedrovye Oreshki in April 2016, connected with cutting down a large alley of Himalayan cedars in the central street of Tkvarchal (despite its local character, the event aroused radical criticism in the Russian online media, criticising the role of the entire civil society of Abkhazia); rallies organised by veterans of the Georgian-Abkhaz war in June 2017, and others. Some of these events were spontaneous and uncoordinated.

In June 2017, a small uncoordinated meeting took place in front of the Parliament building, mostly involving women, including female employees of a number of NGOs. The reason was the increasing crime and acts of violence, including sexual violence, against women (a brutal rape of a minor girl and murder of her sister). Participants of the rally expressed concern that those who committed high-profile crimes could escape liability. The rally evolved into a meeting with some members of parliament, with NGOs, journalists, and active citizens taking the floor.[57] A decision was made at the meeting to establish a parliamentary commission to monitor the progress of the criminal investigation. The commission included four representatives from different NGOs. For the first time, a public discussion on gender-based violence and violence against minors, involving government officials, brought to such concrete steps. This case received considerable media attention, especially given that gender-based violence meets with a considerable degree of inertia in the society. Regular discussions on this topic, initiated by the Association of Women of Abkhazia, often provoked rejection and criticism. Relatives of victims often play an ambiguous role in situations of violence and

[55] Ibid, p. 19.

[56] Draft Law of the Republic of Abkhazia 'On the peculiarities of the trade in residential premises in the Republic of Abkhazia'. Accessed from: https://abh-n.ru/proekt-zakona-o-prodazhe-nedvizhimosti-inostrancam/.

[57] Общественность требует от депутатов взять под контроль расследование резонансных преступлений (The public demands MPs to take control of the investigation of high-profile crimes). In: Abkhazia-Inform news agency. Accessed from: http://abkhazinform.com/item/6021-obshchestvennost-trebuet-ot-deputatov-vzyat-pod-kontrol-rassledovanie-rezonansnykh-prestuplenij.

try to hush such facts up, and the situation is aggravated by the inaction of law enforcement agencies. Only active response to crime from the public has recently given impetus to open discussions, including those about sexual violence against minors. Still, the inertia of law enforcement agencies in cases of domestic violence continues to be a challenge since when law enforcers, like many other members of the public, regard domestic violence as an 'intra-family affair'. It is still too early to talk about concrete outcomes of public participation, however, it can be argued that civil society has managed to bring the problem on the public agenda and draw attention to it. This example shows that civil society is largely interested in formats that involve specific steps aimed at achieving results.

Remarks on Articles 13 and 14 of the Law on Mass Events are similar to those described in this and other sections of Chapter 6.

Recommendations to the subjects of the legislative process:

- to provide for the possibility in the Law "On the Procedure for Holding Mass Events in the Republic of Abkhazia" to conduct spontaneous (unplanned) public events on the condition that the liability of their organizers and participants will be applied only in case of violation of the conditions for holding peaceful public events;

- to amend Article 13 of the Law "On the Procedure for Holding Mass Events" to include criteria for determining a peaceful assembly, consistent with Guiding Principle 1.3 of the Guidelines;

- amend Article 1661 of the Administrative Code of RA to exclude the liability of the organisers of mass events for conducting non-approved events (except when the rules of peaceful assembly have been violated).

4.5. The use of freedom of assembly by non-governmental organisations: assessing the situation

As shown earlier, representatives of civil society do not shy away from mass public events but they themselves do not practically use them as a means of expressing their position. NGOs rarely initiate any public actions, and if they do, it is mainly within the framework of various public campaigns, devoted, for example, to road safety, cleanliness of urban spaces, etc. (see Chapter 4 of this report for more details). The civil society tends to see mass events (organised in response to domestic political challenges) as an extreme method of communication, especially with the authorities, and sometimes too chaotic. There is an opinion that such events are mostly an instrument of political pressure (in particular, this refers to civil protests). In general, the culture of protest actions has not been embraced by the non-governmental sector in Abkhazia since this sector is largely oriented towards non confrontational civil practices.

There were also other objective reasons behind the low relevance of such practices. Firstly, despite the difficult relations between the authorities and civil society, the latter has been perceived by the authorities as an expert community (and this is how the civil society has positioned itself) that the authorities must interact with. The disputes between the authorities and the non-governmental sector did not reach a critical level, so, consequently, other manifestations of civic activism were required, with emphasis on expert support for the reform of specific areas of public activity and services (for example, the Centre for Humanitarian Programmes assessed the status and quality of the justice system, the accessibility of public health care institutions of Abkhazia, the possibility of effective operation of local government, and it also initiated the law 'On the right of access to information' (22 April 2008) with amendments thereto, etc.). The authorities themselves often expressed an interest in receiving feedback from civil society institutions, inviting their representatives to participate in discussions on domestic and foreign policy issues. The non-governmental sector continues to use various expert formats of public discussions, although interest from the authorities has significantly dwindled recently.

Secondly, the local media (independent press and the non-public TV channel Abaza TV) have been an important platform that helped the non-governmental sector to be heard. Before getting involved in political struggle and losing their leading positions in covering the country's domestic life, those media were able to help to disseminate views and opinions of civil society activists.

All this explains why, until a certain moment, the civil society demonstrated no significant interest in using tools such as public events. The law 'On the procedure for holding mass events in the Republic of Abkhazia' was among the few laws related to human rights, which was developed without consultations with civil society actors. This lack of attention reflects the priorities of civil society at a certain stage, and the relevance of other tools that strengthen the capabilities of civil society, such as access to information. However, this does not mean that the civil sector is not interested in public events at present. Their importance has recently increased, especially for independent activists and unregistered activist groups.

The situation surrounding the freedom of assembly and association is described by most of the surveyed NGO activists as fairly favourable. The majority of the respondents do not know of any case when political or other groups were refused registration or holding a mass event: 'There are no problems in this regard, the problem is that the protesters are not head.' (civil activist).

Several people recalled a case when the city administration did not allow the opposition

party to hold a rally in a certain place in the city. Overall, however, the authorities do not formally prohibit meetings or rallies, and do not use force in the case of non-sanctioned rallies, as this might lead to unpredictable developments.

Despite the small population figure, Abkhazia's political landscape is rather complicated. On different sides of the political spectrum, there are veterans' parties, representatives of numerous names, respected politicians and public figures, etc., which creates a certain system of checks and balances. In this situation, it is difficult to imagine that somebody could forbid an influential opposition party to hold a rally or a meeting. However, the authorities use others methods of pressure, such as holding parallel rallies of supporters of the current government, at the same time, virtually a few steps away. Moreover, there are cases when civil servants were obliged to participate in rallies of supporters of the authorities, as well as cases when they were forbidden to participate in opposition meetings, and even a referendum initiated by the opposition, under the threat of dismissal.

Actions and rallies, including non-sanctioned ones, can be carried out by civil activists without hindrance, as was the case with the rally devoted to violence against a minor girl, when a group of women spontaneously convened a meeting through social media and went to the Parliament, demanding to see the deputies.

Most of the respondents are concerned not as much about the existence of freedom of assembly (here the respondents do not express any major doubts) but, rather, about the effectiveness of such rallies and what the authorities will do to improve the situation in response to citizens' demands. Since opposition meetings have become relatively frequent and incapable of mobilising significant groups of the society, some pro-government journalists say that protest rallies have exhausted their potential: 'Protest meetings and rallies have discredited themselves, they have become populist, they do not reflect the views of the public.'

If we summarise the opinions of civil society activists and journalists, we can conclude that the adequate response from the authorities to the demands voiced by the society is more relevant than the issue of freedom of assembly, as nobody doubts that such a freedom exists.

CHAPTER 5. POSSIBILITIES FOR CIVIC CONTROL AND ADVOCACY

5.1. Legal basis for civic control

NGOs in Abkhazia carry out public control in the absence of any special law, expanding their capabilities through a broad interpretation of the right of association and a number of other fundamental rights and freedoms. In addition, the law guarantees freedom to public associations in defining their goals, objectives and principles of activity, forms and methods of work (Article 2 section 1), the possibility to participate in developing decisions of public authorities and administration (Article 11). These opportunities can be used, and are used, by all NGOs (non-profit organisations), regardless of their organisational and legal status. The absence of restrictions in this sphere is an example of positive practice based on a broad understanding of the right of association.

Direct mentions of civic control in legislation can be found only in the preamble of the law 'On the right of access to information' (hereinafter: the Law on the Right of Access to Information, the Law). Only one mention of civic control does not mean that the issue has not received sufficient attention in the Law. It is the law on the right of access to information that contains important tools that enable civil society activists to interact with public authorities, and to have guarantees of a legitimate response to its interventions. The request for information and the possibility of attending meetings of public authorities are important tools for civic control in the hands of civil society actors and all those who act in the public interest.

Recommendations:

- to public authorities: interact with representatives of non-governmental organisations on issues of civic control ;

- follow the standards of openness in their activities, as set out in the law 'On the right of access to information'.

5.2. The possibilities for civic control and cooperation between the civil society and government structures

Civic control is among important functions of civic institutions: public organisations and independent media. It ensures citizens' participation and consolidates such fundamental democratic principles as transparency and accountability of government agencies to society.

Interestingly, the possibility of civic control was associated by the overwhelming majority of the interviewed journalists exclusively with the activities of non-governmental organisations, although civic control is one of the watchdog functions performed also by journalists. Perhaps this is because the relations between NGOs and some sections of the journalistic community in the Abkhazian society are quite complicated and, therefore, those journalists try to distance themselves from the notion of 'civil society' and other related notions. This distance is largely caused by the different understanding of the roles of civil society and different interpretations of democratic values by NGOs and some groups of journalists. NGOs question the very narrow focus of some journalistic investigations and visible manifestations of political preferences in favour of the current authorities among some journalists who position themselves as independent actors. On the other hand, some journalists are annoyed by the lack of daily reactions to the current situation by NGOs in the form of statements, interviews or posts in social media. Moreover, attempts of NGOs to focus on principles rather than personalities are interpreted by these journalists as a selective approach in a critical assessment of the situation.

However, despite the existing disagreements over the values underlying civic control and, in general, civic activism, all the respondents consider the civic control of the state authorities to be an important task.

Both journalists and public organisations believe that the law on citizens' right of access to information as well as the overall provisions of the Constitution enable civil society institutions to monitor the activities of government authorities.

The first case of civic control in Abkhazia was when civil society organisations and volunteers monitored the first alternative presidential elections in 2004. During that period, NGOs established the League of Voters for Fair Elections, which did not only oversee the electoral process but also inspired amendments to electoral legislation and procedures (for example, transparent ballot boxes were installed at the polling stations on the League's initiative).

Today, civic control is carried out in practice not only by specific non-governmental organisations and journalists but also by various active citizens who use social media. The ability to publish various materials in social media, comment on the authorities' decisions and the overall activities of government agencies, possibility to ask questions directly to officials (who also use social media) do bring civic control to a new level, despite all the issues related to reliability of anonymously posted bogus stories. Sometimes it is enough for a piece of news to be posted on social media: officials are forced to comment on a particular question and offer explanations. As one independent journalist noted: 'Officials read what people write in social media about their work. Many do not shy away from making comments. Facebook has made everyone friends. Moreover, if there is outcry on Facebook because of some criminal situations, officials will react. Maybe, they would keep silent if social media did not exist.'

In some cases, when social media activity does not translate into more practical steps, such as motions to the prosecutor's office, the court, the Parliament, etc. and if the situation in a specific problematic issue is not consistently

monitored, the problem may remain unsolved.

Although, according to the respondents, Abkhazia does provide the conditions for civic control, the respondents mentioned some problems preventing this function from being more effective. These problems are of a twofold nature. On the one hand, public institutions themselves do not have sufficient experience and skills to exercise civic control. Apart from journalistic interventions, only a handful of organisations are engaged in civic control in the country.[58] For this reason, civic control is carried out sporadically rather than systematically.

On the other hand, some officials are inert and believe that only their superiors and higher-level authorities can control their work: 'They are reluctant to share information. They believe that they are competent while others have no powers. They say 'Why are customers coming to you? Why don't they come to us? That's why we're here for!' They are jealous of our activities' (member of the Public Consultation Room for Human Rights).

Nevertheless, according to respondents, officials perform their work keeping in mind the role of journalists and public organisations that consistently engage in civic control. The more active the civil society institutions are, the more likely the officials are to consider their voice. For example, the reaction of civil society activists and journalists to the rape of a minor girl and the murder of her sister, resulting in a spontaneously convened march to the Parliament and a meeting with MPs, eventually led to the establishment of a working group involving civil society activists and MPs. The task of the working group is to monitor the law enforcement agencies investigating those crimes.

At the same time, some officials find it hard to accept civic control and criticism from

Recommendations to civil society:

- develop the media and improve the professional training of journalists. It is important to educate a new generation of independent professional journalists, not loyal to any specific political forces;

- support initiatives to implement civic control , help interested groups to acquire the skills needed to conduct systematic civic control ;

- initiate the establishment of public councils with real powers to exercise control over various government agencies (primarily law enforcement agencies);

- reach a public consensus and demand that the authorities and law enforcement agencies do not refrain from reacting to cases where officials abuse their powers and violate the citizens' right to access information or other rights and freedoms;

- in general, raise the level of education in the society and conduct educational efforts so that members of the public understand their responsibility for the choices they make during the elections to different levels of government. Otherwise, society should not expect that officials or MPs will respond adequately to justified demands from citizens.

[58] CHP is one of a few organisations that prepare reports on the results of citizen control . For example, in 2015, CHP conducted an assessment of the accessibility of public health care facilities for citizens in Abkhazia. Based on the results of the assessment, CHP prepared a report, available on its website: http://apsny-chp.org/projects/?ID=170. Another example of citizen control is the evidentiary purchase, carried out by journalists who were developing amendments to the law on citizens' right of access to information.

journalists and civil society organisations. This sometimes results in unreasonable attacks on critics, mostly through social media, or officials' statements in the media. If such cases involve libel and insults, they may entail litigation. Some respondents believe that the emergence of the theme of the possible draft law on foreign agents may be a reaction to civic control exercised by NGOs, although there are other underlying reasons as well.

Other officials, however, as well as deputies of the Parliament view the civil society as a useful resource and are willing to cooperate in discussing and solving issues, especially in the social sphere. In other areas, officials are sometimes ready to cooperate in solving the problem of a particular person, but stop whenever they need to react to systemic problems. There are also reverse cases when public officials need the support of civil society in solving systemic problems or sensitive issues that they themselves cannot resolve or voice, for various reasons.

Recently, in connection with the criticism of the law enforcement system among members of the public, the Public Chamber of Abkhazia proposed that Public Councils should be established at the Ministry of Internal Affairs and the Prosecutor's Office. This idea was viewed fairly positively by officials. The actual implementation of the idea of public councils will determine the effectiveness of this instrument of civic control.

5.3. Public campaigns as the main advocacy tool

In recent years, civil society in Abkhazia has quite often resorted to public campaigns as an instrument to influence decision-making in socially significant issues. Examples include the campaign for the cleanliness in the capital of Abkhazia, Sukhum ('We want to see our beloved city clean'), the campaign for road safety, the campaign for the preservation of architectural monuments ('Hello, our unique Sukhum'), or the campaign entitled 'For a drug-free world'.

Members of the public were familiarised with this instrument and its use by international and local non-governmental organisations, including the Centre for Humanitarian Programmes (CHP). CHP staff has repeatedly conducted training seminars with civil society activists and young people in order to transfer skills needed to conduct public campaigns that the participants could use in practice within various initiatives supported by CHP. The campaigns mentioned above are examples of such initiatives.

It should be noted that NGOs have played a great role in attracting the attention of the society and the authorities to acute social problems, and sometimes also political ones. At present, it is the NGOs that raise important issues directly related to human rights, such as the ban on abortions, the impunity of perpetrators of domestic violence, the problems of residents of the Gal district in Abkhazia, populated by an ethnic minority (Georgians).

A public campaign to abolish the provisions banning abortions in the law 'On health care' (2016) was initiated by a group of young volunteers. The volunteer group, supported by a number of NGOs (CHP, AWA, SYH), decided to start a public campaign.

CHP participated at practically all stages of the campaign implementation: planning, meetings with experts, preparation of a motion to Parliament, participation in round table discussions, etc.

In parallel with the activities of the volunteer group, AWA analysed the problem and took steps to informing the public about it. The organisation initiated discussions and conducted a public opinion poll, surveying a total of 809, including 663 women and 146 men from all regions of the Republic, representing 0.5% of the total population. Interviews were conducted with experts, doctors, Members of Parliament and public figures. Almost a half of all respondents were aged 20 to 40.

During the election campaign for the current Parliament (the 6th term of office), which replaced the previous parliament that had adopted the said amendments, many candidates talked about the ban of abortion and claimed the said provision had to be repealed. Nevertheless, after the new Parliament was elected, it has not included this issue on the agenda to date.

If we assess the authorities' reaction to this public campaign, we should note that the representatives of the executive power, i.e. the Ministry of Health, the head of the maternity department of the republican hospital are allies of the NGOs. They submitted their own opinion on this issue to the Parliament but their recommendations were not taken into account. One female Member of Parliament who participated in the discussion organised during the campaign publicly promised to organise public hearings of this issue at the Parliament, even though she refuses to campaign for the abolition of the ban herself because of her religious views.

However, some members of the civil society hold opposing positions in this issue. The strongest voice is heard from a Christian religious organisation, which organised a meeting with female parishioners who were in favour of banning abortions. The meeting, organised one day after the round table discussion, was aired on the central television channel.

At present, it is difficult to assess the results of the public campaign since the article of the said law which prohibits abortion has not been repealed. However, it is obvious that if civil society does not voice the need to abolish the abortion ban, the problems arising from the ban will be virtually impossible to resolve.

NGOs played an important role in drawing attention to crimes against women committed in the family and by relatives of victims (recently, there have been more cases of violence against women who were thought by their relatives to have infringed traditional norms of behaviour). The Association of Women of Abkhazia, the Centre for Humanitarian Programmes and representatives of other NGOs repeatedly spoken on various occasions (also in the Parliament and in the Public Chamber), saying that law enforcement agencies did not initiate criminal cases following deaths of women since the victims' relatives claim that the women committed suicide.

In 2012, AWA conducted a study on the problem of domestic violence and drafted a law on domestic violence, yet it failed to gain support from Abkhazian lawmakers. In order for the relevant amendments to be adopted, Members of Parliament must first recognise the existence of domestic violence as a problem in Abkhazia. Until recently, this was very difficult to achieve because most Members of Parliament in Abkhazia are men who either deny the existence of the problem or, adhering to more traditional views, believe that such problems should be solved within the family.

In 2017, AWA conducted another study entitled 'Cruelty and violence in the family: causes, consequences and ways to overcome the problem'. In the course of their research, 15 in-depth interviews were conducted with experts, including deputies of the Parliament of the Republic of Abkhazia, law enforcement officers, human rights activists, psychologists, lawyers, doctors, and civil society activists. In addition, six focus groups were conducted with a total of 55 civil society activists, journalists, lawyers, educators, civil servants and young people. At present, work is under way to analyse the material collected during the research, and the results will be subsequently presented to the authorities and the public.

5.4. The right to petition (appeal) in NGOs activities

The right to petition in Abkhazia can be analysed using the example of a public campaign initiated by the CHP for the preservation of historical and architectural monuments. The campaign covered a fairly wide range of activities, such as discussion platforms, dissemination of information via traditional and online media, meetings with representatives of the Ministry of Culture and Protection of Historical and Cultural Heritage responsible for the protection of historical monuments. However, the key role in the campaign was played by a letter from the public to the Ministry, demanding a ban on the construction of a restaurant on the remains of a fortress which dates back to the 1st century BC and is located on a historical and architectural reserve. The letter was also initiated by CHP. The petition was signed by 236 people, including prominent public figures as well as residents of Sukhum who engaged in civil society activities. The collection of signatures and active discussion of the problem served as an occasion for the Ministry of Culture and Protection of Historical and Cultural Heritage of the Republic of Abkhazia to hold an extended meeting of its scientific and methodological council. The meeting was attended by members of the academic community, officials from executive and legislative bodies, campaign activists and the construction company (documents permitting the construction of the restaurant had been issued by the previous management of the authority responsible for the protection of historical and cultural heritage sites).

In this case, NGOs managed to achieve a positive outcome since the Ministry decided to ban the construction, even though the construction company used its connections with influential people, who pressurised the decision makers. The effectiveness of the campaign can be also explained by the fact that the Ministry, in principle, shared the view that the ban was needed so the letter from the public provided support in their efforts to streamline the preservation of historical and cultural heritage sites in Abkhazia. This example demonstrates the importance of cooperation with government officials in cases where there is an understanding of the problem and the will to solve it.

NGOs in Abkhazia quite often use their right to petition, making collective public statements, appeals, and sending open letters. Of course, it is much more effective to achieve results through joint efforts. However, mobilising public support is a difficult task, which becomes easier if the initiators enjoy a certain position and authority in the society, earned through many years of work.

CHAPTER 6. THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION IN THE ACTIVITIES OF NGOs

6.1. Assessment of the situation with access to information (based on the results of interviews with civil society activists)

The situation related to citizens' access to information is an important indicator of how strongly various democratic principles (such as accountability of public authorities, transparency of government structures, citizens' awareness and the protection of their rights) are rooted in the governance system and in the country as a whole.

In addition, access to information is important for specific groups in society for more specific reasons. In our survey, journalists consider access to information as important for their professional work: they need to cover facts and events, report on different opinions about these events or phenomena, conduct journalistic investigations, etc. As one of the interviewed journalists noted, 'I approach officials and deputies to get accurate information, clarification of some agreements or contracts. If it is a criminal case, I need operational information and comments from relevant law enforcement agencies.'

Representatives of non-governmental organisations and, in particular, those involved in the protection of human rights, see access to information, first of all, as a tool that helps them to provide more effective assistance to specific persons and to protect their rights. In this case, it is important for the public organisation to know the functional responsibilities of an official in order to determine whether the problem is caused by imperfect legislation or by failure to implement the existing laws. As noted by a respondent who works for a public consultation service on human rights, 'we must understand if the problem is in the law or in non-compliance with the law. We need to develop the right algorithm to help citizens to solve their problems. We need to know who is responsible for what. Sometimes the information is publicly available but our client does not know where to read it. As a result, the client may not know that the state offers benefits or privileges for them.' NGOs often need information when an official delays resolving an issue submitted by an ordinary citizen or when a citizen has been refused a positive response without any grounds. The right of access to information increases officials' liability for their actions or inaction.

Moreover, access to information for the media and public organisations is an important condition for the full exercise of civic control over the activities of public agencies.

Finally, access to information enables us to identify, analyse and articulate systemic problems in governance and propose relevant solutions.

6.2. Who is approached for information and what kind of information is requested?

In most cases, public organisations, especially those involved in the protection of human rights, turn to social services, law enforcement agencies and courts of different instances.[59] The information which is requested most frequently is related to social benefits and privileges, property-related rights of individuals, litigation, and investigation of criminal and administrative cases, citizenship issues and the replacement of passports.

As noted above, journalists approach public authorities for information needed for their professional activities.[60] They usually need information related to the adoption of certain laws by the Parliament, issuance of government resolutions, or the signing of agreements and treaties. Furthermore, the mass media regularly request information related to various aspects of crime.

[59] The structures most commonly approached by NGOs: the Ministry of Internal Affairs and its subdivisions; General Prosecutor's Office; courts of different instances; Ministry of Labour, Employment and Social Security; Ministry of Justice; Commission on Citizenship Issues at the President of the Republic of Abkhazia; Ministry of Health; Ministry of Taxes and Duties; Migration Service; Ministry of Education, and local administration. In addition, when preparing analytical materials or developing a strategy for their activities, public organisations often need information from the Central Office of Statistics. With respect to certain issues, NGOs request information from the Ministry of Culture, the National Assembly (the Parliament of the Republic of Abkhazia) and the Ministry of Foreign Affairs, as well as various agencies at the local level.

[60] Journalists usually approach the following for information: the Ministry of Internal Affairs, the Supreme Court and the courts of lower instances; the General Prosecutor's Office; the Parliament; the President's Administration; the Cabinet of Ministers; Ministry of Economy; Central Office of Statistics; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Resorts and Tourism; Ministry of Agriculture; Ministry of Labour, Employment and Social Security; Ministry of Education; Ministry of Emergency Situations; Ministry of Defence; State Security Service; Ministry of Health; 'Chernomorenergo' (state-owned company); and the National Bank. Depending on the relevance of the topic in question, journalists also approach other departments at the republic-wide or local level.

6.3. Preferred ways of obtaining information

In today's Abkhazia, information of varying quality and scope can be obtained from public agencies through their official websites, as well as telephone calls, written requests, personal visits as well as through personal connections.

The majority of respondents prefer to use personal connections. From their perspective, a face-to-face visit to a public agency is a much more effective method of obtaining truthful and complete information, while websites and phone calls are usually good for basic, more general and often superficial information without the required level of detail. A personal visit enables them to contact the official who is most competent in a specific matter and, if circumstances permit (i.e. if the official and the department are open, ready to provide subordinate acts of law that might not be available for the public, etc.), get the most complete information on the issue concerned.

In a small society, the social ties are strong and they make it easier for citizens to obtain information from officials, especially at the lowest levels, easily contacted through friends, relatives or neighbours. Also available through relatives and friends are higher-ranking officials, including ministers and senior officials, who can be contacted by mobile phone. Nevertheless, this opportunity, not to mention a satisfactory response, is available only to some citizens: 'An ordinary guy won't get any information. It's easier to do your work through personal connections but whether those people make a decision or not is a completely different issue' (a representative of NGOs). The respondents noted that the more knowledgeable the requester is, the easier it is for them to contact senior officials. In this sense, this opportunity is available to journalists and active civil society figures: 'They already know me, they know how I work, and that's why they give me information. They trust me.' (an independent journalist).

The more trust there is between an official and a journalist, the easier it is for the latter to ask the official for insider information. However, there is sometimes the flip side to such relations. If a journalist builds an overly trusted relation with an official then, in exchange for exclusive access to information, some officials expect journalists to be loyal at the expense of objectivity. This ultimately limits access to important information for the average citizen.

Likewise, it is important for representatives of public organisations who exercise civic control and engage in human rights defence not to cross the line in building relationships with officials to make sure that the information they receive can do more than solve the problems of a particular person, i.e. it could help to identify systemic problems related caused by deficiencies in public administration, in the administration of justice, in ensuring the rule of law, etc.

A written request for information is an important tool for NGOs since officials are obliged to provide an official response within statutory timeframes. 'Letters are the main method because we want to have a written response to our inquiry so that we can refer to it later. If we want to clarify some details, we can approach officials by phone or through personal channels.' (a lawyer of a public consultation office). Journalists use written requests only when they want to conduct a journalistic investigation or write an analytical commentary. Most frequently, however, they are interested in operational information.

In most cases, telephone inquiries help to collect basic information and figure out how to approach further searches. However, the willingness to provide information over the phone (if, for example, information is requested in connection with a citizen's complaint) depends on whom exactly makes the inquiry. More responsive and adequate responses are usually obtained in the case of requests made on behalf of an organisation rather than an individual, especially when such a request is made by a reputable organisation.

Personal connections help to obtain insider information when individual employees within an agency understand the importance of providing particular information to the public whereas the management is against it. In these cases, information is provided informally to independent journalists and opposition politicians. Such information is then distributed via social media, which have evolved into the fastest and constantly updated source, though not always fully reliable. Many journalists said that news, especially of negative kind, usually hit the social media first: 'Want it or not, we'll all learn about it from Facebook.' (an independent journalist). In many cases, information comes from anonymous users. Such news makes it to the websites of competent agencies and official press releases only after it has spread via social media and triggered responses from journalists and civil society activists.

Delayed provision of information by government agencies can be linked to the fact that social media are, by definition, more mobile and flexible, but also because various agencies hide publicly important information that might affect the reputation of an official or a public agency. Also, public officials might not think that it is their duty to make a particular piece of news public.

Overall, the respondents believe that after the adoption of amendments to the law 'On the right of access to information' the websites of many government agencies have become more informative. As journalists and social media users comment on the quality and volume of information on official websites, this motivates some departments to improve their work in this field. However, in general, the respondents noted that most websites were insufficiently informative: they lack statistics and analytical materials; they do not acquaint the visitors with by-laws, decrees, regulations and rules pertaining to various spheres of life; the provision of feedback is either poor or non-existent, the questions and answers do not fulfil their role, etc.[61]

[61] When asked about more informative and effective websites, the respondents mentioned the ones operated by the Ministry of Foreign Affairs, the Migration Service, the Ministry of Economy and the Ministry of Education. The websites of the Control Chamber, the Prosecutor General's Office and the Ministry of Internal Affairs contain important information but, as noted by the respondents, it is quite difficult to obtain explanatory comments on such information from the staff of these institutions. Websites which are rarely updated and less informative are the ones run by the Supreme Court, the Cabinet of Ministers, the Administration of the city of Sukhum, and the Abkhaz State University. Recently, the website of the Parliament has become less useful. The respondents also complained about the website of the 'Apsnypress' State News Agency because the materials on its website seemed superficial for the respondents' needs.

6.4. The most and least open government structures in terms of information provision

From the perspective of public organisations and their activists, the following public institutions are most open in terms of providing information: the Ministry of Labour, Employment and Social Security, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Culture, the Ministry of Health, the Ministry of Justice, the Migration Service, and the National Bank. In this case, 'openness' means the availability of publicly accessible information and the willingness to provide the required additional details. Further on, it should be noted that the availability of ministries' and agencies' websites and their readiness to communicate and provide information does not always guarantee that the information provided will be of the required quality.

From journalists' perspective, the institutions which are most open and efficient in providing information include the Ministry of Economy, the Ministry of Agriculture, the Ministry of Health, the Ministry of Foreign Affairs, and the Ministry for Emergency Situations and the Parliament.

When asked about the public institutions which are least open in terms of providing information, both groups of respondents mentioned the following: the Ministry of Defence, the SSS RA, partly the General Prosecutor's Office and the Ministry of Internal Affairs. At the same time, journalists acknowledged that the Prosecutor General's Office and the Ministry of Internal Affairs provide information to the public through their press services and websites, yet such information is often belated, incomplete or truncated. In the case of oral and even written requests for information, these structures often avoid providing complete information, referring to 'secrecy of investigation'. According to the respondents, institutions which are closed and reluctant to provide information include the Supreme Court and the Central Office of Statistics, despite the fact that they run their own websites.

Urban and district meetings were hardly mentioned as sources of information, which indirectly points to the secondary role of local government authorities in the life of today's Abkhazia.

Not all the respondents invoked the law 'On the right of access to information' when approaching public authorities. Those who rely on personal connections have no need make references to the law. However, in some cases, when a journalistic investigation is conducted, or when public organisations protect a citizen from discretionary decisions made by an official, the reference to the law helps them to achieve the goal. However, sometimes officials respond negatively to the mention of the law, perceiving it as an act of pressure and an attempt to discuss the problem in a strictly official regime.

The type of information which is least accessible for journalists is related to statistics (whether from the Central Office of Statistics or many other agencies), financial issues, expenditures made by officials and MPs, criminal investigations and etc. Civil society activists also spoke about difficult access to various secondary legislative acts, instructions and internal rules that are rarely available in open access or are provided only against payment: 'They deprive you of the possibility to challenge a wrong decision when they refer to some documents and instructions that are not available in the public domain. And we need to make sure that such a document actually exists and check if they have interpreted it correctly or not.' (an employee of an NGO).

6.5. Underlying causes of problems related to access to information

The survey showed that civil society organisations and journalists believe that access to information in Abkhazia is ensured to some extent but there are serious shortcomings in this sphere. The problems are both technological and ideological.

Technological problems are expressed in the fact that information in many institutions is scattered and not systematised. In many a case, employees of these institutions do not know where to look for a particular kind of information. An inefficient information structuring, archiving and storage system delays the provision of requested information. There is little information exchange and no common data bank for different institutions, agencies and ministries.

The second type of problems, of an ideological nature, is connected with the nature of the existing system of government and the bureaucratic mentality. Some officials, especially from the older generation, do not accept the changes that are required of them in conditions of democratic governance. They do not want to accept the fact they are obliged under the law to provide information to citizens, and they are no longer custodians of information who may arbitrarily decide what kind of information to provide, when to provide it and to whom: 'Conservative attitudes are an obstacle, official release information in batches; from the psychological perspective, officials have not accepted the realities of the new times' (an independent journalist). As a result, such officials dispense information in small portions and can manipulate it. Thus, information becomes a source of power and influence for officials. Moreover, some public officials use information for personal gain.

In a number of institutions, especially in the law enforcement agencies, the in-house press services provide verified, yet sometimes truncated, information. Lower-level officials do not release information without their superiors' consent: 'The person number one in the department has a complete picture, and the lower levels offer fragmentary information: they are either are not sure of what they know, or are afraid to release information without a sanction from above.' (an employee of an NGO). There is no clear understanding of what kinds of information should be publicly available. As a result, as one independent journalist put it: 'according to all the canons of Soviet press, we are often forced to write about what someone said happened rather than about what actually happened.'

Sometimes the most complete and competent information can be obtained directly from the minister, and this is where journalists usually turn to. However, accessibility of an official does not necessarily indicate the availability of information, if the information gathering and archiving at a department is organised in a way where the head of the department is the only source of information.

Some officials interpret requests for information about their activities as a political order: 'They see this as a trick, they consider that someone is doing it upon a political order. For example, when the public sent an information request to the mayor's office in connection with the road repair plans in the city of Sukhum and wanted to know the budget, the mayor began to demand the addresses of people who signed the request. He explained this by saying that he needed to know whether the signatories themselves were paying taxes for utility services or not.' (an employee of an NGO).

Problems affecting access to information may stem from officials' incompetence but also from the fact that non-compliance with the law on access to information does not affect the position of officials in any way: 'Their position does not depend on what the media will write about them. Nobody will fire them if some news surfaces in a newspaper. Those people don't like being criticised by the media or the society, but, by and large, their fate depends

on people who are higher up the ladder. That's why they have no good reason to bother.' (an independent journalist).

Information often gets hidden so as not to reveal shortcomings in the operation of public institutions. In some cases, institutions do not take a clear position with regard to some controversial issues. In such situations, information provided tends to be fragmented and contradictory.

Many respondents believe that the in-house press services in some institutions have turned into a buffer or, worse still, a wall between officials and journalists. Meanwhile, the official press releases often have low informative value, they tend to be superficial and compiled without the necessary skills: 'There are documents on their websites but the information about the events and activities of the institution is too general. Journalists do not choose these kinds of jobs for an attractive salary. And those who work there turn into public officials.' (a journalist of state-controlled media).

Some low-level officials are willing to unofficially provide information hidden by their supervisors, and they do so via opposition media and anonymous accounts in the social media. On the other hand, some heads of departments prefer to provide information to loyal journalists. This in turn adds an additional political flavour to the question of access to information.

Undoubtedly, the emergence of social media has accelerated the information sharing processes, whereas bureaucrats are usually struggling and lagging behind due to technological and technical problems, as well as old-fashioned ideological stances.

Other problems arise because many citizens are not aware of their rights and do not know where to look for information (even if it is publicly accessible), and do not know from whom to approach for information that is not in open access. As one respondent from NGO noted: 'ordinary citizens are not accustomed to approaching officials in writing by using the official path. As a result, officials do not feel obligated to provide the requested information.'

Recommendations:

- educate citizens about their rights and support their appeals to courts and law enforcement agencies. Not all officials who ignore their duties can be forced to change their behaviour by starting a discussion in social media or writing a critical article. In some cases, the prosecutor's office and the courts must be approached. The support from public organisations and the presence of journalists at court sessions is helpful in such instances;

- carry out technological and technical modernisation in the governance structure; systematise information and data, and digitise them. It is essential to set up a single database and prepare reliable statistics;

- motivate the state to rely on new types of managers, with skills and knowledge that would address the requirements of modern life.

AUTHORS' PROFILES

Liana Kvarchelia, holder of a PhD in Philology, co-director of charitable organisation 'Centre for Humanitarian Programmes', project coordinator. E-mail: lkvarchelia@yahoo.com.

Diana Kerselyan, co-director of charitable organisation 'Centre for Humanitarian Programmes', project coordinator. E-mail: kerselyandi@gmail.com.

Said Gezerdava, lawyer, employee of charitable organisation 'Centre for Humanitarian Programmes', coordinator of the project entitled 'Protecting Human Rights Defenders', doctoral candidate at the Graduate School of Law at the National Research University 'Higher School of Economics', Chair of Constitutional and Municipal Law. E-mail: sager25@gmail.com.

Ilya Vaskin, doctoral candidate at the Graduate School of Political Science at the National Research University 'Higher School of Economics', trainee researcher of the Scientific and Training Laboratory for Monitoring the Risks of Socio-Political Destabilisation at the National Research University 'Higher School of Economics'. E-mail: ilja-vaskin@yandex.ru.