



ОБСЕРВАТОРИЯ ПО  
ЗАЩИТЕ ПРАВ  
ПРАВООЩИТНИКОВ

# Нарушение права НПО на финансирование: от преследований до уголовного наказания

Вступительное слово Маина Киай

ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013



**Нарушение права НПО на финансирование:  
от преследований до уголовного наказания**

**Составление, редактирование и координация**

ОМСТ: Изабель Шерер, Дельфин Рекюло, Анн-Лоранс Лакруа и Джеральд Стейброк

FIDH: Александра Помеон, Хьюго Габберо, Флориан Лефевр, Изабель Брашэ и Антуан Бернар

Обсерватория хотела бы выразить свою признательность всем партнерским организациям ОМСТ и FIDH и сотрудникам обеих организаций.

**Распространение:** Полный текст этого отчета публикуется на английском, арабском, французском, испанском и русском языках.

**Авторское право:** Всемирная организация против пыток (ОМСТ) и Международная федерация за права человека (FIDH) разрешают любое свободное воспроизведение отрывков из этого текста, при условии что будет указываться источник, и что копия публикации, содержащей текст, будет направлена в международные секретариаты обеих организаций.

**Оформление:** Брюс Плейсер / bruce@kyodo.fr

**Печать:** ISI print - 15 rue Francis de Pressensé - 93210 La Plaine Saint Denis  
Dépot légal février 2013, FIDH Rapport annuel de l'Observatoire (Éd. française) ISSN 2221-3457 -  
Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N°330 675)

**Перевод на русский язык:** Eurideas

**FIDH – Международная Федерация за права человека**

17 Passage de la Main d'Or - 75011 Paris - France  
Тел. + 33 (0) 1 43 55 25 18 - Факс. + 33 (0) 1 43 55 18 80  
fidh@fidh.org / www.fidh.org

**ОМСТ - Всемирная Организация против пыток**

8 rue du Vieux-Billard, Case postale 21 - 1211 Genève 8 - Switzerland  
Тел. + 41 (0) 22 809 49 39 - Факс. + 41 (0) 22 809 49 29  
omct@omct.org / www.omct.org

**ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ  
ПРАВозАЩИТНИКОВ**

**ОМСТ / FIDH**



**Нарушение права НПО на финансирование:  
от преследований до уголовного наказания**

**ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013**



**ПРЕДИСЛОВИЕ  
МАИНА КИАИ**

---

# СОКРАЩЕНИЯ, НАИБОЛЕЕ ЧАСТО ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ДОКЛАДЕ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

<b>АКПЧН</b>	Африканская комиссия по правам человека и народов
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>КЛДЖ</b>	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин
<b>КЛРД</b>	Комитет по ликвидации расовой дискриминации
<b>КПП</b>	Комитет против пыток
<b>КПР</b>	Комитет по правам ребенка
<b>КПЧ</b>	Комитет по правам человека
<b>КЭСКП</b>	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам
<b>ЛГБТ</b>	Лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры
<b>МКПЧ</b>	Межамериканская комиссия по правам человека
<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>МПГПП</b>	Международный пакт о гражданских и политических правах
<b>МПЭСКП</b>	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
<b>НПО</b>	Неправительственные организации
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ФИДН</b>	Международная федерация за права человека
<b>ОМСТ</b>	Всемирная организация против пыток

---

# **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО МАИНА КИАИ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСУ О ПРАВЕ НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ И АССОЦИАЦИЙ**

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВООЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

Мне была оказана большая часть написания вступительного слова к ежегодному отчету Обсерватории — программы, с которой я знаком уже много лет, и работа которой, начиная с момента ее создания в 1997 году, помогла бесчисленному количеству правозащитников, в том числе и мне в Кении в 2008 году, еще до того, как я начал свою работу в должности Специального докладчика.

Мой мандат был создан Советом по правам человека ООН в октябре 2010 года в большей мере в качестве ответа на заметное наступление на свободу выражения и позиции гражданского общества в некоторых частях мира. Его создание оказалось особенно своевременным в свете развернувшихся исторических событий в арабском регионе (так называемая «Арабская весна»), да и за его пределами. Очевидно, что необходимо разделять право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций, однако они тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга, и как признает Совет, являются важными компонентами демократии, необходимыми для осуществления всех прав человека.

Тема этого ежегодного отчета Обсерватории крайне актуальна. В последнее время мы наблюдаем усиление стигматизации и необоснованных ограничений в доступе к финансированию и ресурсам в отношении организаций гражданского общества с целью подавления любых форм критики, особенно в отношении тех, кто призывает к демократическим преобразованиям и привлечению к ответственности за нарушения прав человека. С момента получения моего мандата я составлял в этом отношении многочисленные сооб-

щения<sup>1</sup>. Я особенно встревожен законами или практикой, стигматизирующими получателей в связи с их источниками финансирования, которые были приняты в последние месяцы или находятся в стадии рассмотрения, в ряде стран по всему миру.

Как отмечается в моем первом отчете на эту тему, «возможность доступа ассоциаций к финансированию и источникам — неотъемлемая и важнейшая часть права на свободу ассоциаций [...]». Любая зарегистрированная или незарегистрированная ассоциация должна иметь право на соискание и получение финансирования и ресурсов из внутренних, иностранных и международных источников, включая физических лиц, бизнесменов, организации гражданского общества, правительства, и международные организации»<sup>2</sup>. Это тем более актуально в контексте продолжающихся дискуссий по Целям развития тысячелетия (ЦРТ) после 2015 года. Государства-участники ООН должны еще больше, чем когда-либо содействовать доступу к финансированию для организаций гражданского общества, осуществляющих деятельность по развитию, а также тех, которые стремятся усилить прозрачность управления и подотчетность в своих странах, а не ограничивать доступ к их финансированию.

В свете сохраняющихся проблем с доступом к финансированию и ресурсам в целом, значительная часть моего тематического доклада в Совете по правам человека будет посвящена этой насущной проблеме<sup>3</sup>. Я также буду постоянно обращать внимание на эту проблему в моих сообщениях правительствам и в ходе моих поездок по странам. Я уверен, что доклад Обсерватории и моя работа в этой сфере будут дополнять и укреплять друг друга.

Я надеюсь, что наши совместные усилия будут успешными и проложат путь для более безоговорочного соблюдения права на свободу ассоциаций, особенно его основного компонента — доступа

1/ См. мои замечания по сообщениям, переданными правительствам и ответы, полученные Советом по правам человека ООН, Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, Майна Кьяй - Дополнения, Документ ООН A/HRC/20/27/Add.3, 19 июня 2012 года.

2/ См. Совет по правам человека ООН, Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, Документ ООН A/HRC/20/27, параграфы 67-68, 21 мая 2012 года (выделено автором).

3/ См. Комитет по правам человека ООН, Доклад Специального докладчика по правам на свободу мирных собраний и ассоциаций, Майна Кьяй, Документ ООН A/HRC/23/39, 21 мая 2012 года, параграф 2013.

к финансированию и ресурсам во всех частях мира. И именно государства-участники должны в первую очередь защищать это право, доступ к которому должен быть у всех.

**Г-н Маина Киан**

Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций  
Организации Объединенных Наций

---

# ПРЕДИСЛОВИЕ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

Право неправительственных правозащитных организаций (НПО) получать финансирование является всеобщим правом. Это утверждение не просто категорично, оно отражает часто отрицаемую правовую действительность, о которой напоминает этот доклад, выходящий в свет, когда общественные организации переживают беспрецедентный рост как в количественном отношении, со значительным увеличением числа НПО, так и в качественном. Совершенствование их стратегий и способов действия, их компетентность в международном праве, а также применяемые ими новые коммуникационные технологии для более эффективного взаимодействия, должны были предвещать грядущий период расцвета.

К сожалению, в некоторых странах потенциал развития НПО серьезно сдерживается целым рядом чинимых властями препятствий в получении финансирования, в частности введением ограничительной правовой базы и проведением клеветнических кампаний.

Кроме того, на потенциал дальнейшего развития также влияет мировой экономический кризис, снижающий возможности для финансирования общественных организаций, особенно внутри страны, где ассигнования зачастую незначительны. Это вынуждает многие НПО искать финансовой поддержки иностранных спонсоров, которые тоже ощущают влияние кризиса. И то, что должно быть простой процедурой между спонсорами и грантополучателями, во многих странах превращается в репрессивный надзор со стороны государства, которое просто-напросто стремится перекрыть НПО кислород, частично или полностью лишив их финансирования.

Репрессии против правозащитников проводятся в разных формах: от административного преследования до внесудебных расправ, включая аресты и пытки. Эти нарушения прав человека часто очевидны для всего мира и мешают государствам, стремящимся получить международное признание. Репрессии, направленные против правозащитников, действующих в рамках какой-либо НПО, могут проводиться в виде скрытых ограничений на получение финансирования вне зависимости от его источника (внутреннего или зарубежного). Вместо того чтобы просто запретить деятельность

враждебной режиму НПО — мера, политическая цена которой может оказаться слишком высокой, — многие государства умножают число трудностей на пути получения финансирования, особенно из внешних источников. Богат арсенал ограничительных мер правового, административного или практического характера, менее очевидных, чем другие формы нарушения прав человека, а следовательно, позволяющих избежать осуждения мировым сообществом.

Некоторые государства также используют широкий спектр дискредитационных мер в отношении правозащитников, которых то приравнивают к «иностранным агентам», управляемым зарубежными организациями, а значит, обязательно враждебным правительству, то к ведущим «подрывную» деятельность или связанным с «террористами» лицам. Или вешают другой оскорбительный, а иногда даже записывающий в ряды преступников ярлык, который позволяет дискредитировать такие организации в глазах общественности. Эти опасные для правозащитников тактики часто имеют губительные последствия для получения НПО финансирования. В свете исторических и политических событий, свидетельствующих о крушении авторитарных режимов и возникновении протеста народных масс, требующих установления демократических систем правления, нет ничего удивительного, что ряд государств подогревает националистические, ксенофобские и антизападные настроения, чтобы очернить финансирование из-за рубежа НПО. Неспособные признать сомнительность своей политической системы и законные требования правозащитных НПО, попирающие свободу режимы также создают и питают искусственную «путаницу» между правозащитниками и политическими оппозиционерами.

Однако, все меры по ограничению получения финансирования, более или менее закрепленные на законодательном уровне страны, а также дискредитационные приемы государств, обычно опирающиеся на проправительственные СМИ, противоречат международному праву и обязанностям государств. Как сказано выше, НПО имеют право получать финансирование, и любое государство, налагающее неоправданные ограничения в отношении международного права, нарушает его. Ограничение права на финансирование равнозначно ограничению права на свободу ассоциаций, так как первое является частью второго. Но из права на финансирование НПО, как из права на презумпцию невиновности, следует: всякий человек считается невиновным, пока не доказано обратное, и всякая НПО имеет право свободно просить, получать и использовать ресурсы по своему усмотрению, за исключением случаев подтвердившейся

растраты или преступных деяний. Ведь права НПО сопровождаются также обязательствами, а реализация права на свободу ассоциаций подразумевает соблюдение основных прав, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, и стремление реализовать их мирными средствами. Для государства правомерно бороться против всяких действий, нарушающих безопасность и интересы граждан, но используемые меры не должны превращаться в систему всеобщего превентивного контроля, которая касается всех правозащитных НПО.

Однако анализ различных форм криминализации финансирования НПО показывает, что во многих странах борьба с терроризмом и отмытием денег стала инструментом нейтрализации НПО и подавления критики со стороны этих организаций. Ограничению финансирования главным образом подвергаются местные НПО, вовлеченные в поощрение и защиту гражданских и политических прав, но в некоторых случаях это могут быть и национальные отделения международных НПО. Кроме того, ограничение возможностей финансирования отражается не только на деятельности национальных НПО, но также сказывается на региональных и международных сетях солидарности между правозащитными НПО.

Очевидно, что способность НПО к финансированию своих структур предполагает, что НПО существуют, а значит, право на свободу ассоциаций соблюдается. Тем не менее обзор положения общественных организаций в мире показывает, что во многих странах это право открыто нарушается. Нарушение права на свободу ассоциаций может иметь вид прямого запрета, может реализовываться не напрямую, а например через длительные, дорогие или чрезвычайно бюрократизированные процедуры регистрации; но в любом случае оно почти всегда означает нарушение права на получение финансирования. Анализируя различные ограничения права получать финансирование и подготавливая эффективные ответы на такое нарушение, следует обратиться к истокам проблемы, включая также ограничения права на свободу ассоциаций.

Сейчас институциональные, правовые и практические ответы на проблему препятствования получению финансирования еще находятся на зачаточной стадии как на уровне межправительственных правозащитных организаций, так и соответствующих организаций, в первую очередь НПО, но также иностранных спонсоров, которые сталкиваются с законами, возводящими их ассигнования в разряд преступлений.

Государствам следует в обязательном порядке осознать, что ограничение права на получение финансирования не является дополнительной мерой контроля, в отличие от других возможных форм правового и юридического регулирования, а представляет собой прямое нарушение права на свободу ассоциаций. А государство, возмущенное произвольным запретом НПО в третьей стране, должно иметь возможность так же горячо осудить всякое препятствование получению финансирования, ведь речь, по сути, идет все о той же проблеме: о нарушении права на свободу ассоциаций.

На смену атмосфере международной солидарности, характерной для работы правозащитных НПО в рамках общего видения реализации прав человека, пришло сомнение и недоверие. Практикующие подобные ограничения государства должны глубоко переосмыслить свое восприятие и подход к этому вопросу: речь идет ни больше ни меньше о переходе от системы, в которой государство присваивает себе *право* контролировать получение финансирования, к системе, в которой государство выполняет свое *обязательство* поддерживать, прямо или косвенно, финансирование деятельности гражданского общества. Такая радикальная смена курса подразумевает, что государство признает чрезвычайно важную роль, которую играют НПО в обществе для обеспечения должного соблюдения международного права. Это право будет соблюдаться только в том случае, если спонсоры и правозащитники объединят усилия по отношению к соответствующим государствам.

Этот доклад основан на опыте работы партнерских организаций Обсерватории по защите прав правозащитников, на их ответах на специально подготовленный вопросник, касающийся этой проблемы, а также на результатах ежедневной практической работы Обсерватории по помощи правозащитникам. В нем подробно описана картина этой еще малоизученной проблематики, приобретающей тревожные размеры. Напоминая о юридических основаниях права на получение финансирования, его органичной связи с правом на свободу ассоциаций и еще только зарождающейся юридической практике по этому вопросу, он подводит ко всестороннему размышлению о негативном влиянии ограничительных мер и формулирует конкретные рекомендации всем вовлеченным в этот процесс сторонам: речь идет как о грантополучателях и спонсорах, так и о государствах и межправительственных правозащитных организациях.

---

# ГЛАВА 1

## ПРАВО НПО НА ДОСТУП К ФИНАНСИРОВАНИЮ, В ТОМ ЧИСЛЕ ИЗ ДРУГИХ СТРАН: МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВООЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

### **А. Доступ к финансированию – компонент свободы ассоциаций**

Право на свободу ассоциаций, наряду с правом на свободу выражения мнения и проведения собраний, закреплено во всех международных и региональных соглашениях по правам человека. Оно играет важную роль и в осуществлении многих других прав таких, как гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права. В силу этой взаимозависимости, право на свободу ассоциаций является значимым показателем того, в какой мере государство уважает другие права человека.

Доступ к финансированию и ресурсам крайне важен для НПО и является неотъемлемым компонентом права на свободу ассоциаций. Без финансирования НПО не могут эффективно участвовать в защите и продвижении прав человека.

Многие учреждения по защите прав человека и специальные процедуры, особенно в рамках системы Организации Объединенных Наций, подчеркивают важность доступа к финансированию как неотъемлемую часть права на свободу ассоциаций и на то, что у НПО есть право на доступ к финансированию, включая иностранные источники.

#### **Международный уровень**

Право на свободу ассоциаций – это фундаментальное и универсальное право, закрепленное во многих международных соглашениях и стандартах, особенно в ст. 22 Международного пакта по гражданским и политическим правам. В своем сообщении № 1274/2004 Комитет по правам человека ООН отмечал: «Право на

свободу ассоциации касается не только права создавать ассоциации, но также гарантирует право свободно заниматься уставной деятельностью в рамках данной ассоциации. Защита, обеспечиваемая статьей 22, распространяется на все виды деятельности ассоциации [...]»<sup>1</sup> Это означает, что мероприятия по сбору средств также защищены статьей 22.

Кроме того, в соответствии с Конвенцией №87 о свободе ассоциации и защите права на создании организаций, принятой почти за 20 лет до Международного пакта по гражданским и политическим правам, право на ассоциацию было признано и Международной организацией труда (МОТ). Несмотря на то, что Конвенция защищает свободу ассоциаций с точки зрения профсоюзов и, главным образом, защищает профсоюзных работников, она представляет собой важный инструмент международного права.

В Конвенции говорится: «Организации трудящихся и предпринимателей имеют право [...] организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий». Она также предусматривает: «Государственные власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению» (статьи 3.1 и 3.2). Право профсоюзов – управлять своими собственными делами так, как они считают нужным, включая право на определение их режима финансирования.

В Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, принятой Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1981 году, впервые упоминается право на доступ к финансированию. В ней говорится: «Право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, [...] свободу испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования» (статья 6f).

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (далее Декларация о правозащитниках), принятая Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций в

---

1/ Комитет по правам человека ООН *Сообщение № 1274/2004*, Организации Объединенных Наций (ООН), Документ CCPR/C/88/D/1274/2004, 10 ноября 2006 года, пункт 7.2.

1998 году, четко предоставляет правозащитникам право на доступ к финансированию. В ст. 13 Декларации говорится:

*«Каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации».*

Необходимо отметить, что несмотря на то, что Декларация о правозащитниках защищает право на получение и использование финансов, она, тем не менее, не налагает ограничения на источники финансирования (общественные/ частные, местные/ иностранные). Следовательно, она по умолчанию предоставляет НПО право на доступ к международным источникам финансирования. Кроме того, Специальный докладчик ООН о положении правозащитников подчеркнул, что Декларация защищает право на «получение финансирования из различных источников, включая иностранные»<sup>2</sup>. Специальный докладчик, как и Специальный представитель Генерального секретаря ООН о положении правозащитников<sup>3</sup>, упомянул, что «Правительства должны создать условия для обеспечения доступа правозащитников, в частности неправительственных организаций, к иностранным источникам финансирования в рамках международного сотрудничества, на что гражданское общество имеет такое же право, как и государства»<sup>4</sup>.

Кроме того, Специальный докладчик подчеркнул, что доступ к финансированию – «это неотъемлемая и важная часть права на свободу ассоциаций», и, что «для того, чтобы организации по защите прав человека имели возможность осуществлять свою деятельность, необходимо, чтобы они могли выполнять свои функции без каких-либо ограничений, включая финансовые»<sup>5</sup>.

---

2/ См. Генеральная Ассамблея ООН, *Отчет специального докладчика о положении правозащитников*, Документ ООН A/66/203, 28 июля 2011, параграф 70.

3/ См. Генеральная ассамблея ООН, *Отчет специального представителя Генерального секретаря о положении правозащитников*, Документ ООН A/59/401, 1 октября 2004, параграф 82.

4/ См. Генеральная ассамблея ООН, *Отчет специального докладчика о положении правозащитников*, Документ A/66/203, 28 июля 2011, параграф 70.

5/ См. Генеральная ассамблея ООН, *Отчет специального докладчика о положении правозащитников*, Документ A/64/226, 28 июля 2011, параграф 91.

Специальный докладчик по правам на мирные собрания и свободу ассоциации упомянул эти рекомендации в своем первом докладе Совету по правам человека и добавил, что «[а] любые, как зарегистрированные так и незарегистрированные, ассоциации должны иметь право просить и получать финансирование и ресурсы от национальных, иностранных и международных структур, включая отдельных лиц, предприятия, организации гражданского общества, правительства и международные организации». Специальный докладчик также отметил, что государствам не следует прибегать к налоговому давлению, чтобы не мешать ассоциациям в получении средств, в частности, из-за границы<sup>6</sup>.

Поэтому государствам следует поощрять и гарантировать право НПО на доступ к финансированию, включая иностранные пожертвования, как неотъемлемую часть их обязательств по соблюдению и поощрению права на свободу ассоциации.

### **Региональный уровень**

На региональном уровне право на свободу ассоциации гарантируется статьей 11 Европейской конвенции о правах человека, статьей 10 Африканской хартии прав человека и прав народов, статьей 16 Американской конвенции о правах человека и статьей 24.e Арабской хартии прав человека.

В 2007 году Комитет министров *Совета Европы* принял рекомендации, которые очерчивают рамки для правового статуса НПО в регионе. В рекомендации CM/Rec(2007)14 отдельный раздел посвящается вопросу о финансировании («привлечению финансовых средств»), в котором подтверждено право НПО на доступ к финансированию без ограничения его источников<sup>7</sup>. Кроме того, она предусматривает то, что «НПО должны быть свободны в выборе любой легальной экономической, деловой или коммерческой деятельности с целью поддержания своей некоммерческой деятельности без каких-либо необходимых специальных разрешений, но действуя на основе лицензий и регулятивных правил для деятельности такого рода.»<sup>8</sup>.

6/ См. Совет по правам человека, *Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации*, Документ ООН A/HRC/20/27, 21 мая 2012, параграфы 67-72.

7/ См. Рекомендацию CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы, параграф 50.

8/ *Idem*, параграфы 14.

Кроме прочего, эта рекомендация определяет возможности, которые должны быть доступны для НПО для осуществления финансирования. Так, в ней говорится, что НПО, имеющие юридическое лицо, «должны иметь доступ к банковским услугам», и НПО должны получать помощь в реализации своих задач за счет «государственного финансирования и других форм поддержки, таких как освобождение от подоходного и иных налогов или пошлин на членские взносы, денежные средства и товары, полученные от доноров или государственных и международных агентств»<sup>9</sup>.

В 2008 году после принятия Рекомендаций, Конференция НПО Совета Европы создала «Экспертный совет по законодательству о НПО», задача которого состоит в создании благоприятной среды для развития НПО в регионах при изучении национального законодательства по НПО, мониторингу внедрения и защите соблюдения стандартов Совета Европы и европейского передового опыта в отношении НПО.

В своем втором ежегодном докладе Экспертный совет отметил, что в некоторых государствах-членах Совета Европы «объем обязательств по отношению к аудиту счетов и отчетов о деятельности не всегда вполне понятен и не всегда является соответствующим», и что «существенное давление оказывается на НПО в сфере принятия решений со стороны структур власти с целью предоставления или отзыва государственного финансирования, и участия должностных лиц в качестве членов совета директоров, которое не всегда, кажется, связано с законными государственными интересами, связанными с регулированием деятельности НПО». Следовательно, «[...] необходимо гарантировать, что объем обязательств в отношении аудита счетов и отчетности о деятельности должен быть предельно четким и не налагать непомерного бремени на НПО» и, что «[...] государственные власти не должны использовать свои полномочия для предоставления или отзыва финансирования или участия должностных лиц в структурах, ответственных за принятие решений в НПО с целью оказания влияния на решения, принимаемые НПО»<sup>10</sup>.

Следует также отметить, что Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) *Организации по безопасности и*

---

9/ *Idem*, параграфы 51 и 57.

10/ См. Совет Европы, *Экспертный совет законодательству об НПО, Второй ежегодный доклад о внутреннем управлении неправительственных организаций*, январь 2010 года, пункты 388, 389, 397 и 398.

*сотрудничеству в Европе* (ОБСЕ) выпустило интерактивное руководство по свободе ассоциаций под названием «AssociatiOnline», в котором перечисляются международные стандарты и основные принципы, затрагивающие фундаментальное право на свободу ассоциаций. В «AssociatiOnline» также содержится информация о существующей судебной практике по данному вопросу, в нем также приводятся примеры передовых методов в области законодательства о НПО в регионе ОБСЕ<sup>11</sup>.

Если говорить о европейском уровне, то «Руководящие принципы по положению правозащитников» *Европейского Союза* касаются вопросов иностранного финансирования действующих НПО в тех странах, в которых есть дипломатические миссии ЕС. В соответствии с положениями «Руководящих принципов по положению правозащитников» миссии принимают конкретные меры в поддержку правозащитников, например, в рамках политики развития ЕС. Они рекомендуют, чтобы миссии пытались «помочь в поиске возможностей обеспечения доступа к ресурсам правозащитникам в третьих странах, в том числе ресурсам финансовым, поступающим из зарубежных стран и, чтобы они были информированы о наличии таких ресурсов и средств для их запрашивания» (параграф 14).

Примечательно, что со своей стороны *Межамериканская комиссия по правам человека* (МКПЧ), которая приняла решение в нескольких случаях по ограничению доступа к иностранному финансированию, в двух своих отчетах о положении правозащитников отметила, что основная обязанность государства относительно свободы ассоциаций – воздерживаться от ограничения возможностей финансирования организаций по защите прав человека<sup>12</sup>.

*Африканская комиссия по правам человека и народов* (АКПЧН) также выразила свою обеспокоенность вопросом свободного финансирования НПО. Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников в Африке, рекомендовал, чтобы государства «[...] продолжали оказывать финансовую и материальную поддержку правозащитникам с целью содействия реализации их полномочий по продвижению и защите прав человека в Африке»<sup>13</sup>.

11/ См. <http://associationline.org> дополнительную информацию о выявленных БДИПЧ проблемах относительно финансирования НПО.

12/ См. МКПЧ, *Второй отчет о положении правозащитников в Америке*, документ OEA/Ser.L/V/II. Док. 66, 31 декабря 2011, параграф 179.

13/ См. АСНПР, *Межсессионный доклад* ноябрь 2011-апрель 2012, параграф 50.

## **В. Финансовая поддержка НПО – первичная обязанность государства**

С принятием Декларации о правозащитниках и увеличением внимания к препятствиям, с которыми сталкиваются НПО в ходе своей работы по продвижению и защите основных свобод, вопрос о доступе к иностранному финансированию становится все более актуальным. В этой ситуации многочисленные жалобы со стороны НПО, пострадавших от ограничительных методов или законов, препятствующим деятельности учреждений или договорных органов ООН, привели к тому, что ООН приняла ряд решений, мнений и рекомендаций по этому вопросу. Эти меры не ограничиваются защитой права на доступ к финансированию, в том числе к иностранным источникам, а отражают увеличивающуюся изоционность средств, используемых государством в ограничении осуществления этого права, и средств, направленных на замалчивание повседневной работы НПО.

В Декларации о правозащитниках говорится, что каждое государство несет основную ответственность путем принятия таких мер для создания всех необходимых «[...] условий в социальной, экономической и политической, а также в других областях и правовых гарантий, необходимых для обеспечения того, чтобы все лица под его юрисдикцией, индивидуально и совместно с другими, могли пользоваться всеми этими правами и свободами на практике» (ст. 2). Однако термин «экономические условия» очень расплывчатый.

Статья 13 Декларации о правозащитниках<sup>14</sup> поэтому должна рассматриваться совместно со Статьей 12.2 указанной Декларации, которая гласит: «Государство принимает все необходимые меры в целях обеспечения защиты, с помощью компетентных органов, любого человека, выступающего индивидуально и совместно с другими, от [...] произвола в связи с законным осуществлением его или ее прав, упомянутых в настоящей Декларации» в свете более общего права на свободу ассоциаций.

Поэтому на государства налагается двойное обязательство: с одной стороны отрицательное обязательство с целью воздержания от вмешательства в доступ к финансированию, с другой – положительное обязательство, направленное на установление юридических и административных рамок, а также методов для облегчения доступа к

источникам финансирования и их использования со стороны НПО. Этот анализ отражается в документах многочисленных структур по правам человека ООН.

Во многих случаях *комитеты Организации Объединенных Наций* подчеркивают важную роль, которую государства должны сыграть в прямой или косвенной поддержке неправительственных организаций при получении доступа к финансированию, в частности, путем создания благоприятной правовой базы, экономико-правовой среды и эффективной практики в этой области. Комитеты Организации Объединенных Наций резко осудили случаи вопиющих нарушений государствами-сторонами права на свободу ассоциаций, среди которых и ограничение доступа к иностранным источникам финансирования, и необходимость получения предварительных разрешений, и чрезмерное налоговое бремя на НПО. В целом, они также напомнили государствам о важности финансовой поддержки для учреждений и организаций, действующих в области продвижения и защиты прав человека.

В этой связи, например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации (CERD) призвал Ирландию оказать финансовую поддержку организациям по защите прав человека в стране<sup>15</sup>. Также Комитет по правам ребенка (CRC) рекомендовал Демократической Республике Конго (ДРК) «[...] поощрять активное и систематическое вовлечение гражданского общества, включая неправительственные организации, путем предоставления финансовой помощи [...]»<sup>16</sup>, и Малави «[...] обеспечивать организации гражданского общества, включая неправительственные организации, соответствующими финансовыми и другими ресурсами, позволяющими им внести свой вклад в реализацию Конвенции»<sup>17</sup>.

Комитет против пыток (CAT) рекомендовал, чтобы Беларусь признала «решающую роль», которую играют НПО и, «[...] чтобы они могли спрашивать и получать адекватное финансирование для

15/ См. CERD, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации: - Ирландия*, Документ ООН CERD/C/IRL/CO/2, 14 апреля 2005 года, параграф 12.

16/ См. CRC, *Заключительные замечания Комитета по правам ребенка - Демократическая Республика Конго*, Документ ООН CRC/C/COD/CO/2, 10 февраля 2009 года, параграф 25.

17/ См. CRC, *Заключительные замечания Комитета по правам ребенка - Малави*, Документ ООН CRC/C/MWI/CO/2, 27 марта 2009 года, параграф 25.

выполнения своих мирных видов деятельности в области защиты прав человека»<sup>18</sup>.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW) рекомендовал Литве «разработать четкие критерии предоставления и обеспечения устойчивой и достаточной государственной финансовой поддержки на национальном и местном уровнях для работы женских неправительственных организаций в укреплении их потенциала с целью поддержки прав человека для женщин»<sup>19</sup>. Он также призвал Нидерланды «[...] пересмотреть финансирование организаций, работающих в области прав женщин, в том числе организаций чернокожих женщины женщин-мигранток, в целях содействия дальнейшему более эффективному осуществлению Конвенции»<sup>20</sup>. Наконец, Комитет рекомендовал Дании «обеспечить адекватный уровень финансирования для неправительственных организаций с целью выполнения их работы»<sup>21</sup>.

Комитет по правам ребенка (CRC) также подчеркнул необходимость получения НПО достаточного финансирования для осуществления своей деятельности. Кроме того, он призвал Центральную-Африканскую Республику сделать все возможное, чтобы «[...] укрепить роль гражданского общества [путем] оказания поддержки гражданскому обществу в доступе к ресурсам [...]»<sup>22</sup>.

*МКПЧ* считает, что государства «[...] должны разрешить доступ организациям по правам человека к иностранному финансированию в контексте международного сотрудничества, в прозрачных условиях и облегчить его»<sup>23</sup>, и, обобщенно: они должны «[...] соблюдать

---

18/ См. CAT, *Заключительные замечания Комитета против пыток - Беларусь*, Документ ООН CAT/C/BLR/CO/4, 7 декабря 2011 года, параграф 25.

19/ См. CEDAW, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин - Литва*, Документ ООН CEDAW/C/LTU/CO/4, 8 июля 2008 года, параграф 38.

20/ См. CEDAW, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин - Литва*, Документ ООН CEDAW/C/LTU/CO/5, 8 июля 2008 года, параграф 21.

21/ См. CERD, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации - Дания* Документ ООН CERD/C/DNK/CO/18, 27 августа 2010 года, параграф 43.

22/ См. КПР, *Заключительные замечания Комитета по правам ребенка - Центрально-Африканская Республика*, Документ ООН CRC/C/15/Add.138, 18 октября 2000 года, параграфы 22 и 23.

23/ См. МКПЧ, *Второй отчет о положении правозащитников в Америке*, документ OEA/Ser.L/V/II.124 Док. 5 ред 17, март 2006 года, рекомендация 19.

это право без каких-либо ограничений, выходящих за рамки тех, которые разрешены правом на свободу ассоциаций<sup>24</sup>».

Эти примеры иллюстрируют важность того, что комитеты и МКПЧ говорят об ответственности государств в продвижении финансирования НПО. Эти же примеры подтверждают, что соблюдение права на свободу ассоциаций влечет за собой поддержку благоприятных условий с точки зрения доступа к финансированию, в том числе из-за границы, а также в отношении НПО по управлению своей стратегией финансирования без вмешательства со стороны властей.

Право организаций гражданского общества на управление и использование своих финансовых ресурсов для осуществления своей деятельности по своему усмотрению также было признано применительно к профсоюзам. Таким образом, по мнению Комитета по свободе объединений Международного бюро труда (МБТ) «сами организации должны решать, будут ли они получать финансирование для осуществления своей законной деятельности по продвижению и защите прав человека и прав профсоюзов». Комитет пришел к выводу, что «положения, которые дают властям право ограничивать свободу профсоюзов в управлении и использовании своих средств по своему усмотрению для нормальных и законных целей профсоюза, являются несовместимыми с принципами свободы объединения»<sup>25</sup>.

### **С. Устранение препятствий на пути доступа к финансированию – требование права на свободу ассоциаций**

Несколько организаций по правам человека призвали к устранению препятствий на пути доступа к финансированию неправительственных организаций.

#### **а) Ограничения на иностранное финансирование**

Межамериканская комиссия по правам человека (МКПЧ) определила свою позицию в отношении случаев, когда имеются специальные фонды, управляемые правительственными агентствами по международному сотрудничеству, для сбора денежных средств,

24/ См. МКПЧ, *Второй отчет о положении правозащитников в Америке*, документ ОЕА/ Ser.L/V/II. Док. 66, 31 декабря 2011, параграф 186.

25/ См. МОТ, *Свобода ассоциаций - Сборник решений и принципов о свободе объединения Комитета Административного совета МОТ. Пятое (пересмотренное) издание 2006 года*, параграфы 494 и 485.

полученных в рамках международного сотрудничества. В некоторых случаях местные НПО, получающие средства из-за рубежа, должны зарегистрироваться в таких государственных учреждениях, предоставить им предварительное уведомление о полученных финансовых средствах (государственных и частных) и согласовать свои планы действий с национальными приоритетами развития, установленными правительством. В таких случаях МКПЧ считает, что право на свободу ассоциации включает в себя право НПО на реализацию их «внутренней структуры, деятельности и программы действий без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов, которые могут ограничить или затруднить осуществление соответствующих прав, независимо от целей, которые они преследуют при иностранном или внутреннем финансировании»<sup>26</sup>. МКПЧ также считает, что правозащитники должны быть в состоянии осуществлять право на свободу ассоциации и достигать свои собственные цели с использованием национального и международного финансирования<sup>27</sup>.

*Комитеты Организации Объединенных Наций* не только осудили ограничительное законодательство о зарубежном финансировании, но и заняли твердую позицию в отношении попыток ограничить доступ к такому финансированию. Например, в январе 2011 года CEDAW предупредил Израиль относительно плана создания парламентской комиссии по расследованию иностранного финансирования израильских неправительственных организаций. Целью инициативы было заставить замолчать НПО, которые осудили действия, совершенные армией, в частности, во время военной операции Израиля в Секторе Газа в декабре 2008-январе 2009 годов<sup>28</sup>. CEDAW призвал власти «гарантировать, что организации гражданского общества и неправительственные женские организации не будут ограничены в создании и деятельности, и что они смогут работать независимо от правительства»<sup>29</sup>.

---

26/ См. МКПЧ, *Второй отчет о положении правозащитников в Америке*, документ OEA/Ser.L/V/II. Док. 66, 31 декабря 2011, параграф 183.

27/ *Idem*.

28/ Для получения более подробной информации, см. Главу 4.

29/ См. CEDAW, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин - Израиль*, Документ CEDAW/C/ISR/CO/5, 5 апреля 20011 года, параграф 51.

## **б) Ограничения видов деятельности, финансируемых из иностранных источников**

*Комитеты Организации Объединенных Наций* также рассмотрели вопрос об ограничениях, налагаемых на НПО в отношении программ, которые финансируются из внешних источников. Например, в случае с Туркменистаном CEDAW выразил сожаление по поводу ограничений, налагаемых на НПО, в частности, в отношении программ и проектов, финансируемых из зарубежных источников. Он также призвал власти «обеспечить благоприятные и стимулирующие условия для создания женских организаций и активного участия женщин и организаций по правам человека в осуществлении Конвенции в государстве-участнике»<sup>30</sup>.

## **с) Предварительное разрешение, контроль за иностранными грантами и замораживание банковских счетов**

Несколько *Комитетов Организации Объединенных Наций* заняли жесткую позицию по вопросу предварительного разрешения, необходимого для получения и использования средств из-за рубежа.

Комитет по правам человека, например, выразил обеспокоенность тем, что отсутствие предварительного разрешения со стороны властей может привести к уголовному преследованию. КПЧ считает, что НПО должны иметь возможность «выполнять свои функции без препятствий, которые не согласуются с положениями статьи 22 [свобода ассоциаций] Пакта, такие как предварительное разрешение, контроль за финансированием и административный роспуск»<sup>31</sup>. Он призвал Египет пересмотреть свое законодательство и практику соответствующим образом.

Вопрос о необходимости получения предварительного разрешения также рассматривался Комитетом по правам ребенка, который рекомендовал, в частности, чтобы Непал «устранил все юридические, практические и административные препятствия для свободного функционирования [НПО]»<sup>32</sup>.

30/ См. CEDAW, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин - Туркменистан*, Документ ООН CEDAW/C/TKM/CO/3-4, неотредактированный вариант, 24 октября 2012 года.

31/ См. CHR, *Заключительные замечания Комитета по правам человека - Египет*, Документ ООН CСPR/CO/76/EGY, 28 ноября 2002 года, параграф 21.

32/ См. CRC, *Заключительные замечания Комитета по правам ребенка - Непал*, Документ ООН CRC/C/15/Add.261, 21 сентября 2005, параграфы 33 и 34.

В ходе рассмотрения докладов, представленных Алжиром, некоторые комитеты, такие как CRC и CEDAW, также отметили потенциально сдерживающее воздействие предварительного разрешения на деятельность НПО. CEDAW, в частности, рекомендовал, чтобы государство «предоставило ассоциациям, занимающимся вопросами гендерного равенства и расширения прав и возможностей в контексте развития, возможность получения финансирования из международных источников без лишних административных требований, которые могут влиять на такую деятельность»<sup>33</sup>.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR) резко осудил несовместимость между соблюдением прав по свободе ассоциаций и ограничениями, налагаемыми на финансирование НПО, заключив, что законодательство, которое «предоставляет правительству контроль над правом НПО управлять своей собственной деятельностью, включая поиск внешнего финансирования», не «соответствует» статье 8 [о свободе ассоциации] Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>34</sup>. CESCR рекомендовал Египту изменить или отменить закон о введении таких элементов управления, которые противоречат его обязательствам в соответствии с Пактом (статья 8).

Что касается замораживания активов, в случае Эфиопии, например, CESCR также выразил «обеспокоенность тем, что агентство по благотворительным обществам заморозило активы некоторых таких организаций, в том числе эфиопской Ассоциации женщин-юристов, вынуждая их сокращать, закрывать региональные отделения и приостанавливать предоставление некоторые из их услуг». CESCR рекомендовал государству-участнику «устранить ограничения финансирования и разблокировать все активы местных НПО по защите прав человека».<sup>35</sup>

---

33/ См. CEDAW, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин - Алжир*, Документ CEDAW/C/DZA/CO/3-4, 23 марта 2012 года, параграф 20.

34/ См. CESCR, *Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - Египет*, Документ ООН E/C.12/1/Add.44, 23 мая 2000 года, параграф 19.

35/ См. CESCR, *Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - Эфиопия*, Документ ООН E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 мая 2000 года, параграф 7.

*МОТ* также изложила свою позицию относительно нескольких случаев, в которых были заморожены банковские счета профсоюзов. Комитет по свободе объединений считает, что такая мера может представлять собой «серьезное вмешательство» со стороны властей в деятельность профсоюзов<sup>36</sup>.

#### **d) Неблагоприятный налоговый режим**

*Комитеты Организации Объединенных Наций* также осудили дискриминационное законодательство и налоговые практики, которые, мало того, что не оказывают никакой помощи НПО, так еще и косвенно направлены на наказание за характер их деятельности.

КПЧ, например, выразил сожаление по поводу значительного снижения иностранного финансирования, полученного неправительственными организациями, когда Россия сократила число международных финансовых источников, которые имеют право на освобождение от уплаты налогов. Комитет отметил, что такие меры оказывают негативное влияние на права, предоставляемые статьями 19, 21 и 22 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и предостерегает государства-участников против «принятия любых политических мер, которые прямо или косвенно ограничивают или препятствуют свободной и эффективной работе неправительственных организаций»<sup>37</sup>.

Несколько комитетов также обратили внимание на негативные последствия отсутствия благоприятных налоговых режимов для НПО в связи с особым характером работы, которую они выполняют в интересах общества по оказанию помощи государствам в целях продвижения и защиты прав человека, в соответствии со своими обязательствами в рамках международных и региональных документов, и в случае необходимости, соответствующими конституциями и хартиями.

CRC, например, был обеспокоен тем, что в отношении коммерческих и некоммерческих организаций применяется одинаковый налоговый режим. Он призвал Боснию и Герцеговину «рассмотреть более благоприятные условия для работы гражданского общества и

36/ См. *МОТ Свобода объединений - Сборник решений и принципов о свободе объединений Комитета Административного совета МОТ*. Пятое (пересмотренное) издание 2006 года, параграф 486.

37/ См. КПЧ, *Заключительные замечания Комитета по правам человека - Россия*, Документ ООН ССРР/С/RUS/CO/6, 24 ноября 2009 года, параграф 27.

НПО», в частности, через финансирование и предоставление более низких налоговых ставок<sup>38</sup>.

МКПЧ, со своей стороны, считает, что уважение к свободе ассоциации требует, чтобы организации по правам человека освобождались от налогообложения. Отмечая, что освобождение от уплаты налогов часто отдается на усмотрение властей, МКПЧ считает, что «эти преимущества должны быть четко определены в законах или программах, и при их внедрении не должно быть никакой дискриминации»<sup>39</sup>.

### **е) Ограничение финансирования со стороны иностранных доноров**

*Комитеты Организации Объединенных Наций* также придерживаются собственной позиции по вопросу максимального процента иностранных средств от всего бюджета НПО.

Когда в январе 2009 года Эфиопия приняла закон, в соответствии с которым, в частности, было введено ограничение: общая сумма иностранного финансирования НПО не должна превышать 10%<sup>40</sup>, – несколько комитетов (CAT, CEDAW, CERD, CESCO) осудили эти меры и единодушно призвали Эфиопию отменить ограничения<sup>41</sup>. В частности, CESCO отметил, что «некоторые положения Декларации о благотворительных и общественных организациях (№ 621/2009) оказывают глубоко тормозящее влияние на работу организации по правам человека». Комитет ООН рекомендовал, чтобы государство-участник «изменило [эту] Декларацию [...] с целью устранения положений, ограничивающих работу организаций по правам человека и устранило положения по ограничению финансирования»<sup>42</sup>.

38/ См. CRC, *Заключительные замечания Комитета по правам ребенка - Боснии и Герцеговины*, Документ ООН CRC/C/ВН/CO/2-4, November 29, 2012, 29 ноября 2012 года, параграф 26.

39/ См. МКПЧ, *Второй отчет о положении правозащитников в Америке*, документ ОЕА/ Ser.LV/II. Док. 66, 31 декабря 2011, параграф 187.

40/ См. главы 2 и 3.

41/ См. CAT, *Заключительные замечания Комитета против пыток - Эфиопия*, Документ ООН CAT/C/ETH/CO/1, 20 января 2011 года, параграф 34; КЛРДЖ, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин - Эфиопия*, Документ ООН CEDAW/C/ETH/CO/6-7, 27 июля 2011; КЛРД, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации - Эфиопия*, Документ ООН CERD/C//ETH/CO/7-16, 8 сентября 2009 года, параграф 14; КЭСКП, *Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - Эфиопия*, Документ ООН E/C.12/ETH/CO/1-3 31 мая 2012 года, параграф 7.

42/ См. CESCO, *Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - Эфиопия*, Документ ООН E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 мая 2000 года, параграф 7.

## **D. Рамки фундаментальных прав: допустимые ограничения**

Право на свободу ассоциации, включая право на доступ к финансированию, не является абсолютным и может быть ограничено в соответствии с критериями, указанными в МПГПП, статья 22.2. Несмотря на то, что могут быть наложены некоторые ограничения, следует подчеркнуть, что свобода должна быть правилом, а ограничения – исключением.

Единственные ограничения, допустимые в соответствии с МПГПП – это ограничения, «которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, или нравственности населения, или защиты прав и свобод других лиц» (статья 22.2).

В своем замечании общего характера № 27 (1999) *КПЧ* отметил, что «при принятии законов, предусматривающих ограничения [...], государства всегда должны руководствоваться принципом, что ограничения не должны ущемлять сущность права [...]; соотношение между правом и ограничением, между нормой и исключением, не должно быть обратным». Поэтому, когда государства стремятся к ограничению таких прав, они должны быть уверены, что эти ограничения осуществляются в соответствии с вышеуказанными условиями. Любое ограничение, таким образом, должно подтверждаться одним из указанных интересов, с учетом незыблемых законных оснований (то есть, «в соответствии с законом», что означает, что закон должен быть доступным и что он должен быть достаточно точно сформулирован), и «необходимостью демократического общества».

В своем Сообщении № 1119/2002 *КПЧ* подчеркнул, что «наличие любого разумного и объективного оправдания ограничения свободы ассоциации не является достаточным. Государство-участник должно также продемонстрировать, что запрет на объединение и уголовное преследование лиц за членство в таких организациях, на самом деле, необходим для предотвращения реальной, а не только гипотетической опасности для национальной безопасности или демократического порядка, и, что менее жестких мер не достаточно для достижения этой цели»<sup>43</sup>.

43/ См. КПЧ, Сообщение № 1119/2002: Республика Корея 23/08/2005 г., Документ ООН CСРР/С/84/D/1119/2002, 23 августа 2005 года, параграф 7.2.

В ответ на криминализацию защитников, принадлежащих к организациям, получающим средства из-за рубежа, МКПЧ также занял позицию по допустимому ограничению к доступу финансирования. Он пришел к выводу, что «право на получение международного финансирования в контексте международного сотрудничества для защиты и поощрения прав человека, защищено свободой ассоциаций, и государство обязано уважать это право без каких-либо ограничений, если они не выходят за рамки тех, которые разрешены правом на свободу ассоциаций»<sup>44</sup>.

Кроме того, как отметил *Специальный докладчик по вопросам о правах на свободу собраний и ассоциаций*, в то время как, некоторые ограничения на доступ к иностранному финансированию могут быть законными в контексте борьбы с отмыванием денег и терроризмом, это «ограничение никогда не должно использоваться в качестве оправдания, чтобы подорвать доверие к соответствующим ассоциациям, и не препятствовать их законной деятельности»<sup>45</sup>. Он рекомендовал государствам использовать альтернативные механизмы, такие как банковское и уголовное законодательство, препятствующие террористической деятельности, при условии их соответствия международному законодательству о правах человека, в том числе принципу законности, и включать гарантии уважения к праву на свободу ассоциаций<sup>46</sup>.

*Специальный докладчик по положению правозащитников* придерживается той же самой позиции. Отмечая, что «у правительства могут быть различные причины для ограничения иностранного финансирования, в том числе предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма, или повышения эффективности внешней помощи»<sup>47</sup>, он подчеркнул, что «во многих случаях такие оправдания – риторические, а реальные намерения правительства – ограничение способности организации по правам человека осуществлять свою законную деятельность в сфере защиты прав человека»<sup>48</sup>.

44/ См. МКПЧ, *Второй отчет о положении правозащитников в Америке*, документ ОЕА/ Ser.LV/II. Док. 66, 31 декабря 2011, параграф 186.

45/ См. Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального докладчика по правам на свободу мирных собраний и ассоциаций*, Майна Киан, Документ ООН A/HRC/20/27, 21 мая 2012 года, параграф 94.

46/ *Idem*.

47/ См. Генеральная Ассамблея ООН, *Отчет специального докладчика о положении правозащитников*, Документ ООН A/64/226,4 августа 2009 года, параграф 94.

48/ *Idem*.

И, в самом деле, как показывает этот доклад как через предлагаемый анализ, так и с помощью конкретных иллюстраций, во многих странах власти злоупотребляют подобными законными основаниями для ввода ограничений.

---

## ГЛАВА 2

# СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ДЛЯ ДОСТУПА НПО К ФИНАНСИРОВАНИЮ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

Соблюдение права на свободу ассоциаций – важнейшее условие, без соблюдения которого невозможно запрашивание, получение и использование финансирования по поддержке деятельности по продвижению и защите фундаментальных прав. У правозащитников и НПО должно быть право на законную деятельность в их стране, и на принятие независимых решений по структуре их организации. Вопрос о доступе к финансированию тесно связан с юридическим признанием НПО, различными формами разрешений и регистрации и возможным наличием препятствий для самого существования ассоциаций.

Доступ НПО к финансированию чреват очень многими проблемами с правовой и практической точек зрения. Вне зависимости от того, заключается ли проблема в сложности и медлительности процедуры регистрации, произвольном применении закона, исключении определенных областей деятельности НПО или тех, кто пользуется результатом их деятельности, в препятствиях при открытии банковских счетов, или, что более важно, уголовного преследования некоторых организаций, правозащитники сталкиваются с многочисленными ограничениями – выраженными или нет, судебными или практическими, которые нарушают их права и возможность самостоятельного финансирования. В этой главе рассматриваются правовые основы и практические методы некоторых государств относительно свободы ассоциаций, которые негативно влияют на право НПО запрашивать, получать и использовать финансирование.

Право на свободу ассоциаций, в целом, определяется как право объединяться с другими лицами и организациями для достижения

общих интересов. Как уже упоминалось ранее<sup>1</sup>, право на свободу ассоциаций прочно закреплено в положительном праве на международном, региональном и национальном уровнях. Это закреплено в статье 22 МПГПП, которая гласит, что «Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов». Формулировка статьи 5 Декларации о правозащитниках еще более конкретна: «В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях: проводить мирные встречи или собрания; создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности; поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями». Следовательно, у каждого человека есть право на создание ассоциации, организации или группы и вступление в них с целью коллективного выражения, продвижения, работы на благо защиты прав человека. Право на свободу ассоциаций включает в себя право создавать любые независимые и свободные от какого-либо вмешательства со стороны властей законные группы или органы.

Допустимые ограничения на осуществление этого права четко определены в положительном праве. Единственные допустимые ограничения – это ограничения, «предусмотренные законом» и «необходимые в демократическом обществе»<sup>2</sup>. Действительно, демократия, основывающаяся на верховенстве закона, предполагает уважение к правозащитной деятельности и защите правозащитников. Право на свободу ассоциаций может быть ограничено только по отношению к законному праву государства по защите прав его граждан. Поэтому критерии, которые должны быть соблюдены для ограничения этого права, очень жесткие. Тем не менее, во многих странах власти искажают понятие «допустимые ограничения» для оправдания репрессивной политики и злоупотребляют им, одновременно пытаясь представить такие действия как легитимные.

Несмотря на то, что конституции большинства государств гарантируют право на свободу ассоциаций, многие страны ограничивают осуществление этого права через ограничительные и неоднозначные положения или правила, которые и вовсе выходят за рамки ограничений, разрешенных законом. Кроме того, административные или

---

1/ См. Главу 1.

2/ *Idem*.

судебные органы зачастую намеренно искажают причины ограничения. Неблагоприятные условия, например, небезопасная обстановка, вооруженный конфликт или политический кризис также могут стать препятствием для осуществления этого права. Все большее число стран предпочитают использовать репрессивные законы или непропорциональные административные процедуры, которые также противостоят обязательствам и духу международных норм в области прав человека, а также так или иначе ограничивать деятельность НПО, а не откровенно запрещать их деятельность.

Таким образом, многие государства используют различные меры для ограничения свободы ассоциаций, такие как запрет неформальных групп, создание сложных, недоступных и неясно прописанных процедур регистрации, использование произвольной или дискриминационной практики в отношении признания свободы ассоциаций, а также вмешательство в их работу. Все эти препятствия, применяемые по отдельности или вместе, часто подрывают свободу ассоциации и прямо или косвенно влияют на возможность НПО получать доступ к финансированию с целью продвижения и защиты прав человека.

#### **A. Запрет неформальных объединений**

*Члены ассоциации должны иметь возможность свободно осуществлять свою деятельность в рамках как неформального, так и формального объединения (юридического лица)*

Право на свободу ассоциации не делает различия между формальными и неформальными группами и применимо к обеим формам объединений. Учредители ассоциации могут принимать самостоятельное решение регистрировать или не регистрировать НПО в компетентных органах с целью получения статуса юридического лица. В соответствии со статьей 22 МПГПП и статьей 5 Декларации о правозащитниках, у правозащитников должно быть право объединяться в группы для того, чтобы осуществлять законную деятельность без обязательной регистрации в качестве юридического лица.

НПО иногда по разным причинам решают не регистрироваться официально, например, чтобы не подвергаться давлению или даже репрессиям со стороны властей, или чтобы избежать сложной процедуры регистрации, в которой они неизбежно увязнут, или потому, что их структура еще недостаточно стабильна. Наконец, трудность или стоимость процесса регистрации в некоторых странах не соответствует возможностям ассоциации, в силу ограниченности ресур-

сов; особенно это касается небольших ассоциаций. А отсутствие регистрации, означающее отсутствие юридического статуса, препятствует возможности доступа к финансированию. В некоторых случаях это также означает, что НПО не может пользоваться некоторыми закономерными привилегиями, например, снижением налоговой ставки или освобождением от налогового бремени.

Кроме того, в соответствии с требованиями некоторых стран организации должны быть официально зарегистрированы, чтобы выполнять свою работу. Правительства ряда стран требуют, чтобы все группы были зарегистрированы вне зависимости от их размера или уровня развития; главное в таком подходе – стремление систематически контролировать все виды деятельности, осуществляемые НПО, и осуществлять мониторинг групп, которые, скорее всего, будут критиковать ситуацию с правами человека в стране. Обязательство по регистрации часто сопровождается законами, в соответствии с которыми деятельность незарегистрированных групп подвергается уголовному преследованию, как, например, в *Алжире, Бахрейне, Беларуси, Мьянме, Египте, Уганде и Сирии*. Уголовное преследование – безусловно одна из наиболее тревожных тенденций, оказывающая значительное влияние на работу и безопасность правозащитников. В некоторых странах возможные санкции достигают семи лет лишения свободы, сопровождающиеся выплатой огромных штрафов. Криминализация деятельности правозащитников также нарушает право на запрашивание и получение финансирования. Закономерно, уголовное преследование может отпугивать потенциальных доноров НПО, а ведь незарегистрированные НПО могут выжить только благодаря финансированию, в том числе из иностранных источников. Следовательно, в этих странах организации являются уязвимыми вдвойне. Кроме того, этот тип возможного уголовного преследования ставит потенциальные финансирующие организации в трудное положение, так как оно косвенно запрещает финансирование незарегистрированных НПО и влечет за собой возможное наказание и самих донорских организаций.

Требование регистрации наряду с запретом на проведение широкого круга мероприятий<sup>3</sup> и очень суровыми наказаниями за отсутствие регистрации делают ассоциации крайне уязвимыми во многих странах. Такая репрессивная среда является сдерживающим фактором при создании новых общественных организаций. Все вышеупо-

мянутые ограничения эквивалентны серьезным нарушениям права на свободу ассоциаций и, тем самым, подрывают основу права на доступ к финансированию.

## **В. Уведомление или регистрация? Сложная или недоступная процедура создания ассоциаций**

*Ассоциации должны создаваться в рамках уведомительной системы. Процедура создания ассоциации должна быть простой, легко доступной, недискриминационной и недорогой, если не бесплатной. В случае обязательной регистрации, возможный отказ должен быть подробно обоснован, и принимающие решения органы должны предоставить подробное письменное объяснение в разумные сроки. У ассоциаций должна быть возможность оспротестовать отказ в беспристрастном независимом суде.*

Наличие у НПО правового статуса позволяет действовать более активно и соответственно оказывать более значительное влияние на общество. Зарегистрированные НПО могут, например, арендовать офисы, нанимать персонал, пользоваться налоговыми льготами, обращаться в суд и открывать счета на имя ассоциации, чтобы она могла получать субсидии. Для НПО крайне важно иметь счет в банке, так как некоторые финансирующие структуры предоставляют средства только зарегистрированным ассоциациям. Кроме того, без юридического статуса НПО не могут, например, зарегистрироваться в программах финансирования международного сотрудничества или поддерживать официальные отношения с местными властями.

Организации гражданского общества, которые стремятся приобрести юридический статус, могут столкнуться с двумя возможными форматами: так называемая простая «уведомительная» система и система «предварительного разрешения».

Наиболее открытыми законодательствами предусмотрена уведомительная система, которая также называется «заявительной». В соответствии с этим режимом ассоциации автоматически получают правовой статус с момента уведомления властей членами-учредителями о создании структуры. Однако это не является обязательным условием для создания ассоциации, это лишь сообщение, благодаря которому административные структуры узнают о создании ассоциации.

Заявительная процедура предпочтительнее других форм регистрации. Однако, несмотря на свою кажущуюся простоту, и эта процедура может иногда использоваться во вред в случае чрезмерно

скрупулезной бюрократии или в случае произвольного использования властями своих полномочий.

→ В **Мексике** организации гражданского общества могут зарегистрироваться как общественные объединения, подав заявление в государственный реестр юридических лиц. Эта заявительная система, тем не менее, обязывает НПО проходить сложную процедуру, которая, как правило, длится несколько месяцев. НПО должны нотариально заверить свой устав для регистрации своего названия, официального юридического наименования в федеральной региональной торговой палате, затем в качестве юридического лица зарегистрироваться в Секретариате финансов и государственного кредита, который и проводит регистрацию в федеральном реестре налогоплательщиков в виде индивидуального регистрационного кода (*Clave Única de Inscripción-CLUNI*). Несмотря на то, что регистрация в государственном реестре является необязательной для работы НПО, тем не менее, она нужна для доступа к государственному и частному финансированию или открытию счетов в банке.

Сложность уведомительной процедуры, которая распространена в некоторых странах, может затянуть официальное признание создания НПО и тем самым оказать непосредственное влияние на доступность ресурсов, необходимых для ее работы.

К сожалению, уведомительная система не всегда приводит к успешному завершению процедуры аккредитации. В некоторых странах и для некоторых НПО положительный ответ со стороны власти так и не поступает, в нарушение права НПО на законное существование.

→ В **Венесуэле** ассоциации проходят простую уведомительную процедуру: требуется только подать постановление о создании в управление государственной регистрации в том городе, где она была создана. Несмотря на то, что законодательно не предусмотрено никаких ограничений по регистрации ассоциаций, на практике, особенно с 2000 года, некоторые ассоциации столкнулись с произвольными отрицательными решениями со стороны властей.

Например, «Форум ради жизни» (*Foro por la Vida*) – венесуэльская ведущая сеть, созданная в 1997 году, в состав которой входят около двадцати защищающих права человека НПО, с 2009 года выполнила все процедуры, необходимые для официальной регистрации в управлении государственной регистрации, но так и не была зарегистрирована.

→ То же самое происходит и в **Камбодже**, где, несмотря на наличие уведомительной системы, Ассоциация по правам человека и развития (ADHOC) ждет регистрации с 2000 года.

В странах, практикующих систему предварительного разрешения, члены ассоциации должны ожидать решения компетентного регистрирующего органа по заявлению о регистрации. Обычно власти должны принять решение по заявлению в течение разумного периода времени. В промежутке, административный орган может выдать временное свидетельство о регистрации.

Отказ в регистрации – одно из основных препятствий на пути к праву на свободу ассоциаций, а для многих неправительственных организаций по правам человека отказ представляет собой самую крайнюю меру, принятую правительством для нарушения этого права. Последствия отказа в регистрации могут быть еще хуже, если деятельность продолжала осуществляться незарегистрированной организацией, т.к. в этом случае ее членов ждет уголовное преследование. В некоторых странах государственные органы отказывают даже в выдаче уведомления о подаче на регистрацию или даже в самом приеме документов на регистрацию. Власти зачастую нарочно тянут время прежде, чем принять решение, касающееся заявления, и подобный период ожидания может быть длительным.

За несоблюдение обязательств по регистрации иногда следует наказание в виде штрафа (например, в *Непале*). Тем не менее, во многих странах за это нарушение законы предусматривают тюремное заключение, как например, в *Беларуси* (от шести месяцев до двух лет в случае повторного преступления), в *Алжире* (от трех до шести месяцев), в *Бахрейне* (до шести месяцев) и в *Египте* (сроком до одного года тюремного заключения).

→ В **Сирийской Арабской Республике** закон № 93 от 1958 года об ассоциациях и учреждениях требует, чтобы все организации получали разрешение на регистрацию в Министерства труда и социального развития. Любая организация, созданная без предварительного разрешения, может быть подвергнута наказанию в соответствии с уголовно-процессуальным кодексом, который содержит многочисленные положения для подавления многих мероприятий, которые могли бы проводиться организациями по защите прав человека. Эти положения трактуются властью произвольно. Уголовный кодекс, в частности, предусматривает лишение свободы или домашний арест

на срок от трех месяцев до трех лет для членов политических и общественных организаций «международного характера».

В некоторых странах законодательство устанавливает явную связь между «незаконностью» НПО (другими словами, НПО, действующей несмотря на отказ в регистрации) и уголовным преследованием тех ее членов, которые содействуют ее финансированию.

→ В **Мьянме**, где действует система предварительного разрешения на регистрацию, закон 1908 о незаконных ассоциациях предусматривает тюремное заключение на срок от двух до трех лет и штраф для членов ассоциации, принимающих участие в ее заседаниях, способствующих ее финансированию или участвующих каким-либо другим образом в ее деятельности, за «незаконное объединение» (статья 17).

Кроме того, сложная процедура, произвольный характер рассмотрения заявлений о регистрации и стоимость самой процедуры могут быть серьезными препятствиями для деятельности НПО. Многие НПО часто страдают от неповоротливой системы администрации наряду с не вполне понятной процедурой регистрации. Медлительность процедуры регистрации означает, что НПО, которые подают документы на официальную регистрацию, не могут легально осуществлять свою деятельность в течение периода ожидания, и, если они, тем не менее, будут работать, они будут это делать незаконно, на свой страх и риск. Пока заявление находится на этапе рассмотрения, следовательно, практически невозможно и даже опасно пытаться получить финансовую поддержку, особенно у иностранных источников, и получать ее.

В некоторых странах ассоциации иногда ждут по несколько лет получения ответа на свое заявление о регистрации. В **Руанде**, например, организация должна терпеливо ждать в некоторых случаях в течение нескольких месяцев получения ответа от Правительственного совета Руанды и получения правового статуса, который необходим для осуществления легальной деятельности и самофинансирования.

И даже получив отрицательный ответ, многие НПО не знают причин отказа, несмотря на то, что по закону причины отказа должны быть подробно описаны в разумные сроки.

→ В **Алжире** новый закон №12-06 об общественных объединениях, принятый 12 января 2012 года, заменяет простую уведомительную систему обязательным предварительным разрешением. Он предусматривает, что НПО должны получить предварительное согласие от Общего народного собрания, Управления провинции или Министерства внутренних дел в зависимости от уровня, на котором создается ассоциация (статья 7).

29 октября 2012 года Национальная ассоциация по борьбе с коррупцией (ANLC) была проинформирована об отказе Министерства внутренних дел в выдаче регистрационного квитка, эквивалентного аккредитации ассоциации, без объяснения причин отказа, хотя законом предусмотрено, что для подобного решения должны быть названы причины (статья 10). В официальном уведомлении об отказе лишь упоминается «несоблюдение Закона об общественных объединениях» без какой-либо другой информации, поэтому ANLC не может ни исправить свое заявление, ни опротестовать отказ в суде.

В некоторых случаях принятие заявки на регистрацию не только откладывается, но и произвольно отвергается. В *Беларуси*, например, правозащитные НПО регулярно сталкиваются с отказом в регистрации, что делает их уязвимыми в плане уголовной ответственности, если они будут продолжать свою деятельность. Стоит отметить, что регулярные отказы последовали за закрытием властями ряда объединений в 2003-2004 годах.

Перед правозащитниками, которым удалось преодолеть проблемы с регистрацией, в дальнейшем могут возникнуть другие препятствия. В ряде стран закон был изменен для того, чтобы расширить произвольные полномочия властей, в частности, требуя от НПО, которые уже зарегистрированы, пройти незамедлительную перерегистрацию, или еще более усложняя процедуру получения разрешений. Бюрократизация процедуры и увеличение числа уровней согласований замедляют эту процедуру и парализуют деятельность НПО. Они оказываются в административной неопределенности, в которой их статус расплывчат. Очевидно, такая ситуация весьма негативно сказывается на их возможностях подавать заявки на и получать финансирование.

В некоторых странах НПО вынуждены проходить повторную регистрацию. Перерегистрация может быть периодической как в *Уганде* (ежегодной) или в *Мьянме* (каждые два года), или по тре-

бованию при принятии нового закона или в качестве реакции на изменение мандата НПО (как в *Таджикистане*). Обязательная перерегистрация дает властям возможность создать препятствия на пути деятельности групп, деятельность которых они не одобряют без явного запрета или их роспуска.

→ В Таджикистане закон об общественных объединениях, принятый в 2007 году, требует от существующих НПО пройти перерегистрацию. Ассоциация молодых юристов «Амраго» – активному члену Коалиции против пыток, официально зарегистрированной в 2005 году, пришлось пройти перерегистрацию в 2007 году. Кроме того, поскольку закон предусматривает, что в случае внесения любых изменений в устав ассоциации необходимо проходить перерегистрацию, в июле 2012 года НПО подала в Министерство юстиции документы, необходимые для процедуры регистрации после того, как было принято решение о расширении регионального мандата до национального. Однако 24 октября 2012 года суд г. Худжанде принял решение о закрытии и роспуске «Амраго». Это судебное решение было принято по результатам ходатайства, поданного Министерством юстиции в июне 2012 года после государственного аудита офисов «Амраго» в Худжанде. Организация была обвинена в многочисленных нарушениях правовых и административных обязательств, включая изменение адреса без перерегистрации (что не соответствовало действительности) и проведение курсов по правам человека без разрешения (что также неверно, так как эти курсы проводились при согласии Министерства образования и/или местных официальных лиц). Таким образом, роспуск этой организации может считаться произвольным. 15 января 2013 года районный суд Согдиана подтвердил решение о закрытии организации в кассационном суде.

Как следует из этого примера, обязанность перерегистрации дает властям повод для приостановления деятельности НПО, отказывая ей в аккредитации.

Кроме того, в некоторых странах, например, в *Индии* НПО может получить право на иностранное финансирование только после прохождения перерегистрации<sup>4</sup>. В некоторых случаях обязанность перерегистрации связана со сложной процедурой, которая требует подачи отчетности, включающей в себя аудит и годовой план на сле-

---

4/ См. Главу 3.

дующий отчетный период, как это происходит, например, в *Непале*. Несоблюдение этого административного требования приводит к штрафным санкциям.

Введение периодической перерегистрации также приводит к появлению чувства неуверенности среди организаций, защищающих права человека, и установлению атмосферы запугивания, что может пагубно сказаться на планировании их деятельности и способствовать развитию самоцензуры.

Высокая стоимость процедуры регистрации также может быть препятствием к созданию неправительственных организаций.

→ В **Мьянме** процесс регистрации через разрешение, выданное Министерством внутренних дел, может быть очень долгим и дорогим: он начинается на муниципальном уровне и заканчивается в центральном правительстве, и расходы на него могут составить до 500 000 чат (около 460 евро) – значительная сумма для небольших НПО. НПО обязаны быть зарегистрированы, в противном случае, они будут подвергаться уголовному преследованию<sup>5</sup>. Процедуры и критерии для получения соответствующего разрешения не ясны, и расплывчатый характер процедуры обжалования не дает НПО пространства для оспаривания решения властей.

Примеры, приведенные выше, демонстрируют длительность процедуры, отказы в регистрации, обязанность по перерегистрации (на которую и приходится большая часть обвинений в нарушении закона НПО) и даже роспуск НПО – это лишь некоторые схемы, используемые властями для замораживания деятельности ассоциаций, значительно подрывающие возможности ассоциаций подавать заявку на финансирование и получать его.

В некоторых странах используются все вышеизложенные методы, чтобы не допустить регистрации организаций по защите прав человека.

→ В **Китае** НПО должны пройти крайне запутанную систему регистрации, которая позволяет властям плотно их контролировать. В результате некоторые группы решают работать без официального статуса или выбирают иные юридические формы,

чем НПО, сознательно идя на риск. В настоящее время в Китае не зарегистрировано ни одного независимого правозащитного НПО.

→ В Иране конституция признает свободу объединений при условии соблюдения принципов независимости, свободы, национального единства, критериев ислама и основ Исламской Республики (статья 26). Ограничения сформулированы нечетко и в значительной мере превышают ограничения на допустимую свободу ассоциаций в соответствии с международным правом. Собственно, после того, как в 2008 году были закрыты Центр правозащитников (*DHRC*), Центр по защите прав заключенных (*CDPR*) и Ассоциация журналистов, независимых правозащитных НПО в Иране больше не существует. Закон об общественных объединениях при этом прямо запрещает любое иностранное финансирование.

### **С. Дискриминационная практика в признании свободы ассоциаций**

*Национальное законодательство не должно содержать каких-либо ограничений, основанных на личности членов ассоциации, методах ее работы и характере прав, которые она защищает.*

Каждый человек должен иметь возможность пользоваться правом создания ассоциаций без какой-либо дискриминации. Например, и у государственных служащих, и у иностранных граждан, и у женщин, лесбиянок, гомосексуалов, бисексуалов, транссексуалов и трансгендеров (ЛГБТ) и других меньшинств, и даже у несовершеннолетних должно быть право на создание НПО.

Однако во многих странах законодательство строго запрещает определенным категориям населения создавать какие-либо ассоциации. Например, в ряде стран Персидского залива (таких, как *Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт, Катар*) и Азии (например, *Малайзия, Таиланд*), создавать какие-либо ассоциации могут исключительно граждане этих стран. В результате, рабочие-мигранты, беженцы и лица без гражданства не могут образовывать законные группы. Последствия этого запрета особенно серьезны в таких странах, как, например, *Катар*, где мигранты составляют 80% населения. Это означает, что сотни тысяч людей не могут через ассоциации коллективно осуждать грубые нарушения, которым они подвергаются, и не могут пройти необходимые процедуры на национальном, региональном или международном уровнях, чтобы

самостоятельно способствовать соблюдению своих прав. Это ограничение является нарушением обязательств государства по уважению свободы ассоциаций для всех лиц, находящихся под его юрисдикцией, независимо от их национальности.

→ В **Кувейте** закон, который относится к деятельности НПО (закон №24 от 1962 года о клубах и объединениях общественных интересов), предусматривает, что только граждане Кувейта могут основывать ассоциации, запрещая де-факто мигрантам создавать ассоциации (статья 4). В соответствии с этим законом мигранты могут только присоединиться к ассоциациям в качестве активных членов или партнеров без права голоса, а генеральная ассамблея может состоять только из граждан Кувейта (статья 13).

Дискриминация может также касаться видов деятельности, которые законно осуществляются НПО. В некоторых странах законы прямо запрещают ассоциациям осуществлять программы, связанные с «чувствительными» тематиками, такими как права человека, наблюдение за выборами, права ЛГБТ-лиц, репродуктивные и гендерные права, права мигрантов, женщин, этнических или религиозных меньшинств и т.д. Некоторые законодательства оправдывают ограничения, используя расплывчатые понятия, такие как «национальные ценности», «общественный порядок», «нормы поведения», «мораль», «общий мир», «спокойствие», «безопасное взаимодействие», или «нормальное функционирование государства». Законодательства многих стран (таких, как *Алжир, Азербайджан, Бахрейн, Мьянма, Российская Федерация, Малайзия, Турция*) облегчают произвольную практику властей в отношении неправительственных организаций.

Ассоциации, которые активно защищают права женщин и представителей этнических и религиозных меньшинств, особенно подвержены ограничительным толкованиям этих законов. Упоминание «морали» в качестве основания для запрета ассоциаций особенно влияет на НПО, которые действуют в области прав ЛГБТ-сообществ.

→ В **Уганде** проект закона «против гомосексуализма» впервые был представлен в парламент в октябре 2009 года, парламент перенес голосование на май 2011, а затем на октябрь 2011 года. Проект закона был вновь представлен в его первоначальном варианте в феврале 2012 года. В конце 2012 года президент парламентской республики пообещал провести голосование по закону до конца года – в качестве «рождественского подарка». Несмотря на то, что

это обещание не было выполнено, можно предположить, что проект будет еще раз представлен на повестку дня, когда парламент соберется вновь в феврале 2013 года. Если проект будет принят, он официально запретит оказывать какую-либо помощь гомосексуалам. Ассоциации, которые работают в сфере защиты прав ЛГБТ-лиц, в первую очередь, попадут под действие этого законопроекта, потому что он предусматривает отзыв их свидетельства о регистрации, а их законные представители могут понести наказание в виде семи лет тюремного заключения.

→ В **Российской Федерации** закон, запрещающий «пропаганду гомосексуализма», должен был быть рассмотрен в январе 2013 года нижней палатой Федерального Собрания. Подобные законы уже приняты во многих субъектах Российской Федерации, таких как Санкт-Петербург, Рязань, Архангельск и Кострома. Этот запрет также ведет к риску нарушения права на свободу ассоциаций, занимающихся правами ЛГБТ-лиц, так же как положения, вступившие в силу в январе 2013 года в России и запрещающие НПО, занимающиеся «политической» деятельностью, получать финансовую поддержку от американских частных лиц или организаций<sup>6</sup> ведут к риску нарушения доступа к финансированию для НПО.

В некоторых странах запрет деятельности, касающейся определенных категорий прав, не ограничивается конкретной областью, как например, в Уганде, а может расширяться до бесконечности. Эти общи и расплывчатые запреты определенных видов деятельности ведут к уменьшению роли и пространства для гражданского общества. Они не только нарушают право на свободу ассоциаций, но также однозначно являются симптомом массовых нарушений прав человека в стране.

→ В **Сирийской Арабской Республике** уголовно-процессуальный кодекс предусматривает наказание за членство в ассоциации, созданной «с целью изменения экономического, социального или политического характера государства». Он предусматривает закрытие ассоциации, а также приговор к принудительным работам на срок не менее семи лет для учредителей и директоров этих организаций (статья 306). Сирийские власти часто используют положения этой статьи для вынесения суровых приговоров деятелям ассоциаций.

Таким образом, сирийский уголовно-процессуальный кодекс противоречит нормам международного права, позволяющего ассоциациям осуществлять любую деятельность, которая соответствует Декларации о правозащитниках и Всеобщей декларации прав человека, особенно в отношении продвижения и защиты экономических, социальных и культурных прав – областей, которые четко упоминаются в сирийском уголовно-процессуальном кодексе. Этот общий запрет закономерно останавливает всех желающих создать НПО, цель которой могла бы хотя бы отдаленно рассматриваться как «изменение экономического, социального или политического строя государства». Отрицая само право на свободу ассоциации, кодекс тем самым аннулирует и основное условие для получения финансирования.

Дискриминация может также касаться первоначального государства-регистрации НПО со штаб-квартирой в третьей стране. Например, в *Египте*, хотя последний проект закона, представленный министром страхования и социального развития в октябре 2012 года, восстанавливает простую уведомительную систему, ряд положений (в частности, место регистрации иностранных организаций и финансирование из иностранных источников) остаются под строгим контролем правительства. Не-египетские НПО все еще, однако, должны получать разрешение на продолжение своей деятельности.

Дискриминация может также касаться минимального размера НПО, устанавливая минимальное количество членов. Например, в *Туркменистане* требуется не менее 500 членов для создания НПО. Это требование является косвенным эквивалентом полного отрицания права на ассоциации. В репрессивной политической среде, которая не терпит никакой оппозиции или критики, требование о минимальном количестве способствует появлению проправительственных НПО, с учреждением которых у правительства нет никаких проблем благодаря их многочисленным сторонникам.

Дискриминационная практика в отношении личности или количества людей, которые хотят реализовать свое право на свободу ассоциаций, или категории прав, которые НПО могут защищать и продвигать – это уловки с целью запрета существования ассоциаций. НПО, пострадавшие от такой дискриминации, не могут быть учреждены и, таким образом, не могут запрашивать и получать финансирование для выполнения своей целевой деятельности по продвижению и защите прав человека.

## **D. Вмешательство в деятельность ассоциаций**

*Право на свободу ассоциации должно реализовываться на протяжении всего срока существования ассоциации. Ассоциации должны иметь возможность самостоятельно определять свой устав, структуру и деятельность и принимать решения без вмешательства со стороны государства.*

Вне зависимости от наличия или отсутствия юридического статуса, созданные ассоциации должны самостоятельно определять свой устав, структуру и деятельность и принимать решения без вмешательства со стороны государства. Ассоциации должны иметь право выражать свое мнение, публиковать информацию, обращаться к населению, мирно протестовать и взаимодействовать с иностранными государствами и международными организациями и органами.

Однако на практике государственные органы часто пристально контролируют работу ассоциаций. Такое вмешательство принимает различные формы, в частности, требования об уведомлении о решениях, принятых советом или правлением, обязательство представлять периодические отчеты о деятельности и дополнительные финансовые отчеты, постоянно повторяющиеся и явно оскорбительные проверки, вмешательство в состав правления или управления и т.д. Положения законов и нормативных актов также могут требовать получения предварительного разрешения на организацию всевозможных общественных мероприятий, особенно по сбору средств или принятию кодекса поведения ассоциацией.

Кроме того, в некоторых странах власти заставляют НПО осуществлять свою деятельность в соответствии с программными приоритетами, установленными правительством.

→ В Гамбии НПО вынуждены придерживаться Кодекса поведения НПО, подписав его с министерствами, ведомствами или компетентными органами. Настоящий Кодекс определяет условия, в которых они должны «участвовать в разработке видов деятельности в соответствии с государственной политикой и приоритетами, для которых у [НПО] есть соответствующие ресурсы и опыт» (статья 12 Декрета № 81). Другими словами, Агентство по делам НПО (NGOAA) строго следит за деятельностью НПО, которые связаны правилами, установленными правительством.

→ В **Бахрейне** также правительство может отказать в регистрации ассоциации, если оно посчитает, что «общество не нуждается в ее услугах, или если есть другая ассоциация, занятая в той же сфере деятельности и удовлетворяющая потребностям общества».

Эти правительства фактически берут на себя принятие решения по законности и полезности деятельности, которую НПО планирует осуществлять, и сознательно нарушают право на свободу ассоциации. Они вынуждают правозащитников, которые планируют создать НПО в сфере деятельности, которую правительство считает «бессмысленной» или лишней, отказаться от своего проекта. Это означает, что НПО не могут осуществлять мероприятия, которые они считают необходимыми в соответствии со своими потребностями и приоритетами, и они не могут подавать заявку на и получать финансирование для осуществления приоритетных программ.

Также и другие формы вмешательства, могут помешать НПО получить доступ к финансированию. Так, власти могут, прямо или косвенно, выступать против получения средств из определенных финансовых источников (например, *Бангладеш, Эфиопия*)<sup>7</sup>. В других случаях государственные органы могут в зачатку оскорбительной форме требовать предоставления многочисленных документов и вспомогательных материалов, касающихся частного финансирования или финансирования из иностранных организаций. Когда эти требования безосновательны, они еще больше способствуют созданию постоянного климата неуверенности, не давая НПО продолжать свою работу по защите прав жертв, и удерживают наиболее малоразвитые НПО от получения финансовой поддержки для осуществления их деятельности.

→ В **Малайзии** в контексте преследования членов и сотрудников НПО, работающей в области прав человека Suara Rakyat Malaysia (SUARAM), власти, начиная с июля 2012 года, требовали предоставления в крайне сжатые сроки многочисленных документов и информации о деятельности Ассоциации и о ее счетах. Например, 2 октября 2012 года административный орган потребовал у SUARAM предоставить менее чем за 24 часа большое количество документов, относящихся ко всем контрактам на предоставление субсидий и предложений по совместным проектам с Национальным фондом за демократию (NED) и Институтом открытого общества (OSI), а также

документы на все поступления, связанные с расходами на кампанию в период 2006-2011 годов.

Эти административные препятствия фактически эквивалентны репрессиям против SUARAM за подачи заявки и получение внешнего финансирования из определенных источников с целью удержать это и другие НПО от повторения таких запросов на финансовую поддержку в будущем.

Приостановление деятельности ассоциации и ее насильственный роспуск представляют собой одно из наиболее серьезных посягательств на свободу ассоциаций. Следовательно, власти должны прибегать к этому только в случае явной и непосредственной опасности для общества в результате грубого нарушения национального законодательства, и в соответствии с международным правом по правам человека. Меры такого рода должны быть строго пропорциональны законным целям, которых они стремятся достичь.

Тем не менее, в некоторых странах власти демонстративно и оскорбительно роспускают объединения граждан, с единственной целью остановить деятельность НПО, по их мнению, слишком критически настроенных по отношению к правительству.

Чтобы оправдать угрозу роспуска или реальный роспуск НПО, власти часто ссылаются на нарушения налогового законодательства или административных процедур, при этом вполне обоснованно. Случай *Таджикистана* уже упоминался<sup>8</sup>, *Беларусь* также практикует этот метод.

→ В **Беларуси** 9 октября 2012 года Хозяйственный суд г. Минска распорядился закрыть Платформу – правозащитную организацию, которая специализируется на защите прав заключенных. Это решение последовало за жалобой, поданной налоговой инспекцией Советского района г. Минска, обвиняющей организацию в том, что она не представила свою налоговую декларацию в установленные сроки и не проинформировала об изменении юридического адреса. Эти утверждения оказались необоснованными, так как налоговая декларация отсутствовала по причине ее утери налоговой инспекцией г. Минска. За несколько месяцев до решения о роспуске Платформа подвергалась многочисленным судебным преследова-

ниям со стороны органов власти, целью которых был, в частности, ее директор – Андрей Бондаренко.

Вне зависимости от того, используются ли обязательства по соблюдению кодекса поведения или правительственных приоритетов, административное преследование, особенно, касающееся использования иностранного финансирования, или просто роспуск НПО, власти многих стран вводят ограничения, которые нарушают право на свободу ассоциаций и предотвращают создание НПО, деятельность которых направлена на защиту прав человека. Они делают все возможное, чтобы как можно больше НПО прекратили легальное существование, а достигнув этого, власти лишают НПО основных условий для осуществления их права запрашивать, получать и использовать средства из местного или иностранного источника.

---

# ГЛАВА 3

## ПРЯМЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ НА ДОСТУП К ФИНАНСИРОВАНИЮ, ВКЛЮЧАЯ ИНОСТРАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВООЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

Как уже отмечалось ранее, право на доступ к финансированию, включая иностранные источники – это фундаментальное право. Очевидно, что государства могут создавать законные рамки регулирования местного и иностранного финансирования правозащитные НПО, в соответствии с принципами прозрачности, в частности, чтобы противостоять определенным формам международной преступности: коррупции, отмыванию денег, незаконному обороту наркотиков, торговле людьми и терроризму. На самом деле, это не только законное право государства, но и обязанность: крайне важно, чтобы государства расследовали подобные преступления, в соответствии с принципами верховенства закона и права на справедливый суд.

Однако, как это отмечено в ст. 22.2 МПГПП, право на свободу ассоциаций не должно ограничиваться никаким образом, и, следовательно, не может ограничиваться и возможность финансирования, «кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, [...], охраны здоровья и нравственности населения [...] или защиты прав и свобод других лиц»<sup>1</sup>.

Сама по себе система регистрации не нарушает право на свободу ассоциаций при условии, что это не единственная применимая система, то есть правозащитники могут объединяться без необходимости регистрации, и соблюдается принцип пропорциональности. В соответствии с принципом пропорциональности, комплекс мер осуществляется пропорционально конкретным причинам, приводящимся для обоснования этих мер. Отсюда следует,

---

1/ См. Главу 1.

что процедура разрешения, которая является чрезмерно обременительной и медленной – диспропорциональная мера, нарушающая право на свободу ассоциаций. Но во многих случаях реальная цель законодательных или административных мер относительно финансирования – препятствовать деятельности правозащитников, нарушая международное право.

Ограничение на доступ к финансированию может касаться внутренних и иностранных источников. Различные виды ограничений могут быть направлены на внутренние источники финансирования: государство может принять решение об ограничении государственного финансирования неправительственного сектора или финансировать только те НПО, которые соответствуют духу государственной политики, или заморозить деятельность по привлечению денежных средств на национальном уровне. На деятельность по привлечению денежных средств могут повлиять также клеветнические кампании против НПО. Кроме того, барьеры, препятствующие доступу к внутреннему финансированию, часто существуют в странах с недостаточным, скудным государственным или частным местным финансированием, доступным правозащитным НПО, или при полном его отсутствии.

Следовательно, в подавляющем большинстве стран неправительственные правозащитные организации выживают благодаря поддержке, которую они получают из иностранных источников (межправительственных организаций, таких как ООН, неправительственные организации и фонды, а также от зарубежных правительственных учреждений, таких, как фонды при министерствах, или от частных лиц). В этом контексте все больше и больше государств прибегают к арсеналу законодательных и административных мер, чтобы узаконить необоснованные или непропорциональные ограничения на доступ НПО к иностранным источникам финансирования, таким образом, ставя под угрозу их работоспособность, а иногда даже и само их существование.

Средства для ограничения доступа к внешнему финансированию весьма разнообразны. Законодательство некоторых стран эффективно запрещает или делает невозможным любое иностранное финансирование (например, *Алжир, Бахрейн, Беларусь, Иран*). Некоторые страны запрещают иностранное финансирование отдельных мероприятий и/или организаций (например, *Эфиопия*), а в других доступ к иностранному финансированию является предметом специального разрешения, получаемого от правительства или

государственного органа (например, *Бангладеш, Египет, Индия*). В некоторых странах закон требует, чтобы средства из иностранных источников переводились через финансовые учреждения и банки, контролируемые государством (например, *Бангладеш, Сьерра-Леоне, Узбекистан*). В некоторых случаях НПО, финансируемые из-за рубежа, должны получать особый статус (*Российская Федерация*). Также и налоговая система представляет собой иногда мощное оружие сдерживания деятельности правозащитных организаций (например, *Азербайджан, Беларусь, Мексика, Российская Федерация*).

### **А. Примеры разрешительной системы, препятствующей доступу к иностранному финансированию**

Власти некоторых стран прямо запрещают доступ к иностранному финансированию или активно препятствуют ему.

Таким образом, например, в *Алжире, Бахрейне и Беларуси* почти всем НПО было отказано в регистрации, а все НПО, получающие иностранное финансирование, должны быть зарегистрированы, а их направления деятельности одобрены властями, что делает практически невозможным для НПО получение такого финансирования. В этих условиях у НПО по правам человека нет другого выбора, кроме как либо распустил организацию, либо нарушать эти нормативные ограничения.

#### **В Беларуси де-факто отсутствует возможность легального получения финансирования из-за рубежа**

→ В Беларуси все иностранное финансирование должно регистрироваться и утверждаться властями. В ноябре 2011 года контроль над иностранным финансированием был усилен. Статья 21 Закона об общественных объединениях категорически запрещает белорусским НПО иметь счет в банке или финансовом учреждении за границей, и любое использование неразрешенных иностранных средств будет преследоваться по закону. Закон предусматривает административное и уголовное преследование НПО и их руководства за получение финансирования из иностранных источников без разрешения.

Эти новые положения были приняты как раз в то время, когда г-н **Алесь Беляцкий**, президент правозащитного центра «Весна» и вице-президент Международной федерации за права человека (FIDH,) был приговорен к четырем с половиной годам заключения в результате несправедливого судебного разбирательства за

непредоставление отчета об иностранных средствах на его личных банковских счетах в Литве и Польше, использовавшихся для финансирования деятельности ПЦ «Весна» в Беларуси. Очевидна связь между «Делом Беяцкого» и принятыми положениями.

Нецелевое использование иностранной безвозмездной помощи НПО влечет за собой наложение штрафа в размере до ста процентов стоимости полученной иностранной безвозмездной помощи с конфискацией такой помощи (см. ст. 23.24 Кодекса об административных правонарушениях). Нецелевое использование иностранного финансирования физическими лицами влечет за собой конфискацию этих средств и наложение штрафа от 450 до 1800 евро. Если нарушение повторяется в течение 12 месяцев, персонал такого НПО или задействованные физические лица могут быть приговорены к двум годам лишения свободы (ст. 369.2 Уголовного кодекса).

Эти положения законодательных актов наряду с тем фактом, что почти все НПО по защите прав человека были закрыты или не прошли регистрацию<sup>2</sup>, приводят к тому, что любое иностранное финансирование НПО по правам человека становится просто невозможным.

На основании этого, рабочая группа ООН по произвольным задержаниям квалифицировала арест Беяцкого, как произвольный, учитывая то, что он стал фактически результатом осуществления права на свободу ассоциаций. На самом деле, для финансирования деятельности «Весны» у г-на Беяцкого не было другого выхода, кроме как открыть счета в иностранных банках и не уведомлять о них белорусские власти. Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям добавила, что государства-участники МПГПП «[...] не только обязаны выполнять отрицательное обязательство не вмешиваться в финансирование ассоциаций и их деятельность», но «также выполнять и положительное обязательство по содействию деятельности ассоциаций через государственное финансирование или снятие налогового бремени при финансировании, получаемом из иностранных источников [...]»<sup>3</sup>.

---

2/ См. Главу 2.

3/ См. Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям, *Мнения рабочей группы по произвольным задержаниям, на 64 сессии, 27-31 августа 2012 г.* - № 39/2012 (Беларусь), Организация Объединенных Наций, документ A/HRC/WGAD/2012/39, 23 ноября 2012 года, параграф 48.

Следует также отметить, что после изучения отчета, представленного Республикой Беларусь в ноябре 2011 года, Комитет против пыток ООН призвал белорусские власти признать «важную роль» НПО и «[...]содействовать им в поиске и получении адекватного финансирования для осуществления их мирной деятельности по защите прав человека»<sup>4</sup>.

#### **Алжир: де-факто запрет на все иностранное финансирование**

→ В Алжире Закон № 12-06 об общественных объединениях, принятый в январе 2012 года, содержит многочисленные ограничения, в частности, в связи с поиском, привлечением и использованием средств из-за рубежа. Этот закон «запрещает всем ассоциациям получение финансирования от дипломатических миссий и иностранных неправительственных организаций» (ст. 30), за исключением случаев «сотрудничества с иностранными ассоциациями и [иностранными НПО], учрежденными должным образом и разрешенными компетентными властями страны или при наличии соответствующего соглашения с компетентными властями». Ст. 40 и 43 предусматривают, что любое финансирование от любых «иностраных миссий», полученное с нарушением ст. 30, может привести к приостановлению деятельности или роспуску НПО административным судом.

НПО справедливо опасаются произвольного толкования этого закона со стороны властей; кроме того, расплывчатость его положений наряду с невозможностью регистрации большинства НПО сильно ограничивает их возможность по самофинансированию и получению финансирования из иностранных источников.

После того, как Алжир представил свой доклад Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин в марте 2012 года, CEDAW выразил свою озабоченность по поводу «[...] положений Закона об общественных объединениях, принятого в январе 2012 года, который предусматривает обязательное получение специального разрешения ассоциацией на получение финансирования из иностранных источников, что может негативно повлиять на деятельность ассоциаций, работающих по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей в контексте развития»<sup>5</sup>.

4/ См. КПП, *Заключительные замечания Комитета против пыток - Беларусь*, Документ ООН CAT/C/BLR/CO/4, 7 декабря 2011 года, параграф 25.

5/ м. CEDAW, *Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин - Алжир*, Документ CEDAW/C/DZA/CO/3-4, 23 марта 2012 года, параграф 19.

**Бахрейн: де-факто запрет на все иностранное финансирование**

→ В Бахрейне зарегистрировано единственное правозащитное НПО – Общество по защите прав человека в Бахрейне (BHRS), которое на основе этого может требовать доступ к международным источникам финансирования. Закон №21/1989 об ассоциациях, социальных клубах и культурных учреждениях, а также по вопросам молодежи и спорта, требует получения разрешения от Министерства социального развития на все иностранное финансирование (ст. 20). В последние годы BHRS было отказано властями в доступе к государственному, частному внутреннему и иностранному финансированию. Организация оспаривает эти отказы в суде с 2001 года, но пока безрезультатно.

**В. Примеры запрета иностранного финансирования для определенных видов деятельности или организаций**

В некоторых странах, таких как *Эфиопия* и *Зимбабве*, законодательство прямо запрещает иностранное финансирование определенных видов деятельности и/ или определенных видов организаций.

**Эфиопия: ограничения на доступ к иностранному финансированию для определенных видов деятельности или организаций**

→ В Эфиопии Декларация по благотворительным и общественным организациям (№621/2009) значительно ограничила условия и поле для деятельности правозащитных организаций, в частности, применяя draconian меры по ограничению источников их финансирования.

В соответствии с Декларацией, определение «иностранная ассоциация» применяется к тем местным НПО, которые получают более 10% своего бюджета из иностранных источников; также положения Декларации запрещают НПО участвовать во многих видах деятельности по защите прав человека, в особенности, по правам женщин и детей, инвалидов, по этническим проблемам, по разрешению конфликтов, по управлению и демократизации.

В стране, где в 2009 году 95% местных НПО получали более 10% своего финансирования из-за границы, и для которых местные источники финансирования фактически не существуют, такое двойное ограничительное законодательство напрямую влияет на возможности местных правозащитных НПО осуществлять свою деятельность.

Порядка десяти НПО должны были прекратить свою деятельность в результате приказа о приостановлении их деятельности со стороны властей<sup>6</sup>. Другие ассоциации были вынуждены работать из-за границы, в результате чего им стало сложнее документировать нарушения прав человека в стране.

Агентством по благотворительным и общественным организациям (ChSA) были заблокированы средства некоторых НПО, включая Совет по правам человека (HRC), который был вынужден закрыть девять из двенадцати филиалов в декабре 2009 года и свой офис в Некемте в 2011 году из-за отсутствия финансирования. ChSA решило заморозить иностранные средства Совета по правам человека даже несмотря на то, что финансовая помощь была получена им еще до вступления в силу Декларации 621/2009, а часть из этих средств была получены не из иностранных источников. В феврале 2011 года ChSA отклонило апелляцию со стороны Совета, утверждая, что он не представил документы, подтверждающие внутренние источники финансирования, даже, несмотря на то, что Совет предоставил соответствующие выписки из 18 последних ежегодных финансовых отчетов. 19 октября 2012 года Верховный суд отклонил последнюю апелляцию.

Несколько комитетов Организации Объединенных Наций выразили свою озабоченность по поводу Декларации №621/2009, в частности, в отношении 10%-го ограничения на финансирование из иностранных источников. В январе 2011 года Комитет против пыток ООН выразил «серьезную озабоченность» этим законом и потребовал от Эфиопии «разблокировать все замороженные активы НПО»<sup>7</sup>. Кроме того, в августе 2011 года Комитет по правам человека отметил: «Это законодательство препятствует осуществлению свободы ассоциаций и собраний, что подтверждается тем, что многие НПО и профессиональные ассоциации не получили разрешений на регистрацию в соответствии с новым Указом или изменили сферу своей деятельности»

6/ Они включают: Африканскую инициативу по демократическому мировому порядку (AIDWO), Ассоциацию профессионалов ради людей (APAP), Организацию за социальную справедливость в Эфиопии (OSJE), Общество содействия развитию образования в области прав человека (SAHRE), Эфиопскую ассоциацию по продвижению прав человека и гражданского образования (EHRCEPA), Центр по улучшению мира и демократии в Эфиопии (CAPDE), Эфиопскую федерацию инвалидов (EFPD), Научно-исследовательский центр гражданских прав и прав человека, Hundee' (Roots), «Zega le-ldget», «Zema Setoch Lefitih», и Эфиопскую ассоциацию помощи женщинам Kembatta.

7/ См. CAT, *Заключительные замечания Комитета против пыток - Эфиопия* документ Организации Объединенных Наций CAT/C/ETH/CO/1, 20 января 2011, параграф 34.

(ст. 21 и 22). Он рекомендовал Эфиопии, в частности, [...] пересмотреть финансовые ограничения местных НПО в свете Конвенции, и разрешить всем НПО работать в сфере защиты прав человека<sup>8</sup>. Эти рекомендации были вновь выражены Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам ООН в мае 2012 года<sup>9</sup>.

### **Зимбабве: запрет на иностранное финансирование мероприятий, связанных с образовательными программами в области голосования, и риск запрета на деятельность, связанную с управлением**

→ В Зимбабве нет общего запрета на получение НПО средств из иностранных источников. Тем не менее, деятельность, связанная с образованием в области гражданских прав или управлением, как это определено в статье 16 Закона об избирательной комиссии Зимбабве<sup>10</sup> от 2005 года и статье 17 Проекта закона об НПО от 2004 года<sup>11</sup> (если он вступит в силу)<sup>12</sup>, не может финансироваться из иностранных источников. Следовательно, НПО по правам человека не могут рассчитывать на иностранное финансирование своих проектов, связанных с правом на свободные и прозрачные выборы или борьбу с коррупцией.

## **С. Разрешительная система, замедляющая доступ к иностранному финансированию**

В то время, как некоторые государства больше не требуют от НПО получения предварительного разрешения на иностранное финансирование, многие другие всё еще применяют эту процедуру.

8/ См. КПЧ, *Заключительные замечания Комитета по правам человека - Эфиопия*, Документ Организации Объединенных Наций ССРР/С/ЕТН/СО/1, 19августа 2011, параграф 25.

9/ См. ESCR *Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - Эфиопия*, Документ Организации Объединенных Наций E/C.12/ETN/CO/1-3, 31 мая 2012, параграф 7.

10/ Закон об избирательной комиссии Зимбабве (ZEC Act) запрещает получение финансирования из иностранных источников для проведения образовательных программ по голосованию, но «разрешает иностранный вклад в избирательную комиссию или ее финансирование».

11/ Местным НПО запрещено получать любое иностранное финансирование для проведения мероприятий по «вопросам управления».

12/ Этот законопроект был принят парламентом в декабре 2004 года, но не был подписан президентом.

Один из основных аргументов, выдвигаемых многими властными структурами для обоснования регистрации, – необходимость «защиты национальной безопасности». Разрешение правительства может само по себе стать препятствием для определенных групп, содействующих свободе выражения мнения (*Индия*). В других случаях отсутствие реакции правительства на заявления о регистрации может поставить под угрозу работу в области прав человека (*Бангладеш*).

**Индия: предварительное разрешение является обязательным, подлежит обновлению, на определенные виды деятельности разрешение не выдается**

→ В Индии ст. II Закона о регулировании иностранного финансирования от 1976 года (FCRA) с поправками, внесенными в 2010 году, требует, чтобы все лица «[...] с определенными культурными, экономическими, образовательными, религиозными или социальными программами» были зарегистрированы в правительстве, прежде чем они смогут получать иностранные гранты. В законе также говорится, что незарегистрированные НПО могут получить доступ к иностранной финансовой поддержке при условии, что они предварительно получили разрешение от правительства. Следовательно, разрешение на получение иностранного финансирования требуется в любом случае. FCRA с поправками гласит, что любому «[...] корреспонденту, журналисту, художнику-карикатуристу, редактору, владельцу, публицисту или издателю зарегистрированной газеты запрещено получать финансирование из-за рубежа. Этим положением могут быть затронуты некоторые области прав человека. Но еще хуже то, что FCRA теперь требует от НПО обновлять их регистрацию в соответствии с законом каждые пять лет, несмотря на то, что зарегистрированные НПО на пять лет были освобождены от перерегистрации после вступления в силу поправок к FCRA. Закон также предусматривает, что любая НПО, свидетельство о регистрации которой было отменено или отозвано, может зарегистрироваться или получить предварительное разрешение на срок не более трех лет от даты отмены. Кроме того, свидетельство о регистрации может быть аннулировано по различным причинам, например, в случае, если НПО не осуществляла никакой деятельности в течение последних двух лет.

Влияние этого закона на индийские НПО, получающие внешнее финансирование, очень негативно. В частности, требование к НПО, получающей иностранное финансирование, проходить перерегистрацию приводит к небезопасной ситуации, мешающей

достижению целей их деятельности и может закончиться формой самоцензуры, предоставляя при этом власти возможность запретить существование организации, деятельность которой этой власти не нравится. FCRA с поправками не согласуется с рекомендациями Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, который отметил, что существующие законы «не должны требовать от организации прохождения периодической перерегистрации»<sup>13</sup>.

### **Египет: финансирование регулируется предварительным разрешением от Министерства солидарности и социальной справедливости**

→ В Египте Закон № 84 от 2002 года, регулирующий образование, финансирование и работу ассоциаций и фондов, запрещает любые ассоциации с получением средств из внутренних или внешних источников без разрешения Министерства солидарности и социальной справедливости. Получение финансирования без разрешения наказывается тюремным сроком до шести месяцев и штрафом в размере 2000 египетских фунтов (около 246 евро). 2 апреля 2009 год Египетская организация по правам человека (ЕОHR) получила письменное уведомление от Министерства солидарности и социальной справедливости о возможном роспуске и закрытии организации на основании ст. 42 и 17 закона №84. Это было своеобразным ответом на конференцию на тему «Информация – всеобщее право», которая была организована ЕОHR в сотрудничестве с Центром за права средств массовой информации на Ближнем Востоке и в Северной Африке (CMF MENA) и прошла в Каире 27-28 января 2009 года. 31 июля 2008 года ЕОHR запросила разрешение у властей на получение фондов CMF MENA для покрытия расходов на проведение конференции. Ответа на этот запрос не последовало. После международных протестов и мобилизации в пользу ЕОHR 10 мая 2009 года она была официально проинформирована Министерством солидарности и социальной справедливости о том, что не было предпринято никаких мер для ее роспуска или закрытия, и что предварительное уведомление Министерства было просто напоминанием о законной процедуре, регулирующей иностранное финансирование.

13/ См. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, *Комментарии к Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы*, июль 2011, с. 46.

Падение режима Президента Хосни Мубарака в феврале 2011 года не привело ни к каким улучшениям в этой сфере. 6 июля 2011 года Министр солидарности и социальной справедливости Др. Гоуда Абдель Халик предупредил организации гражданского общества и НПО о том, чтобы они «[...] не пытались получить иностранное финансирование», и он подчеркнул, что, по его мнению, любое прямое финансирование, предоставленное Соединенными Штатами НПО, нарушает суверенитет Египта. Летом 2011 года Министр, предприняв неприкрытые попытки собрать улики против этих организаций, объявил, что он попросил Центральный банк Египта сообщать ему обо всех банковских операциях по счетам, принадлежащими НПО Египта.

В декабре 2011 года тяжело вооруженные египетские силовые структуры провели рейды в помещениях 17 египетских и международных НПО, включая Арабский центр за независимое правосудие и юристов (ACIJR), в Обсерватории по бюджету и правам человека, в офисах Национального демократического института в Каире и Асьюте (NDI), в Американской организации при демократической партии, в Независимом республиканском институте (IRI), в Американской организации при Республиканской партии, в Freedom House (американской НПО) и в фонде им. Конрада Аденауэра. 6 февраля 2012 года был обнародован список, в который вошли 43 человека, в отношении которых может быть начато судебное преследование за «незаконное получение иностранных средств». В список вошли местные и иностранные сотрудники иностранных НПО: семь – из Freedom House, 14 – из IRI, пять – из Международного центра журналистики (ICFJ), два – из фонда им. Конрада Аденауэра, 5 – из NDI. 26 февраля 2012 года против них было возбуждено уголовное дело, и предполагается, что судебные слушания будут завершены в июне 2013 года. Этот пример демонстрирует намерение египетских властей наказать членов египетских или международных организаций, получающих финансирование своей деятельности из американских и европейских источников.

В контексте рейдов, прошедших в конце 2011 года, министр солидарности и социальной справедливости подтвердил свое намерение пересмотреть закон об объединениях. Таким образом, есть опасения, что на доступ к финансированию будут введены более жесткие ограничения. Этот процесс ужесточения ограничений деятельности НПО в конце 2012 года был еще на этапе реализации, последним законопроектом также были предусмотрены ограничения иностранного финансирования.

Некоторые государства используют метод «ограничения путем бездействия» для предотвращения доступа НПО к финансированию. Не применяя процедуры, предусмотренные их собственными законодательством и нормативными актами, власти мешают НПО реализовывать проекты, финансируемые иностранными организациями или государствами (*Бангладеш*).

### **Бангладеш: чрезмерные задержки в получении разрешений препятствуют деятельности НПО**

→ В Бангладеше правила регулирования валютной помощи от 1978 года запрещают НПО, действующим в стране, получать финансирование из-за рубежа без одобрения правительства<sup>14</sup>.

Например, с 2009 года доступ к иностранному финансированию НПО по правам человека Odhikar затруднен из-за административных мер. Бюро по работе с НПО (NGO AB) под эгидой Министерства внутренних дел только 25 января 2012 года ответило на заявление, поданное Odhikar 28 декабря 2010 года по проекту «Обучение по дополнительному протоколу Конвенции против пыток (ФПКПП)», финансируемому Европейским Союзом. Odhikar ждала более 13 месяцев, чтобы получить разрешение на реализацию этого проекта. Это очевидное нарушение положений NGO AB, которые предусматривают предоставление ответа на запрос в течение 45 дней с момента подачи. Тем не менее, так как срок, предусмотренный финансированием истек, Odhikar пришлось представлять этот проект повторно 16 февраля 2012 года. В этот раз NGO AB предоставило разрешение 7 июля 2012 года, то есть почти через пять месяцев.

В августе 2009 года правительство отказало Odhikar в проведении проекта «Обучение и пропаганда правозащитников в Бангладеше», который финансировался датским филиалом Научно-исследовательского центра реабилитации жертв пыток. Odhikar обжаловала это решение в Апелляционном суде Верховного суда Бангладеша и получила приказ на приостановление действия решения. Однако, когда Научно-исследовательский центр реабилитации жертв пыток (Дания) продлил срок действия проекта на три месяца, Министерство внутренних дел выдвинуло те же самые возражения. В результате Odhikar не смогла реализовать проект, потому что

14/ См. ст. 4 Закона о регулировании валютной помощи от 1978 года, в которой говорится: «Ни один человек или организация, [...] не имеют право на получение или управление любой иностранной помощью без предварительного одобрения или разрешения правительства».

де-факто было невозможно получить доступ к средствам Научно-исследовательского центра реабилитации жертв пыток (Дания).

Другие НПО подвергаются тем же самым ограничениям и задержкам при получении разрешения.

#### **D. Пример России: особая система, направленная на создание отрицательного имиджа правозащитных организаций как получающих иностранное финансирование групп**

С ноября 2012 года система препятствий, внедренная Российской Федерацией и ограничивающая иностранное финансирование НПО, стала еще более жесткой. Несмотря на то, что в законе нет явного запрета на иностранное финансирование, фактически любая НПО, получающая в настоящее время средства из-за границы для осуществления своей деятельности, которую власти посчитают «политической», априори считается российскими властями «иностранным агентом».

##### **Российская Федерация: особая система регулирования организаций, «осуществляющих функции иностранного агента»**

→ В Российской Федерации закон, принятый в июле 2012 года, о внесении изменений в правовой статус «некоммерческих организаций» вступил в силу в ноябре 2012 года. Этот новый закон требует, чтобы все НПО, получающие финансирование из-за рубежа и осуществляющие «политическую деятельность», регистрировались в правительственном агентстве. Эти НПО относятся к категории «некоммерческих организаций, осуществляющих функции иностранного агента». «Политическая деятельность» определяется в новом законе, как «участие в организации и ведение политической деятельности с целью влияния на процесс принятия решений правительственными структурами с целью изменения государственной политики, проводимой ими, а также на формирование общественного мнения в вышеуказанных целях». Это крайне расплывчатое определение может позволить властям контролировать и правозащитные организации, которые по самой своей сути призваны оказывать влияние на власти и общественное мнение.

В соответствии с новыми положениями НПО, получающие иностранное финансирование, будут подвергаться более жесткому контролю: ежегодным ревизиям, отдельным счетам на использованные иностранных фондов, полугодовой отчетности о своей деятельности и

ежеквартальным финансовым отчетам, формат и содержание которых еще не были определены.

Кроме того, особому контролю подвергаются также и все денежные переводы на сумму более 2000 рублей (около 50 евро), получаемые НПО, находящимися на территории России. Форма этого особого контроля также еще неизвестна.

Отсутствие регистрации НПО, получающих иностранное финансирование, в вышеуказанном правительственном агентстве приведет к приостановлению их деятельности, а «непредоставление законодательно требуемой информации» — к взысканию штрафа до 50000 рублей (около 1200 евро) с ее членов и 1 млн рублей (25000 евро) с самой НПО.

За несколько дней до принятия законопроекта Государственной Думой Верховный Комиссар ООН по правам человека и три Специальных докладчика ООН (по свободе ассоциаций, свободе выражения мнений и положению о правозащитниках) выразили свою глубокую озабоченность вероятными отрицательными последствиями этой реформы для гражданского общества в стране и попытались убедить российские власти не принимать этот закон, но их призыв был проигнорирован<sup>15</sup>.

Также 1 января 2012 года в силу вступили новые положения, ограничивающие доступ к финансированию. Отныне российские НПО, осуществляющие «политическую деятельность», больше не смогут получать финансовую помощь от граждан или организаций США под тем предлогом, что такая помощь представляет собой «угрозу национальным интересам Российской Федерации». Деятельность НПО, которые нарушат это положение, будет незамедлительно приостановлена по решению административного органа, ответственного за регистрацию НПО, а все денежные средства и собственность будут конфискованы по постановлению суда. Учитывая то, что понятие «политическая деятельность» может трактоваться достаточно свободно, деятельность правозащитных организаций в стране может быть подвергнута еще большим ограничениям.

## **Е. Обязательства по переводу денежных средств через правительственные фонды или банковские счета, контролируемые властями.**

В некоторых странах (*Бангладеш, Сьерра-Леоне, Узбекистан*) НПО должны гарантировать, что они будут получать все иностранные денежные средства через правительственные ведомства или банки, которые контролируются властями. Эти меры также призваны контролировать и ограничивать функции НПО. В большинстве случаев эти ограничения распространяются исключительно на средства, полученные из зарубежных источников.

→ В **Узбекистане**, например, все иностранное финансирование, утвержденное комиссией, контролируемой Советом министров, должно поступать через один из двух государственных банков – «Акаса» или Национальный банк Узбекистана. Эти банки затем принимают решения передавать или нет поступившие средства НПО-получателям. В большинстве случаев средства остаются заблокированными на счетах государственных банков, что отражается на работоспособности НПО.

→ В **Бангладеше** Бюро по работе с НПО (NGO AB) требует, чтобы счета НПО с иностранной помощью были открыты в банках, указанных властями. Ни одна НПО не может получить финансирование без свидетельства о регистрации, которое выдается NGO AB, и банкам запрещено выдавать эти средства без разрешения правительства.

Подобная система, при которой требуется свидетельство или правительственное разрешение, существует и в *Индии*, как это предусмотрено статьей 17 Закона о регулировании валютной помощи от 1976 года (FCRA), с той разницей, что НПО в этой стране могут самостоятельно выбирать банк для получения средств.

→ В **Сьерра-Леоне** в 2009 году пересмотренные положения по НПО требуют, чтобы НПО направляла свои активы через Ассоциацию неправительственных организаций Сьерра-Леоне (SLANGO) и Министерство финансов и экономического развития (MoFED). Правительство стремится оправдать эту меру, утверждая, что она направлена на согласование деятельности НПО с государственной политикой.

## **F. Комплексные процедуры и обременительная налоговая система**

Естественно, что у правозащитников есть не только права, но и обязанности, возложенные на них, как граждан государства, в частности, обязанность по уплате налогов. НПО должны также выполнять свои обязанности по ведению бухгалтерии, социальным и налоговым выплатам, прозрачным и честным образом в соответствии с административными положениями, действующими в каждой стране.

При этом, специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников подчеркнул: «Регистрирующие и надзорные органы должны иметь право на ознакомление с бухгалтерскими книгами, записями и деятельностью организаций гражданского общества только в рабочее время по предварительному уведомлению. Полномочия по проведению аудита и надзорные полномочия не должны использоваться произвольно и в целях преследования и запугивания организаций»<sup>16</sup>.

Выполнение требований системы налогообложения – важный компонент общих обязательств НПО. Однако во многих странах ограничительная налоговая система представляет еще один способ ограничить деятельности НПО. Отсутствие налоговых льгот или их ограничение для некоммерческой деятельности наряду с обременительными и сложными нормативными процедурами, а также обременительными проверками, затрудняют работу НПО.

Иногда препятствия создаются специально для иностранных источников финансирования, выделяющих помощь НПО по правам человека (*Российская Федерация*).

### **Российская Федерация: ограничение налоговых льгот при получении помощи из определенных источников в соответствии с указом**

→ В **Российской Федерации** правовые рамки создают все больше и больше препятствий для доступа НПО к иностранным источникам финансирования благодаря нормативным актам по налогообложению. Например, закон предусматривает, что для получения налоговых льгот на любое иностранное финансирование необходимо разрешение правительства. Указ Президента №485 от 28 июня 2008

16/ См. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, Комментарии к Декларации о правозащитниках, июль 2011, с. 46.

радикально сократил перечень международных организаций, которые могут пользоваться налоговыми льготами при финансировании НПО; этот перечень был утвержден Правительством<sup>17</sup>. НПО не могут требовать освобождения от налогового бремени средств, полученных от организаций, не включенных в этот перечень.

Правила, применяемые в отношении иностранных источников финансирования, противопоставляются правилам, применяемым к внутренним источникам. В случае внутренних источников финансирования Налоговый кодекс (ст. 149 (2)) гарантирует освобождение от уплаты НДС определенными некоммерческими организациями, занятыми в предоставлении услуг в сферах культуры, здравоохранения, образования или помощи населению. Тем не менее, прискорбно, что деятельность по защите прав человека исключена из этой льготы даже в случае внутренних источников финансирования.

Власти некоторых стран при наличии законов, предусматривающих снижение налогового бремени, намеренно извращают эти законы, чтобы препятствовать деятельности НПО. Это даже может привести к повышению налоговой ставки (*Азербайджан*), или к ограничению права НПО на снижение налогов *де-юре* или *де-факто* (*Мексика*), или уголовной ответственности за свою деятельность на том основании, что они не соблюдают налоговое законодательство (*Беларусь*)<sup>18</sup>.

#### **Азербайджан: к деятельности НПО применяется крайне ограничительный налоговый режим**

→ В *Азербайджане* Налоговый кодекс предусматривает, что к «благотворительным организациям» применим режим налоговых льгот за исключением прибыли, полученной в результате их экономической деятельности. Однако ни в одном законе не оговаривается статус этих «благотворительных организаций», и ни в Налоговом кодексе, ни в каком другом законодательном акте не определен тип юридического лица, которому может предоставляться этот статус. В результате этих правовых и процедурных пробелов НПО остаются

17/ Этот перечень «устанавливается Министерством финансов [...] Совместно с Министерством образования и науки, [...] Министерством культуры, Министерством здравоохранения и социального развития [...] и другими соответствующими федеральными органами, а затем представлен правительству России для утверждения», статья 2, Указ Президента № 485, 28 июня 2008 года.

18/ См. выше.

в неведении, имеют ли они право пользоваться налоговыми льготами, особенно учитывая тот факт, что вся их деятельность или ее часть – благотворительная? Отсутствие конкретики содействует произвольному налогообложению. НПО может осуществлять экономическую деятельность, доходы от которой облагаются налогами также, как и у коммерческих организаций. Также средства, полученные из иностранных источников, дополнительно облагаются 22% налогом от заработной платы, увеличивая тем самым общие социальные выплаты до 39%; но это положение не применяется в случае, если есть подписанное соглашение между правительством и финансирующей организацией, например, Европейской Комиссией. Подобные положения законодательства крайне негативно влияют на готовность со стороны иностранных источников предоставить финансирование, а со стороны НПО – использовать такие средства.

#### **Мексика: крайне сложный и сдерживающий налоговый режим по отношению к деятельности НПО**

→ В Мексике некоммерческие организации освобождаются от налогов, или к их поступлениям может применяться льготный режим налогообложения. Однако налоговая система крайне сложна, и иногда условия для физических лиц, НПО и коммерческих организаций отличаются. Эта сложность снижает возможности НПО по эффективному осуществлению их деятельности именно из-за того, что НПО постоянно должны обращаться к многочисленным экспертам в области налогообложения – иногда на постоянной основе: от мониторинга до контроля соответствия положениям действующего налогового законодательства и процедурам. Результат может оказывать крайне отрицательное влияние на развитие небольших НПО и даже ставить под угрозу их существование.

---

## ГЛАВА 4

# ФИНАНСИРОВАНИЕ: ПРЕДЛОГ ДЛЯ ДИСКРЕДИТАЦИИ НПО

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

Очернение имиджа НПО в связи с финансированием и, в частности, с его источниками, – особая форма нападок на правозащитников. Она почти всегда отмечается в странах, где иностранное финансирование ограничивается законодательно.

Клеветнические кампании и необоснованные обвинения в отношении правозащитников направлены в первую очередь против их имиджа и репутации, и идут вразрез со статьей 12 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: «Никто не может подвергаться [...] посягательствам на его честь и репутацию». Кроме того, в статье 12.2 Декларации о правозащитниках закреплено обязательство властей, защищать правозащитников от «насилия, [...] давления или любого иного произвольного действия в связи с законным осуществлением его или ее прав». Однако опорочение, по сути, является произвольным действием, от кого бы оно ни исходило, а значит, правозащитников надлежит от него защищать, поскольку в обратном случае опорочение может способствовать созданию враждебной для них обстановки.

Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников неоднократно выражала озабоченность по поводу «всё более частого использования в адрес правозащитников таких характеристик, как “террористы”, “враги государства” или “политические оппоненты” со стороны государственных органов и государственных средств массовой информации». По ее словам, это является «чрезвычайно тревожной тенденцией, так как этот прием регулярно применяется для лишения деятельности правозащитников легитимности и повышения их уязвимости», что «способствует созданию представления, будто правозащитники являются законной мишенью для злоупотреблений со стороны государственных и негосударственных субъектов»<sup>1</sup>.

---

1 / См. Совет по правам человека ООН, Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секаггии, документ ООН A/HRC/13/22, 30 декабря 2009 года, пункт 27.

Связь между опровержением и разжиганием насилия в отношении правозащитников также отмечалась региональными органами, в частности, МКПЧ. По мнению Комиссии, «заявления представителей государства, высказанные в контексте политически обусловленного насилия, острой поляризации и напряженного социального конфликта, служат ясным сигналом о том, что государство не будет возражать против актов насилия, направленных на подавление деятельности правозащитников и их организаций. По этой причине огульная и необоснованная критика, способствующая созданию неблагоприятных условий для работы правозащитников, наносит глубокий вред демократическим государствам»<sup>2</sup>.

Кроме того, МКПЧ выразила озабоченность в связи со следующими явлениями: «В публичных заявлениях государственные субъекты называли деятельность правозащитников незаконной либо во всеулышание обвиняли их в преступной, подрывной и террористической деятельности лишь потому, что те оказывали юридическую помощь обвиняемым в определенных видах преступлений, или просто из желания опорочить их»<sup>3</sup>. Согласно рекомендации Комиссии, «государственные должностные лица должны воздержаться от заявлений, порочащих правозащитников или подразумевающих, что правозащитные организации совершают ненадлежащие или незаконные действия, исключительно из-за их работы по пропагандированию принципов прав человека»<sup>4</sup>.

Рассмотрев жалобу из Мексики, МКПЧ отметила, что мексиканские власти «выступили с заявлениями и опубликовали сообщения, в которых генерал [Хосе Франсиско] Гальярдо обвинялся в недоказанных действиях, вследствие чего был совершен выпад против его чести и достоинства, поскольку его доброму имени и репутации нанесен вред, особенно с учетом оправдывающих его решений суда, а это демонстрирует, что он подвергся публичным нападкам»<sup>5</sup>. МКПЧ также подчеркнула, что на основании принципа презумпции невиновности «случаи, когда государственные власти публикуют

2/ См. МКПЧ, *Report on the situation of human rights defenders in the Americas* (Доклад о положении правозащитников в Северной и Южной Америке, на английском языке), документ № OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 марта 2006 года, пункт 177.

3/ Там же, пункт 175.

4/ Там же, рекомендация 10.

5/ См. МКПЧ, *Report 43/96, case 11.430, Jose Francisco Gallardo (Mexico)* (доклад 43/96, дело № 11.430 (Хосе Франсиско Галлардо), 15 октября 1996 года, пункт 76; цитируется по МКПЧ, *Second Report on the situation of human rights defenders in the Americas* (Второй доклад о положении правозащитников в Северной и Южной Америке, на английском языке), документ № OEA/Ser.L/V/II.Doc. 6631, декабрь 2011 года, пункт 123.

заявления и сообщения, публично инкриминирующие правозащитнику юридически не доказанные действия, представляют собой нарушение права правозащитника на сохранение его чести»<sup>6</sup>.

Однако в глобализованном мире, где информация – и правдивая, и ложная – нередко распространяется мгновенно, власти многих стран становятся инициаторами либо поощряют клеветнические кампании, направленные против НПО. Они намеренно ставят под сомнение их честность и подрывают доверие к ним, стремясь лишить легитимности их правозащитную деятельность, в частности критику нарушений прав человека, совершенных властями. Дефамация принимает самые различные формы: от простой критики функций НПО до гораздо более серьёзных обвинений, например, в «государственной измене», «шпионаже» и «терроризме».

В частности, в контексте клеветнических кампаний, нацеленных против финансирования НПО, многие государства бездоказательно обвиняют их в таких преступлениях, как антигосударственный заговор, иностранное вмешательство, шпионаж, государственная измена, попытки дестабилизации, сговор с организованными преступными группировками, финансирование террористических или вооруженных оппозиционных группировок, а также в других действиях, которые считаются враждебными по отношению к властям либо противозаконными. Такие обвинения или ложные заявления порой звучат из уст высокопоставленных государственных чиновников или даже президента страны – в публичных выступлениях и в письменных сообщениях, и их зачастую распространяют неправительственные СМИ. В других случаях критика менее открыто исходит от правительства: власти направляют ее через СМИ, охотно или по приказу идущие на публикацию этих обвинений.

В целом, можно выделить два вида подобного очернения: один основан на теории заговора или вмешательства извне, а другой – на угрозе внутренней подрывной деятельности. Выбор той или иной формы надуманного дискредитирующего подхода определяется политическими условиями в стране.

---

6/ См. МКПЧ, *Democracy and Human Rights in Venezuela* (Демократия и права человека в Венесуэле, на английском языке), пункт 616; МКПЧ, *Report 43/96, case 11.430, Jose Francisco Gallardo (Mexico)* (доклад 43/96, дело № 11.430 (Хосе Франсиско Галлардо), 15 октября 1996 года, пункт 76.

## **А. Ссылки на угрозу иностранного вмешательства**

Из-за нехватки денежных ресурсов на национальном уровне многим организациям зачастую приходится изыскивать финансовую помощь за рубежом. Это позволяет многим государствам без труда демонизировать НПО из-за гражданства или географического местоположения спонсоров. Таким образом, политическое руководство начинает рассуждать в официальных СМИ о вмешательстве или заговоре извне, распалая ксенофобные и националистические чувства по отношению к иностранным организациям, которые якобы вмешиваются во внутренние дела государства, стремятся навязать свои ценности и преследуют собственные внешнеполитические цели посредством местных НПО. Цель таких заявлений заключается в том, чтобы связать в глазах общественности «иностранное финансирование» с «иностранном вмешательством в дела государства». Установив связь между этими неопределенными, но остро воспринимающимися понятиями, власти изображают иностранных спонсоров как дестабилизирующую силу, угрожающую стране, а местные НПО – как их агентов.

Опорочение в отношении источников финансирования грозит подорвать принцип международной солидарности, до недавнего времени преобладавший в рядах правозащитного движения. Выходит так, что положительное отношение к праву правозащитников прибегать к международной поддержке, в том числе к финансовой, в общем деле борьбы за соблюдение прав человека (а это должно быть единой целью международного сообщества как такового) сменилось обстановкой, в которой преобладает отрицательный настрой и подорожание в преступной деятельности и иностранном вмешательстве.

По причине уголовного преследования иностранного финансирования и последующих санкций в отношении получающих его НПО, в частности, арест и заключение под стражу членов этих организаций, работа правозащитников утрачивает легитимность в глазах общественности. Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников осудила это явление и подчеркнула, что «многочисленные случаи арестов и помещения под стражу правозащитников также способствуют их стигматизации, так как население представляет и воспринимает их как нарушителей спокойствия»<sup>7</sup>.

---

7/ См. Совет по правам человека ООН, *Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секаггии*, документ ООН A/HRC/13/22, 30 декабря 2009 года, пункт 32.

Еще в 2006 году МКПЧ осудила надуманную связь иностранного финансирования НПО с вмешательством во внутренние дела государства. Таким образом, рассмотрев ситуацию в *Венесуэле* Комиссия отметила, что «в рамках уголовного права приняты расплывчатые формулировки, которые применялись повсеместно с целью уголовного преследования членов организаций, получающих финансовую помощь из-за рубежа. Опираясь на идею о том, что организации, получающие иностранное финансирование, поддерживают иностранное вмешательство во внутреннюю политику, некоторые государства реформировали уголовное законодательство, включив в него такие понятия, как заговор с целью дестабилизации государства и другие аналогичные преступления. В МКПЧ поступил ряд жалоб от правозащитников, привлеченных к суду по этим обвинениям, либо подвергавшихся преследованиям из-за источников финансирования»<sup>8</sup>.

Случаи в *Российской Федерации* служат весьма тревожным примером того, как власти используют обвинения в иностранном вмешательстве.

→ Как упоминалось ранее<sup>9</sup>, в 2012 году **Российская Федерация** приняла закон о некоммерческих организациях. Он обязывает НПО, получающие иностранное финансирование, регистрироваться в качестве «иностранного агента». Согласно этому закону, регистрация обязательна для всех организаций, участвующих в деятельности, которую власти считают «политической», хотя понятие «политической» деятельности никак не определяется. Следствием закона стало фактическое ужесточение законодательного контроля над НПО.

Закон был принят очень поспешно, лишь два месяца спустя после принятия присяги президентом Владимиром Путиным 7 мая 2012 года. Его проект был составлен после массовых антикремлевских демонстраций зимой 2011-12 года. Президент Путин обвинил США и правительства иностранных государств в целом в провокации этих протестов и выступил в поддержку законопроекта как необходимого для защиты страны от иностранного вмешательства в ее внутреннюю политику.

8/ См. МКПЧ, *Report on the situation of human rights defenders in the Americas 2006* (Доклад о положении правозащитников в Северной и Южной Америке, на английском языке), документ № OEA/Ser.LV/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 марта 2006 года, пункт 200.

9/ См. главы 2 и 3.

Один из парламентариев, выступая в поддержку законопроекта, сказал, что тот стал реакцией на попытки воздействовать на внутреннюю политику России. На заседании в Думе он резко высказался против НПО «Голос» (независимой организации, следящей за ходом выборов в России) за то, что та якобы получила «два миллиона долларов [...] в 2011 году... для того, чтобы поливать грязью» российские власти. НПО «Голос» сообщала о повсеместных нарушениях в ходе парламентских выборов, состоявшихся в декабре 2011 года.

По мнению местных НПО, цель этого закона заключается в том, чтобы подорвать доверие к ним в глазах общественности и способствовать их гонениям со стороны государственных органов или проправительственных объединений. Кроме того, НПО считают, что классификация их как «иностранных агентов» либо просто дискредитирует их, либо даже выставит их шпионами, работающими на «врагов». Слово «агент» близко по значению к слову «шпион», и ряд НПО опасаются, что в случае регистрации в качестве «иностранных агентов» они окажутся изолированными от общества, общественность станет относиться к ним с подозрением, а попытки контактировать с официальными лицами или органами завершатся закономерным отказом.

По принятии этого закона, реакция последовала незамедлительно. В день вступления его в силу, 21 ноября 2012 года, на стенах здания, где располагается главный офис ассоциации «Мемориал» в Москве, появилась нанесенная аэрозольной краской надпись «Иностранный агент. I ♥ USA». В тот же день на стенах ряда зданий, в том числе, где находится офис движения «За права человека», также появились слова «иностранный агент».

В ноябре 2012 года, рассмотрев доклад Российской Федерации, Комитет против пыток пришел к выводу, что термин «иностранный агент» «имеет негативный оттенок и представляет угрозу для правозащитников, в том числе для организаций, получающих средства из Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток»<sup>10</sup>. Комитет призвал российские власти отменить это законодательное положение.

---

10/ См. Комитет против пыток, *Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Российской Федерации*, принятые Комитетом на его сорок девятой сессии (29 октября – 23 ноября 2012 года), документ ООН CAT/C/RUS/CO/5, 11 декабря 2012 года, пункт 12.

Попытки лишить легитимности НПО продолжались в октябре 2012 года, когда Дума приняла серию поправок к законам о государственной измене и шпионаже, включив в Уголовный кодекс новые положения. Новый закон расширил понятие государственной измены, которое теперь включает «оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации [...], направленной против безопасности Российской Федерации». На основании этих положений контакты с иностранными организациями фактически будут подвергаться уголовному преследованию и могут повлечь лишение свободы на срок до 20 лет. Весьма расплывчатые формулировки, такие, например, как «или иной помощи» допускают произвольное применение этих статей.

Деятельность многих НПО естественным образом предполагает регулярное взаимодействие с самыми различными организациями, находящимися за рубежом (например, международными организациями и органами, национальными НПО, представителями иностранных государств и прочими). Таким образом, реформированный закон может серьезно помешать НПО поддерживать связи с зарубежными партнерами.

Например, в ноябре 2012 года Комитет против пыток считал, что данное положение закона «может коснуться тех, кто предоставляет информацию Комитету против пыток, Подкомитету по предупреждению пыток или Фонду добровольных взносов ООН для жертв пыток, поскольку, как опасается Комитет, оно может быть истолковано как запрещающее обмен информацией о ситуации с правами человека в Российской Федерации с Комитетом или с другими правозащитными органами Организации Объединенных наций»<sup>11</sup>. САТ призвал российские власти отказаться от видоизмененного определения государственной измены в Уголовном кодексе и «пересмотреть свою практику и законодательство».

Кроме того, в этой связи власти с новой силой взялись за очернение НПО и их деятельности. Например, в пояснительной записке к проекту нового закона о государственной измене и шпионаже Федеральная служба безопасности (ФСБ) утверждала, что иностранные специальные службы «активно» используют возможности международных как правительственных, так и неправительствен-

ных организаций в ходе деятельности, направленной на нанесение ущерба безопасности государства.

Это утверждение поддержал заместитель директора ФСБ Юрий Горбунов. Выступая перед Государственной думой 21 сентября 2012 года, он заявил, что «классическое определение шпионажа и измены необходимо расширить, включив туда сотрудничество с международными организациями, в число которых входят НКО и средства массовой информации. Такая необходимость вызвана тем, что мир стал опаснее. Нам следует включить международные организации в список агентов, которым можно предъявить обвинение в измене. Это вызвано тем, что зарубежные спецслужбы активно используют их, маскируя свою шпионскую деятельность»<sup>12</sup>. Видно, как в этой стране всё ярче проявляется тенденция к фабрикации теорий о внедрении иностранцев через НПО, с явной целью дискредитации последних.

Помимо сферы правового действия этого несправедливого законодательства и вреда, который может причинить его применение, данные законы, по всей видимости, преследуют и другую цель, а именно: помочь службам еще плотнее следить за НПО, в том числе за рамками каких-либо уголовно-процессуальных действий, и в целом вселить в российское общество повсеместное подозрение по отношению к НПО. Граждане оказываются всё теснее зажаты в пространстве, в котором строго преобладают дискурс властей, стремящихся искоренить всякую критику в свой адрес, в частности, связанную с нарушениями прав человека в стране.

Происходящее в Египте служит еще одним примером попыток властей опорочить репутацию правозащитников в глазах общественности. Прибегая к теориям заговора по части иностранного вмешательства, власти стремятся заглушить НПО.

→ В Египте постоянная напряженность в отношениях между властями и НПО в эру Мубарака сохранялась даже после падения его режима в 2011 году и в течение переходного политического периода, когда страной руководил Высший совет вооруженных сил (ВСВС). Военные ВСВС стремились изобразить иностранцев и международные организации диверсантами, жаждущими построить постревол-

12/ См. Christian Science Monitor, *Russian NGOs in panic mode over proposed "high treason" law* («Российские НПО паникуют в связи проектом закона о "государственной измене"», на английском языке), 26 сентября 2012 года.

люционный Египет в соответствии с интересами Запада, и особенно США. Политическая нестабильность была на руку ВСВС, критиковавшего НПО, особенно получавших средства из-за рубежа и, в частности, из США. Эти организации обвиняли в дестабилизации обстановки в стране, а также в том, что они являлись проводниками политических интересов США. Большинство египетских СМИ широко освещали эти клеветнические выпады.

В январе-феврале 2012 года объектами клеветнической кампании стали организации гражданского общества, несмотря на важную роль, которые они сыграли в революции и в разоблачении преступлений режима Мубарака.

Например, 2 января 2012 года Сеть арабских СМИ, «Мохит» и электронный портал «Аль-Вафд» опубликовали статью под названием «Про Wikileaks, скандал зарубежного финансирования». Статья подрывала репутацию руководителей ряда НПО, мыслителей и других египетских деятелей<sup>13</sup>. В статье утверждалось, что Wikileaks опубликовала материалы о тайном финансировании египетских правозащитников, которое предоставляло в последние годы посольство США в Каире, и в этих же материалах содержались намеки на тайные встречи сотрудников НПО с представителями посольства.

Ряд высокопоставленных сотрудников НПО, против которых была направлена статья, обратились с жалобой на «Мохит» и «Аль-Вафд» и потребовали расследования. По их мнению, статья разжигала ненависть и предрассудки по отношению к ним и представляла собой клевету. Заявители считали, что информация в статье носила ложный характер, была неточной и не включала содержания сообщений, опубликованных Wikileaks.

В феврале 2012 года репрессии достигли наивысшего уровня, когда власти заявили о намерении привлечь к уголовной ответственности 43 правозащитников, которые активно отстаивали гражданские и политические права, в том числе 19 американцев<sup>14</sup>.

13/ В статье, помимо прочих, упоминался Арабский центр за независимость судебной власти и юристов (египетская НПО), Египетская организация прав человека, а также многие общественные деятели, в том числе учредитель газеты *Al Masry Al-Youm* Хисджам Кассем, член союза журналистов, журналист *Al Ahram* и член Национального совета по правам человека.

14/ См. главу 3.

Эта акция в основном была направлена против четырех иностранных НПО, получавших средства от правительства США. Обвинения, предъявленные правозащитникам, включали ведение таких видов деятельности, как «исследовательская работа в пользу США» и «служение иностранным интересам».

В такой мрачной обстановке множество НПО отказались от поисков и получения иностранного финансирования. Кроме того, несколько местных НПО пришлось вернуть пожертвования, полученные из-за рубежа, включая, например, гранты американской организации Freedom House и Фонда демократии ООН. В ноябре 2012 года не получив ответа Министерства солидарности и социальной справедливости на запрос о возврате средств, выделенных в мае, эти две организации попросили содействия Арабской программы для правозащитников в возмещении средств.

В **Азербайджане** также проводится связь между НПО и теориями иностранного вмешательства.

→ В **Азербайджане** СМИ нередко называют НПО, получающие средства из-за рубежа, иностранными агентами. Например, в 2011-2012 годах такие проправительственные СМИ, как «Ени Азербайджан» и «Меркез» вели клеветническую кампанию против Института свободы и безопасности репортеров (ИСБР), когда Министерство юстиции вынесло ему предупреждение в связи с предполагаемым нарушением закона об НПО. В частности, СМИ обвиняли ИСБР в том, что он использует средства на проведение антигосударственной деятельности и финансирование массовых протестов, например, кампании «Споём за демократию», проходившей во время конкурса песни «Евровидение» в мае 2012 года в Баку.

Власти продолжали проводить и подчеркивать надуманную связь НПО с политическими интересами, представляя правозащитников диверсантами, преступниками и предателями. В июне 2012 года газета «Ени Азербайджан» опубликовала статью под названием «Иностранные источники и следы преступного финансирования НФА» (одной из оппозиционных партий «Народный фронт Азербайджана»). В статье упоминались названия ряда НПО, которые, по утверждению издания, в 2011-2012 году пожертвовали в пользу НФА более 800 000 долларов США. В их числе НПО Free Person (Свободная личность), Ассоциация юристов Азербайджана, Азербайджанский фонд развития демократии, Центр наблюдения за ходом выборов и образования в области демократии, Общественный

социальный союз стратегических исследований и аналитических исследований, а также НПО «Поддержка свободной экономики». Два дня спустя та же газета опубликовала статью под названием «Фонд Сороса – оплот пятой колонны», в которой получатели помощи от института «Открытое общество» (фонд, финансируемый Соросом), характеризовались как «антиазербайджанская сеть».

В такой стране, как Азербайджан, где свобода прессы жестко ущемляется, а подобные утверждения не оспариваются, клеветнические кампании против НПО всерьез способствуют стигматизации этих организаций и правозащитников, представляя их «предателями нации».

Один из серьезнейших случаев очернения НПО, получающих средства из-за рубежа, и их социальной изоляции – в примере из Венесуэлы.

→ Статья 1 Конституции **Венесуэлы** гласит: «Независимость, свобода, суверенность, неприкосновенность, территориальная целостность и национальное самоопределение являются неотъемлемыми правами Нации».

Эта статья применяется в оправдание отказа правозащитникам в гражданских и политических правах и для клеймения их как «иностранных агентов».

Например, 16 мая 2012 года председатель постоянной финансовой комиссии при Национальной ассамблее предложил расследовать происхождение средств венесуэльской НПО *Transparencia Venezuela* (филиал организации *Transparency International* в Венесуэле) и *Monitor Legislativo*. Он подчеркнул, что НПО «никогда не стараются устранить проблемы общества», потому что их бюджет растет соразмерно существующим проблемам, а значит им невыгодно их решать. Более того, он утверждал, что иностранное финансирование внутривнутриполитической деятельности, по всей видимости, является «нарушением статьи 1 Конституции Венесуэлы, которая гласит, что «иностранные агенты» не должны вмешиваться в политическую жизнь государства с целью подорвать его независимость и суверенитет»<sup>15</sup>. Следует

15/ См. статью информационного агентства *Agencia Venezolana de Noticias*, *Proponen investigar origen de recursos de la ONG Transparencia Venezuela y Monitoreo Legislativo* («Предлагается расследовать происхождение средств НПО *Transparencia Venezuela* и *Monitoreo Legislativo*», на испанском языке), 16 мая 2012 года, неофициальный перевод.

напомнить, что в докладах за 2009 и 2011 год *Transparencia Venezuela* назвала Венесуэлу одной из самых коррумпированных стран мира.

МКПЧ отметила ухудшение положения правозащитников в стране, начиная с 2003 года, что характеризуется «политикой конфронтации и публичной дискредитации правозащитников и их организаций и сказывается на их работе»<sup>16</sup>. «Государственные должностные лица продолжают публично дискредитировать правозащитников, стремясь лишить легитимности любую их жалобу в связи с нарушениями прав человека, причем в отдельных случаях обвиняют их в том, что те составляют часть плана по дестабилизации и действуют «против революции», поскольку получают финансирование от зарубежных организаций и стран».<sup>17</sup>

Эта клеветническая кампания передалась в СМИ, которые, не колеблясь, прибегали к очень агрессивным высказываниям. Например, в июне 2011 года в радиопередаче журналист государственного телеканала *Venezoelano de Televisión* (VTV) назвал исполнительного директора правозащитной организации «Общественное пространство» **Карлоса Корреа** «наемником, предателем нации, человеком, продавшимся империи – США, которая обеспечивает его деньгами. Он и сам это признает»<sup>18</sup>. На следующий день издание *Diario Vea* опубликовало редакционную статью под названием «Госдепартамент взялся решать проблемы тюрем», в которой обвинило ряд НПО в том, что те являются марионетками США и получают от них плату<sup>19</sup>.

В адрес НПО, получающих средства из США, звучат резкие оскорбления порочащего характера: их обвиняют в «шпионаже», «заговоре», «дестабилизации» и «преступности».

После этой кампании в отношении нескольких НПО, получивших средства из США в рамках международного сотрудничества, возбудили уголовные дела. По состоянию на начало 2013 года данным НПО не сообщали о каких-либо последующих действиях в связи со следствием по этим делам. Следует отметить, что в 2010 году

16/ См. МКПЧ, *Democracy and human rights in Venezuela* (Демократия и права человека в Венесуэле, на английском языке), документ № OEA/Ser.LN/II. Doc. 54, 30 декабря 2009 года, пункт 590.

17/ Там же, пункты 591 и 592.

18/ См. *Radio Nacional de Venezuela, Caso El Rodeo: El Pran Humberto Prado*, 21 июня 2011 года.

19/ См. *Diario Vea, El Problema carcelario le llegó el Departamento de Estado*, 22 июня 2011 года.

Верховный суд уже выносил решение, в котором НПО, получающие средства из-за рубежа в рамках международного сотрудничества, были признаны виновными в «государственной измене»<sup>20</sup>.

В декабре 2010 года вступил в силу закон о защите политической свободы и национального самоопределения. Он нацелен против НПО, занимающихся «защитой политических прав» и преследующих прочие «политические цели». Закон запрещает этим организациям иметь и получать пожертвования из зарубежных источников. Таким образом, по данному закону эти НПО считаются организациями, выступающими против национального «самоопределения», что само по себе является утверждением клеветнического характера.

Государства также пропагандировали теорию иностранного вмешательства при посредничестве НПО, финансируемых иностранными организациями, и использовали ее как предлог для принятия законов, ограничивающих деятельность НПО.

→ Так, 13 ноября 2011 года в **Израиле** парламентский комитет министров утвердил два законопроекта, призванных существенно ограничить финансирование правозащитных НПО правительственными и зарубежными организациями.

Первый законопроект предусматривал налог в размере 45% на пожертвования «иностранных государств» в пользу «государственных учреждений» за исключением «бюджетных учреждений» (определяемых в соответствии с законом «Об основном бюджете» 1985 года). В обоснование этого предложения депутат парламента и автор законопроекта заявила, что «ряд организаций, действующих на территории страны, стремятся опорочить Государство Израиль в глазах мировой общественности и поощряют преследование офицеров и солдат [Армии обороны Израиля, АОИ], вредя их репутации. Эти объединения, выставляющие себя «правозащитными организациями», финансируются государствами и прочими непонятными источниками, которые только и стараются навредить Израилю и изменить курс политической полемики изнутри». Парламентарий сослалась на вклад НПО в выводы доклада Голдстона, подготовленного по поручению ООН, в котором критиковались действия АОИ в ходе израильской наступательной операции «Литой свинец», проводившейся в Газе в декабре 2008 – январе 2009 года. Что касается жалоб

20/ См. решение Конституционной палаты Верховного суда № 796, дело № 09-0555, 22 июля 2010 года.

ряда НПО на высокопоставленных государственных чиновников и военных Израиля, депутат заявила, что эти НПО пытались «выставить солдат АОИ военными преступниками, с тем, чтобы побудить людей отказаться от военной службы и призвать к экономическому и политическому бойкоту Израиля». Она пояснила – будто это преступление, – что эти организации, «как выяснилось», финансировались правительствами европейских стран и что, по ее мнению, последние «вмешивались во внутреннюю политику Израиля, стараясь придать незаконный характер действиям АОИ и солдат. Действия этих организаций, нацеленные против АОИ, совершаются на иностранные деньги». Цель данного законопроекта заключалась в том, чтобы наказать НПО за их позицию, которая, по мнению властей, противоречит интересам государства. Таким образом, автор законопроекта недвусмысленно заявила, что она стремилась «лишить эти НПО права» на налоговые льготы, предоставляемые им государством, – льготы, которыми, тем не менее, продолжают пользоваться организации, «работающие на благо развития израильского общества в таких сферах, как социальное обеспечение и образование»<sup>21</sup>.

Автор второго законопроекта<sup>22</sup> – член правящей партии. Он выступил еще жестче, предложив полностью запретить организации, получающие пожертвования от правительств иностранных государств или международных организаций, например, от ООН и Европейского союза, «учитывая подстрекательскую деятельность многих организаций, называющих себя правозащитными и преследующих цель воздействовать на политическую дискуссию, характер и политический курс Государства Израиль»<sup>23</sup>. Заявив, что законопроект нацелен на то, чтобы помешать иностранным государствам вмешиваться в политику Израиля путем оказания поддержки организациям «политического характера»<sup>24</sup>, депутат счел «недопустимым» то, что Израиль позволяет другим государствам беспрепятственно «вмешиваться в его внутреннюю политику».

---

21/ Проект закона об изменении налоговой ставки для учреждений, получающих пожертвования от иностранных государств (2011 год), представленный членом кнессета Фаней Киршенбаум (Yisrael Beitnu). Неофициальный перевод.

22/ Закон об объединении – запрет поддержки иностранными дипломатическими учреждениями политических объединений Израиля. Проект закона представлен членом Кнессета Офиром Акунисом. Неофициальный перевод.

23/ Там же.

24/ Проект закона о доходе общественных организаций, получающих гранты от иностранных государств (законодательные поправки), представленный членом кнессета Офиром Акунисом. Неофициальный перевод.

Впоследствии парламентарии представили лишь один законопроект, скомпоновав оба описанных выше предложения. В документе предлагалось выделить три категории НПО: первой не разрешается получать финансирование из-за рубежа, второй разрешается получать пожертвования при условии, что НПО на данный момент получает финансирование от израильского правительства, а НПО третьей категории должны выплачивать налог в размере 45% с пожертвований или грантов из-за рубежа. Этот законопроект вызвал волну возмущения среди израильской и международной общественности, и его так и не поставили на голосование<sup>25</sup>. В декабре 2011 года генеральный прокурор предупредил премьер-министра Беньямина Нетаньяху, что это предложение было неконституционным. Кроме того, как упоминалось выше<sup>26</sup>, в январе 2011 года Комитет по ликвидации дискриминации против женщин ООН предостерег Израиль воздержаться от создания парламентской комиссии, уполномоченной расследовать зарубежное финансирование израильских НПО.

Под предлогом противодействия «лишению Израиля легитимности» парламентарии стремились лишить легитимности НПО, которые осуждают нарушения прав человека, особенно совершаемые военнослужащими, а их недоброжелателями рассматриваемыми проводниками внешней политики третьих государств. Это явно касалось в первую очередь НПО, которые осуждали нарушения прав человека, совершенные Израилем на Оккупированных палестинских территориях, либо отстаивали права арабских меньшинств в Израиле.

Также следует отметить, что 21 февраля 2011 года Кнессет в окончательном чтении принял проект закона, ограничивающего зарубежное финансирование израильских НПО<sup>27</sup>. Закон обязывает НПО включать во все публичные выступления и документы заявление о том, что они получают финансирование «иностраных политических организаций». Кроме того, на своих веб-сайтах они должны публиковать имена своих доноров и назначение средств, получаемых от правительств иностранных государств. Несоблюдение этого требования наказывается штрафом и тюремным заключением.

---

25/ В январе 2013 года по итогам выборов кнессет официально приступил к работе в новом составе, в результате чего законопроект был аннулирован.

26/ См. главу 1.

27/ Речь идет о законе, предусматривающем раскрытие информации бенефициарами, пользующимися поддержкой иностранных политических организаций.

Теории об иностранном заговоре существуют во многих странах.

→ Например, в **Малайзии** ряд газет, приближенных к «Барисан насионал» (или «Национальному фронту» – крупнейшей политической коалиции в стране), в том числе The Malaysian Insider и New Straits Times, 21 сентября 2012 года опубликовали статьи, в которых утверждалось, что такие НПО, как Suara Rakyat Malaysia (или «Голос народа Малайзии» – СУАРАМ) и Коалиция за честные и справедливые выборы (Берсик) получали средства из-за рубежа в контексте заговора по дестабилизации обстановки в стране. Аналогично, автор статьи, опубликованной на первой полосе газеты New Straits Times (издания крупнейшей парламентской партии «Объединенная малайская национальная организация», УМНО) под названием «Заговор по дестабилизации правительства», утверждал, что правительство раскрыло иностранный заговор по дестабилизации страны. Он добавил, что в период с 2005 по 2011 год организация «Национальный фонд поддержки демократии» пожертвовала СУАРАМ до 400 000 евро. Заподозрив СУАРАМ в получении средств от зарубежных НПО, в сентябре 2012 года министр внутренней торговли поручил Центральному банку Малайзии «Негара Малайзия» расследовать деятельность СУАРАМ в рамках закона 2001 года о борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма. По состоянию на конец 2012 года расследование продолжалось.

В статье не приводилось каких-либо подробностей о том, как именно эти НПО планировали «дестабилизировать» страну. Однако в ней, в частности, упоминалось, что миллиардер Джордж Сорос, чей институт «Открытое общество» якобы также финансировал СУАРАМ, руководил заговором по организации «краха экономики страны».

Обстановка, в которой велась эта клеветническая кампания, была такова: в последние годы некоторые из преследуемых НПО выступали за проведение избирательной реформы и борьбу со злоупотреблением властью и коррупцией.

## **В. Ссылки на угрозу нации, исходящую изнутри страны**

Если обвинения не касаются иностранного вмешательства во внутреннюю политику, а государства решительно настроены ограничить деятельность НПО, которые, по их мнению, чересчур критичны по отношению к властям, они ссылаются на то, что эти НПО причастны к внутренним угрозам национальной стабильности либо поддерживают их создание. Власти этих стран преследуют НПО

напрямую либо через проправительственные СМИ, а также ведут клеветнические кампании, приравнивая НПО к преступным группировкам, вооруженным движениям и другим незаконным формированиям, противостоящим правительству. Утверждая без каких бы то ни было оснований, что эти НПО пользуются поддержкой и финансированием незаконных вооруженных группировок, конфликтующих с государством, власти стремятся дискредитировать их, проводя надуманную связь между теми и другими. Это происходит во многих странах.

→ **Мексика** переживает тяжелый политический кризис, отмеченный милитаризацией общества и усугублением опасной обстановки. На примере этой страны хорошо прослеживается данная тенденция. «Тотальная война» властей с наркоторговцами сопровождается грубыми нарушениями прав человека, в том числе внесудебными казнями, несправедливыми судебными процессами и произвольными задержаниями. В такой обстановке, которая характеризуется ослаблением верховенства закона, некоторые СМИ и государственные субъекты помогают распространить мнение, что правозащитники защищают правонарушителей. Они также пропагандируют идею о том, что некоторые НПО финансируются с помощью организованной преступности.

Например, в документе под названием «Программа стратегических исследований-2010» Центр исследований и национальной безопасности отнес деятельность НПО к той же категории, что коррупция, миграция и, «естественно», организованная преступность, представляющей риск для стабильности государства. Проведение неразрывной связи между правозащитниками и угрозами государственной безопасности не только представляет собой вопиющую клевету, но и повышает уязвимость правозащитников в стране, где ответственность за акты насилия в отношении лиц, которых считают «диверсантами», лежит на многих государственных и негосударственных субъектах.

Очередной пример – статья в газете *Mi Ambiente*, опубликованная 9 августа 2009 года. В статье утверждалось, что борьбу властей с преступностью подрывают НПО, «размахивающие флагом прав человека», которые стали «безответственным поделниками» наркоторговцев и, сочувствуя преступности, ослабляют государственные структуры<sup>28</sup>.

28/ См. статью в *Mi Ambiente*, 9 августа 2009 года.

Последствия клеветнических выпадов против НПО также ощущаются на уровне доноров, чьи стратегии финансирования оказываются подорванными.

→ В Гватемале НПО, занимающиеся вопросами экологического права и отстаивающие права коренных народов, либо оказывающие юридическую помощь, с июня 2010 года стали объектом клеветнической кампании в гватемальских СМИ. В редакционных статьях и телерепортажах говорилось, что международное сообщество поддерживает террористов и убийц. Объектами преследований также стали посольства ряда европейских стран, оказывающие поддержку местным НПО посредством денежных грантов или актов солидарности. Первым этапом этой кампании стало прекращение отношений нескольких посольств с НПО. В 2011 году после начала этой кампании посольства двух европейских государств<sup>29</sup> прекратили официальное сотрудничество с местными НПО, занимающимися проблемами охраны окружающей среды.

В феврале и марте 2012 года нападки СМИ коснулись посольств двух стран Северной Европы в связи с проектом по оказанию поддержки коренным народам. Ввиду отсутствия реакции со стороны правительства и несмотря на выраженное ранее согласие с программой действий, одно из посольств потребовало переформулировки восьми проектов по правовой поддержке, образованию в области прав человека и наращиванию потенциала в сфере коммуникации. Кроме того, в июле 2012 года представители местных учреждений необоснованно обвинили НПО, которая отстаивала права крестьянских общин, в том, что в ее ряды входят вооруженные элементы. Эти утверждения побудили посольство иностранного государства отказаться от финансирования двух проектов (создание рабочих мест для местного населения и правовая поддержка), реализуемых НПО, несмотря на заверения Управления Верховного комиссара ООН по правам человека с подтверждением мирного характера данной НПО.

Эти примеры наглядно демонстрируют реальные последствия клеветнических кампаний по части возможностей преследуемых НПО получать средства из-за рубежа.

В зависимости от условий, в которых ведутся клеветнические кампании, равняющие НПО с вооружёнными оппозиционными группировками, может возникнуть и угроза физической безопасности сотрудников этих НПО и их родственников.

→ Например, в **Колумбии** стратегия властей, при которой те приравняют вооруженные партизанские движения к НПО, отстаивающим гражданские и политические права, не просто служат дискредитации этих НПО. Власти подвергают опасности их сотрудников, выставляя их врагами государства и подрывными элементами, и тем самым подрывают их и без того скудные возможности получить финансирование на местном уровне. Так 10 августа 2012 года министр обороны заявил, что общественное движение «Патриотический марш»<sup>30</sup> финансируется движением «Революционные вооруженные силы Колумбии» (РВСК). Учитывая вооруженное противостояние между РВСК и колумбийской армией, в ходе которого многие государственные и негосударственные субъекты вершат насилие над людьми, считающимися «диверсантами», это значительно повышает физическую уязвимость участников движения «Патриотический марш».

Уподобление НПО террористическим группировкам представляет собой не только еще один аспект кампаний по дискредитации, но создает такую же опасность, что и в описанных ранее ситуациях.

→ Так, в **Турции** власти относятся к правозащитникам, которые осуждают нарушения прав человека, совершаемые в условиях борьбы с терроризмом, а также к лицам, отстаивающим права курдского меньшинства, точно так же, как террористическим группировкам. Десятки правозащитников и адвокатов были арестованы и привлечены к уголовной ответственности в рамках операций по борьбе с терроризмом. Проправительственные СМИ передают информацию о таких судебных процессах и необоснованных обвинениях в адрес правозащитников. Эти кампании в судах и СМИ не только способствуют дискредитации НПО в глазах общественности и потенциальных доноров – как местных, так и зарубежных. Они также создают угрозу личной безопасности правозащитников.

30/ Движение «Патриотический марш» (*Marcha Patriótica*) — общественное движение, объединяющее студенческие, профсоюзные, крестьянские, афро-колумбийские, женские, рабочие организации, а также организации коренных народов, которые, помимо прочего, разоблачают политическую коррупцию и кумовство и защищают право местного населения на независимое пользование природными ресурсами.

### **С. Доноры и правовые ограничения**

Помимо описанных выше факторов, способность самих доноров финансировать зарубежные НПО порой серьезно подрывают действующие в странах доноров правовые рамки. Причем в некоторых странах законы ограничивают финансирование организаций, которые считаются враждебными по отношению к интересам государства. Это особенно касается законов, относящихся к терроризму и государственной безопасности, которые, помимо прочего, запрещают оказывать финансовую или материальную поддержку организациям, считающимся «террористическими». Хотя борьба с терроризмом – вполне законная мера, равно как и уголовная ответственность за его финансирование, такие законы порой служат иным целям, парализуя работу правозащитников. Таким образом, многие законы и правоприменительная практика не отвечают требованиям международных соглашений в области прав человека.

В ситуациях вооруженного конфликта, угроз безопасности или политического кризиса НПО и правозащитников зачастую необоснованно обвиняют в «поддержке» террористов или «сочувствии» им по той причине, что они, как упоминалось выше, осуждают нарушения прав человека, которые совершаются в условиях таких кризисных ситуаций, а также в рамках борьбы с терроризмом. В результате таких обвинений они могут подвергнуться серьезной физической опасности. Кроме того, применение некоторых законов о борьбе с терроризмом может вызвать проблемы для правозащитников и создать угрозу их безопасности. В частности, после 2001 года огромное множество правозащитников во многих странах необоснованно привлекались к уголовной ответственности за предполагаемую принадлежность к террористическим организациям либо их поддержку, независимо от того, что они не были участниками террористических актов и не поддерживали их.

Так, описания возможных преступлений, связанных с «материальной поддержкой» «террористической деятельности», размыты и допускают включение в эту категорию действий, не связанных с терроризмом, как например, поощрение и защиты прав человека а рамках антитеррористических операций.

В некоторых случаях представители исполнительной власти используют классификацию «террорист» неправомерно, без судебного определения. Такая практика противоречит принципу презумпции невиновности. Специальный докладчик ООН по вопросу о правах человека и терроризму рекомендовал, что любое

лицо, подозреваемое в связях с террористической организацией, принадлежности к ней или ее поддержке, привлекается к уголовной ответственности в качестве члена террористической организации только в том случае, если эта организация будет квалифицирована в качестве таковой судебным органом<sup>31</sup>. Как отметила Группа видных юристов по вопросам терроризма, противодействия терроризму и прав человека, заслушав показания свидетелей, отсутствие четкого определения понятия «терроризм» усугубляется тем, что внутреннее законодательство данной страны не отвечает международным стандартам. Например, в ходе слушаний в Канаде (в 2001 году в этой стране «пособничество» террористической деятельности было выделено в отдельное преступление) один из свидетелей заявил, что из-за чересчур расплывчатой формулировки этого преступления благотворительные организации могут воздержаться от гуманитарной работы в районах конфликта, где действуют вооруженные группировки, которые классифицируются как «террористические»<sup>32</sup>.

К сожалению, такое явление, как ограничение финансирования НПО под видом борьбы с терроризмом и отмыванием денег, в последние годы получило широкое распространение. Оно даже коснулось стран-доноров, которые традиционно оказывали поддержку в гуманитарной и правозащитной сфере, а теперь их деятельность может оказаться ограниченной.

Эту тревожную тенденцию также отметила Целевая группа по финансовым мероприятиям, рекомендовав государствам «позаботиться о том, чтобы [НПО] не подвергались злонамеренному использованию: (а) террористическими организациями, выдающими себя за законные объединения; (б) с целью эксплуатации законных объединений как проводников финансирования терроризма, в том числе в целях ухода от мер по замораживанию активов; (в) с целью укрывательства или маскировки тайной передачи средств, предназначенных на законные цели, террористическим

31/ См. Генеральная Ассамблея ООН, Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, документ ООН A/61/267, 16 августа 2006 года, стр. 14-15

32/ См. Международная комиссия юристов (ICJ), *Assessing damage, urging action, Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights* («Оценка ущерба, призыв к действию», доклад Группы видных юристов по вопросам терроризма, противодействия терроризму и прав человека; на английском языке), 2009 год, стр. 133.

организациям<sup>33</sup>. Потенциально предвзятый характер этой рекомендации по работе НПО усугубляет тот факт, что она не сопровождается четко выраженными гарантиями права НПО на получение финансирования.

→ В Соединенных Штатах Америки «материальная поддержка» и финансирование терроризма запрещены тремя федеральными законами, в том числе законом «О единении и укреплении Америки путем предоставления надлежащих средств, необходимых для упреждения и пресечения террористических актов» (закон «О патриотизме» 2001 года). Этот закон укрепляет статьи о преступлениях, предусмотренных президентским указом за подписью тогдашнего президента Джорджа Буша, а также ужесточает наказание в отношении любого лица, которое заведомо и умышленно предоставляет «специальные знания, обучение и оказывает любую другую услугу»<sup>34</sup> иностранной террористической организации. Таким образом, потенциально может быть признано, что доноры, поддерживающие иностранные организации, заведомо и умышленно оказывали поддержку объединениям, которые рассматриваются как террористические организации, независимо от того, была ли их поддержка материальной.

Риск чрезмерно широкого толкования этих положений стал реальностью в июне 2010 года, когда Верховный суд США пришел к выводу, что запрет поддержки террористических организаций также распространяется на мирную деятельность, которая осуществляется в рамках норм международного гуманитарного права<sup>35</sup>.

Дело касалось американской НПО «Проект гуманитарного права», которая заявила о желании поддержать гуманитарную и политическую деятельность Рабочей партии Курдистана. Последняя внесена в списки террористических организаций в США и Евросоюзе. НПО планировала оказывать поддержку в форме правовой помощи

33/ См. ФАТФ, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (Международные стандарты по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и его распространением, на английском языке), февраль 2012 года, Рекомендация VIII, стр. 13.

34/ См. закон «О патриотизме», 2001 год, USC, статья 18, часть I, глава 113B, § 2339A 18 USC § 2339A - *Providing material support to terrorists* (Оказание материальной поддержки террористам).

35/ См. решение Верховного суда США по делу Eric H. Holder, Jr., Attorney General, et al., *Petitioners, v. Humanitarian Law Project et al.*, 21 июня 2010 года и Центр конституционных прав: <http://www.ccrjustice.org/holder-v-humanitarian-law-project>.

и обучения по темам специальных жалобных процедур ООН и мирного урегулирования конфликта. Суд пришел к выводу, что приняв закон «О патриотизме», конгресс США стремился запретить такую поддержку «террористических» организаций, поскольку она может послужить их «узакониванию».

Следует отметить, что судьи Верховного суда были отнюдь не единомышленны в этом решении<sup>36</sup>. Ему предшествовал целый ряд решений судов низших инстанций, которые установили, что положения закона «О патриотизме» были расплывчаты. Однако Верховный суд постановил, что закон сформулирован четко и что он не ущемляет право на свободное выражение мнения и свободу объединений. Также необходимо отметить, что в августе 2009 года федеральный суд впервые сделал вывод о том, что правительство не вправе заморозить активы организации, не получив на то правовой санкции.

Правоприменительная практика Верховного суда предполагает, что спонсоры не могут финансировать консультативную помощь, обучение и другие услуги для мирного урегулирования конфликтов с участием террористических организаций, даже если цели и образ определяемых действий соответствуют Всеобщей декларации о защите прав человека, не рискуя уголовным преследованием за «поддержку терроризма». НПО и правозащитники, занимающиеся такими видами деятельности, также рискуют подвергнуться уголовному преследованию, что, несомненно, лишило бы возможности НПО изыскивать средства для финансирования своей деятельности. Более того, это является серьезным выпадом против репутации донора. В этом смысле применение этого произвольного закона представляет собой форму «узаконенного» опорочения в отношении данных спонсоров правозащитников.

Помимо опасности уголовного преследования спонсоров за оказание материальной поддержки террористическим организациям, эта правоприменительная практика – нецелесообразная и вредящая развитию прав человека, – влечет гораздо более серьезные последствия из-за широкого воздействия: она отпугивает потенциальных спонсоров, которые в будущем не станут рисковать и откажут в финансировании не только Проекту гуманитарного права, но и другим НПО, стремящимся осуществить аналогичные программы и пресе

дующим вполне мирные цели в соответствии с международными стандартами, особенно в условиях открытых и затяжных конфликтов или оккупации, когда власти зачастую обвиняют правозащитников в поддержке оппозиции.

Таким образом, подобные законодательные положения могут привести к парадоксальным ситуациям: государство, поощряющее права человека и осуждающее ограничения доступа иностранных НПО к зарубежному финансированию, принимает законы, которые запрещают финансирование программ для реализации норм международного права.

#### **D. Последствия клеветнических кампаний, нацеленных против правозащитных НПО и правозащитников**

Приведенные выше примеры показывают, насколько вредны клеветнические кампании, направленные против правозащитных НПО и правозащитников – будь то на основании обвинений в иностранном вмешательстве или поддержки внутреннего заговора по дестабилизации. Последствия таких гонений, как правило, можно разделить на следующие категории.

Опорочение в связи с финансированием:

- как упоминалось выше, представляет собой нарушение права на сохранение чести и репутации правозащитников, закрепленного в статье 12 Всеобщей декларации прав человека;
- серьезно угрожает физической безопасности правозащитников. Изображая их предателями и врагами государства в странах, где государственные и негосударственные субъекты сплошь и рядом вершат насилие, власти превращают их в потенциальную мишень для физических нападений;
- приводит к тому, что некоторые НПО прибегают к той или иной форме самоцензуры и стараются не обращаться к потенциальным донорам с запросами о предоставлении средств. В такой ситуации властям уже не нужно оказывать какое-либо ощутимое давление для достижения своей цели, например, путем введения непопулярных и более жестких законов и административных мер (такие

формы самоцензуры отмечались, например, в ряде стран Евро-средиземноморского региона)<sup>37</sup>;

- в отдельных случаях может побудить активных доноров отказаться от финансирования. Это губительное последствие для работы той или иной НПО станет победой для властей, которым больше не придётся терпеть прямые политические издержки и отвечать за прекращение или подавление зарубежного финансирования;
- подрывает НПО в глазах общественности и мешает правозащитникам поощрять пожертвования местных государственных и частных доноров для пополнения бюджета НПО: как ни парадоксально, это происходит в то время, когда они как никогда нуждаются в средствах из-за всё более жестких ограничений зарубежного финансирования;
- заставляет некоторые НПО пересматривать определение своих программ и степень участия в полемике о поощрении и защите прав человека в обществе, а это приводит к спаду их деятельности. МКПЧ заявила, что в некоторых государствах Северной и Южной Америки правозащитники «отмечали ограничение своей деятельности по причине высказываний, характеризующих их работу в негативном свете»<sup>38</sup>.

Более того, рассмотрев доклад, представленный Венесуэлой, МКПЧ пришла к следующему выводу: «Вследствие очернения правозащитники и их организации, опасаясь возможной мести, могут воздержаться от публичных выступлений с критикой политики правительства, а это, в свою очередь, затруднит полемику и помешает достичь элементарной договоренности относительно проблем, затрагивающих народ Венесуэлы»<sup>39</sup>.

37/ См. Евро-средиземноморская сеть по правам человека (EMHRN), *EMHRN Annual Review of freedom of association in the Euro-Mediterranean region - 2010: Civil society in danger* (Обзор свободы объединений в Евро-средиземноморском регионе за 2010 год, на английском языке), глава, посвященная финансированию объединений в Евро-средиземноморском регионе, 2010 год.

38/ См. МКПЧ, *Report on the situation of human rights defenders in the Americas* (Доклад о положении правозащитников в Северной и Южной Америке, на английском языке), документ № OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 марта 2006 года, пункт 175.

39/ См. МКПЧ, *Democracy and human rights in Venezuela* (Демократия и права человека в Венесуэле, на английском языке), документ № OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 декабря 2009 года, пункт 603.

Таким образом, последствия различных видов клеветы в адрес правозащитников, связанной с финансированием, не ограничиваются вопросами финансирования их деятельности, но также затрагивают ключевые аспекты жизни НПО и правозащитников, в частности, их право на физическую неприкосновенность и частную жизнь.

---

# ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

## А. Заключение

Несмотря на то, что право на доступ к финансированию – это неотъемлемая часть права на свободу ассоциаций, универсально признанного права, закрепленного в многочисленных международных и региональных документах, многие государства злоупотребляют ограничениями этого права.

Ограничение или даже прямое отрицание права на свободу ассоциаций – наиболее радикальное ограничение доступа к финансированию. Такие меры могут оказывать влияние на условия для создания или управления НПО, которые должны быть гарантированы от какого-либо вмешательства или давления со стороны властей.

Право НПО на доступ к финансированию нарушается либо косвенно путем ограничения возможности правозащитников действовать открыто в рамках НПО, либо напрямую через законодательные и нормативные акты или административную практику, ограничивающие или закрывающие доступ к финансированию. Независимо от применяемой государством тактики, такие действия оказывают разрушительное воздействие на работу НПО по продвижению и защите прав человека в соответствии с положениями Декларации о правозащитниках.

Еще более прискорбно, что клеветнические кампании, основанные на вопросах финансирования НПО, извращают и демонизируют саму концепцию солидарности и международного сотрудничества в ущерб всему движению в защиту прав человека и за развитие демократических принципов. Понятие международной солидарности намеренно суживается до нарушения национального суверенитета, а прибегающие к ней правозащитники изображаются преступниками.

Право НПО на поиск, получение и использование финансирования ставит государство перед двойным обязательством: с одной стороны – отрицательным, не препятствовать и полностью соблю-

дать осуществление этого права, а с другой стороны – положительным, а именно создание предпосылок для облегчения доступа НПО к финансированию. Государство должно создавать и гарантировать благоприятные условия для содействия НПО в достижении их целей, например, путем создания законодательных и административных рамок, способствующих осуществлению права на финансирование. Поощряя доступ НПО к финансированию, государство не создает для правозащитникам никаких привилегий – это просто его прямая обязанность. Это двойное обязательство должно быть отражено в национальном законодательстве, которое должно обеспечить НПО возможность подавать заявку на получение финансирования, получение и использование финансирования из внутренних и иностранных источников. Во многих случаях, однако, государства применяют противоположный подход, вводя неадекватный контроль за финансированием НПО вместо того, чтобы активно им помогать.

Естественным образом, право НПО на доступ к средствам, и в том числе из-за рубежа, и на их использование сопровождается определенной ответственностью со стороны НПО, в рамках прозрачности и добросовестного управления, как и в любом другом секторе общества. Тем не менее, государство не должно навязывать всеобщую систему предварительного разрешения для доступа к иностранным источникам финансирования. В тех сферах, где у государства есть законные основания для борьбы с незаконными источниками финансирования, например, в рамках борьбы против «отмывания» денег, решать эту проблему нужно при помощи уголовных и административных расследований, проводимых на основании обоснованных подозрений в хищениях или других нарушениях закона.

С юридической точки зрения, законные ограничения права на доступ к финансированию те же, что и признанные в отношении права на свободу ассоциаций. Они разрешены только при соблюдении жестких и взаимодополняющих условий. Они должны быть «предусмотрены законом» и должны быть «необходимыми в демократическом обществе», соблюдать верховенство интересов общества и принцип пропорциональности.

В некоторых странах власти вводят систему предварительного разрешения на создание ассоциаций или запрещают их, или даже преследуют незарегистрированные НПО в уголовном порядке. Отсутствие правового статуса закрывает НПО доступ к некоторым источникам финансирования, независимо от того, являются ли эти источники государственными, внутренними или иностранными.

Вызывает особое беспокойство ситуация в странах, где деятельность незарегистрированных НПО запрещена или подвергается наказанию, и где правозащитников, а также физические и юридические лица, поддерживающие НПО, в том числе и финансово, облагают штрафами или лишают свободы.

Предлоги, используемые властями при отрицании права на свободу ассоциаций, включая право на доступ к финансированию, основываются чаще всего на расплывчатых понятиях, которые в различных законодательствах определяются по-разному, например, «общественный порядок», «спокойствие», «мораль», «политическая деятельность» или, что еще хуже, их смешение с целью представить правозащитников в качестве пособников терроризма или даже террористами. Выдвигаемые властями причины могут включать также дискриминационные критерии, основывающиеся, например, на гражданстве правозащитников.

В некоторых странах (включая западные) законы по борьбе с терроризмом и защите национальной безопасности могут содержать положения (главным образом, в результате последствий террористических атак 11 сентября 2001 года и опираясь на резолюцию Совета по безопасности ООН 1371), которые могут создавать проблемы для нормальной работы НПО. На самом деле, эти положения, если толковать их наиболее широко, могут препятствовать реализации права на доступ НПО к финансированию их деятельности в ситуации, когда некоторые стороны конфликта могут считаться или являться сторонниками или членами террористических организаций. Это может произойти даже, если такая деятельность вполне соответствует принципам и целям Всеобщей декларации прав человека и пытается в первую очередь содействовать политическому диалогу или прекращению насилия. В некоторых случаях эти положения препятствуют и возможностям финансовых источников предоставлять средства на проекты, связанные с правами человека, опасаясь преследований или судебных разбирательств на основании положений закона по борьбе с терроризмом.

Даже тогда, когда правозащитники могут зарегистрировать свои НПО, они могут столкнуться со следующим препятствием, которое напрямую связано с возможностью их доступа к финансированию. Действительно, во многих странах у НПО часто нет другого выбора, кроме как искать финансовую поддержку у иностранных организаций, и именно эти внешние источники финансирования некоторые государства стремятся перекрыть в первую очередь. Эти

государства, таким образом, ограничивают доступ к иностранному финансированию: либо прямо запрещая его, либо устанавливая неблагоприятные налоговые ставки на такое финансирование, или ограничивая виды деятельности или НПО, которые могут получать иностранное финансирование; внедряя предварительное официальное разрешение или вынуждая финансовые организации переводить средства исключительно через организации, утвержденные государством. Совсем недавно в Российской Федерации приняли закон, который классифицирует НПО, получающие финансирование из-за границы как «иностранцев», таким образом, добавляя новую категорию к разнообразным репрессивным мерам, которые можно описать как «легализованную клевету».

Показной характер причин, отмеченных некоторыми государствами для ограничения доступа к финансированию, особенно хорошо подтверждается их противоречивым подходом в отношении категорий получателей грантов из иностранных источников. Ведь многие страны, ограничивающие доступ НПО к иностранным источникам финансирования, часто сами получают иностранную помощь. Это не только парадоксально, но, прежде всего, отражает применение неприемлемых двойных стандартов как к праву в целом, так и к его этическому и справедливому применению.

Представленный отчет демонстрирует, что ограничения, устанавливаемые государством во многих странах на доступ НПО к финансированию, не соответствуют применимым критериям права, и, следовательно, представляют собой нарушения международных обязательств. Предлоги, указываемые властями для ограничения этого права – надуманные и неоправданные законодательно, в действительности они направлены на ограничение деятельности правозащитников, рассматриваемой как враждебную или излишне критичную.

Ограничения финансирования НПО на правозащитников сказывается на нескольких уровнях:

Во-первых, финансовые ограничения, очевидно, ставят под угрозу само выживание НПО. Такие ограничения становятся все более разрушительными в ситуации, когда запрещено или строго ограничено международное финансирование, жизненно важное из-за ограниченного финансирования, доступного из внутренних источников. Кроме того, клеветнические кампании, обвиняющие НПО в поддержке «иностранцев», еще больше подры-

вают перспективы получения ими финансирования на местном и национальном уровнях, потому что они дискредитированы в глазах общественности и администрации. В других случаях, особенно в зонах конфликтов, финансовые источники могут сами в результате прибегать к «самоцензуре» на выделение некоторых грантов или применять стратегии, сводящие к минимуму потенциальные риски для них самих. Они могут поддаться искушению, например, финансировать только те виды деятельности, которые считаются властями «безобидными» или поддерживать только те юридические лица или организации, которые по сути работают в тесном сотрудничестве с правительством или в согласии с его политикой. Кроме того, сам риск подвергнуться обвинению в незаконном финансировании (независимо от того, в качестве получателя или финансового источника) часто приводит к прекращению финансовой поддержки НПО. В таких случаях объем деятельности и так уязвимой НПО будет резко сокращен.

На моральном и этическом уровне клеветнические кампании тормозят развитие культуры прав человека в стране. Обвиняя НПО, получивших финансовую поддержку из внешних источников, в том, что они служат интересам иностранных государств, государство, тем самым, косвенно дисквалифицирует дело защиты прав человека, предполагая, что оно проводится не в национальных интересах, и даже более того, противоречит им. Это очернение НПО и их деятельности может привести к размыванию базы возможной критики, которую правозащитники могли высказывать в отношении властей, с точки зрения соблюдения прав человека: заявления, сделанные НПО с подорванной репутацией, обесцениваются в глазах общественности, оказывая меньшее влияние. Таким образом, очерненные НПО могут быть изолированы и от национальных, региональных и/ или международных сетей правозащитников. Последствия таких действий ощущаются не только местными НПО, которые хотели бы осуществлять совместные программы с региональными и международными партнерами, но также и их потенциальными партнерами, которые обычно пользуются богатым опытом местных НПО и их информацией, предоставляемой непосредственно с места событий.

Клеветнические заявления в отношении НПО, связанные с использованием ими иностранного финансирования – это только один их методов среди прочих нападок, используемых против правозащитников во многих странах, которые на самом деле постоянно нарушают их право на уважение чести и достоинства. В большинстве случаев клеветнические кампании основываются на обвинениях во

вмешательстве иностранных государств во внутренние дела. В некоторых странах, сталкивающихся с такими проблемами как политический кризис, вооруженные мятежи, широко распространенная преступность, репрессивные режимы часто манипулируют разными ярлыками с целью выставить правозащитников в качестве преступников или опасных для общества подрывных элементов, тем самым подвергая их опасности, в том числе и физической. Подрыв доверия к деятельности НПО, о котором уже говорилось выше, – это еще одно отрицательное последствие такой политики, потому что это сказывается не только на конкретных НПО, но также на всем сообществе правозащитников, включая и тех, которые работают в менее чувствительных для закрытых правительств областях. Принятие определенных законов, цель которых состоит не столько в их применении, сколько в создании общего климата самоцензуры среди правозащитников, еще больше усиливает этот вторичный эффект.

Наконец, препятствия к получению финансирования часто создаются в контексте распространяющихся репрессий, в котором ограничительные законы наряду с клеветническими кампаниями и судебными разбирательствами в отношении НПО и их членов ведут к созданию враждебной обстановки в целом для деятельности в сфере защиты прав человека. Применение этих ограничительных законов часто не является необходимым для ограничения деятельности правозащитников, потому что угроза, которую они представляют собой, достаточно убедительная.

Анализ проблемы демонстрирует, что государственные барьеры для финансирования НПО – это одна из наиболее серьезных институциональных проблем, с которыми в настоящее время сталкиваются правозащитники. В последние годы этой проблеме уделяется все больше внимания со стороны столкнувшихся с ней НПО, а также со стороны представителей финансовых источников и ряда региональных и международных организаций по правам человека. Несмотря на осознание проблемы, правовые и институциональные ответы на нарушение этого важнейшего компонента права на свободу ассоциаций – недостаточны, возможно, из-за множества возможных форм ограничения финансирования. Необходимость в определении двойной стратегии, которая бы с одной стороны успешно призывала власти к снятию существующих ограничений, а с другой укрепляла бы возможности НПО и финансовых источников по обеспечению свободного доступа к финансированию НПО, становится все более очевидной и безотлагательной.

## **В. Рекомендации**

### **1. Для государств:**

#### ***О свободе ассоциации и работе правозащитников***

- Уважать все компоненты права на доступ к финансированию – право подавать заявки на получение финансирования, получать и использовать финансирование, а также публично выступать в отношении прав правозащитников и НПО на получение поддержки;
- Признать важность той роли, которую играют правозащитники в обществе, и обеспечивать их защиту;
- Соблюдать фундаментальное право на свободу ассоциаций, гарантированное в соответствии со ст. 22 МПГПП, без ограничений или дискриминации по признаку личности ее членов или характера защищаемых ими прав;
- Пересмотреть законодательство, регулирующее учреждение, регистрацию и формат работы НПО, с целью создания простой и последовательной правовой и административной базы, благоприятной для развития НПО и их деятельности;
- Отменить законодательные акты, запрещающие деятельность незарегистрированных НПО, или предусматривающие санкции против НПО только на том основании, что они получают финансирование из-за рубежа;
- Гарантировать, что любые ограничения права на свободу ассоциаций полностью соответствуют ст. 22 МПГПП;
- Соблюдать право НПО на управление собственными ресурсами, включая и финансовые, а также разработку собственной программы и осуществление деятельности без вмешательства со стороны властей;
- Гарантировать право НПО на эффективные средства правовой защиты даже в случае отказа в регистрации, прекращения деятельности или роспуска, а также предоставлять возможности обжалования во всех случаях приостановления или ограничения их права на свободу ассоциации или финансирования;

### **О доступе к финансированию и системах налогообложения**

- Соблюдать требования Декларации о правозащитниках, в частности ст. 13 о праве правозащитников запрашивать и получать финансирование от учреждений или физических лиц, а также от других государств и международных институтов;
- Заменять дискриминационные или необоснованные нормативные акты или контроль за финансированием политикой эффективного поощрения через принятие конкретных правовых и административных мер;
- Обеспечивать доступ НПО к финансированию, включая и иностранное, без требований получать предварительное разрешение правительства и на справедливых условиях;
- Отменить ограничения на иностранные источники финансирования, введенные под предлогом борьбы с «иностранной вмешательством» и защиты «национальных интересов», и постоянно соблюдать право НПО по содействию и защите всех прав человека, в том числе и политических;
- Воздерживаться от использования усилий по борьбе с отмыванием денег и терроризмом в качестве предлога для введения ограничений на доступ НПО к финансированию;
- Освободить НПО от уплаты подоходного налога и других применимых налогов, платежей на денежные средства и имущество, полученные от финансирующих организаций или международных организаций, и осуществлять только те виды контроля, которые действительно необходимы в соответствии с причинами, предусмотренными законодательно и обоснованными;
- Не вмешиваться в практическое использование средств со стороны НПО и обеспечить применение четких, объективных и недискриминационных критериев для всех видов государственной помощи, которую они получают.

### **О клевете**

- Всецело выполнять обязательства по уважению, поддержке и продвижению деятельности НПО, в соответствии со ст. 12 Всеобщей декларации прав человека, в частности, путем отказа от использования любого вида клеветы, необоснованной критики и клевет-

нических кампаний, направленных против НПО из-за источника финансирования или по любой другой причине.

## **2. Для финансовых источников (государств-доноров, организаций, фондов):**

- Проводить организационные совещания доноров для определения общей стратегии и выработки конкретных ответов в случаях, когда получатели их средств сталкиваются с проблемами при доступе к финансированию;
- Для государств и учреждений, финансирующих программы сотрудничества в странах, которые вводят ограничения на право внешнего финансирования: использовать отношения по сотрудничеству, чтобы подчеркнуть непоследовательность в политике по иностранному финансированию в данном государстве, призвать государство-получателя программ сотрудничества устранить все правовые, административные и практические ограничения иностранного финансирования, выдвигаемые относительно местных НПО;
- Сохранять запланированное или существующее финансирование для НПО, которые могли стать жертвой клеветнической кампании, организованной правительством и отечественными средствами массовой информации, а также в случаях, когда невозможно получить правовое признание права НПО на доступ к финансированию в результате произвольной политики государства;
- Гарантировать, что все законодательные и другие положения по борьбе с терроризмом, включающие понятие «материальной поддержки», не будут произвольно применяться в отношении финансовой поддержки НПО, законно работающих над задачами, заявленными во Всеобщей декларации прав человека;
- Включить вопрос о финансировании НПО в повестку двусторонних и многосторонних переговоров, их руководящие принципы и их стратегии, направленные на поддержку НПО;
- Поддерживать организации и региональные и международные сети, помогающие местным НПО, в частности в странах, где деятельность НПО находится под угрозой;

- Гарантировать эффективную поддержку дипломатическими миссиями местных НПО, сталкивающихся со сложностями при доступе к финансированию, включая иностранное; и, в случае необходимости, ходатайствовать за них перед властями. Это, в частности, относится к представительствам Европейского Союза в соответствии с его Руководящими принципами в отношении правозащитников;
- Соблюдать автономию неправительственных организаций в соответствии с их собственной программой приоритетов, определенной их членами, и отдавать предпочтение общей финансовой поддержке, а не финансированию отдельных мероприятий или программ.

### **3. Для НПО, пострадавших от ограничения финансирования:**

- Регулярно оповещать о создавшихся проблемах соответствующие структуры ООН, например, Докладчика по вопросу о положении правозащитников и Специального докладчика по праву на свободу мирных собраний и ассоциаций, а также договорные органы, и, при необходимости, региональные структуры, с целью повышения их осведомленности по этому вопросу, и укрепления средств защиты их прав;
- Проводить анализ ограничений на доступ к финансированию в свете критериев, определенных международным правом в отношении ограничения права на свободу ассоциаций (ст. 22.2 МПГПП) и, в случае нарушения этих правовых ограничений, обращаться в национальные суды и, при необходимости, в суды региональной и международной юрисдикции;
- Включать в защиту их прав аргументы, основанные на международном праве, включая соответствующее прецедентное право, решения, мнения, рекомендации и заявления, сделанные ООН и региональными органами по правам человека;
- Разрабатывать общие стратегии по противодействию попыткам государства опорочить, унижить, маргинализировать и подвергать уголовному преследованию НПО, получающие иностранное финансирование, включая разработку сетей поддержки;

- Разработать стратегию для предоставления максимальных возможностей по доступу к источникам финансирования на местном уровне.

### **Об обязанностях правозащитников**

Для того чтобы избежать необоснованного обвинения со стороны властей и продолжать пользоваться защитой, предусмотренной в Декларации о правозащитниках, НПО должны:

- Гарантировать, что их методы работы и цели соответствуют ст. 22 МПГПП, и действовать строго в рамках всеобщих норм по правам человека;
- Полностью принимать обязательства по продвижению прав всех людей на социальное и международное равноправие, поощряя соблюдение всех прав и свобод для всех, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и в других документах по правам человека в соответствии с Декларацией о правозащитниках;
- Максимально соблюдать положения, касающиеся прозрачности финансирования и аудита счетов.

### **4. Для учреждений по правам человека:**

#### ***Для национальных институтов по правам человека/ Омбудсменов***

- Укреплять признание легитимности правозащитников и их работы, содействовать диалогу между властями и правозащитниками, включая по вопросам финансирования;
- Внимательно отслеживать вопросы, связанные с финансированием НПО, особенно из иностранных источников, и с клеветой против них; публично осуждать несправедливые ограничения и разрабатывать четкие рекомендации с учетом положений международного права.

#### ***Для международных и региональных организаций***

- Внимательно отслеживать вопросы, связанные с финансированием НПО, особенно из иностранных источников, и с клеветой против них; публично осуждать несправедливые ограничения и разрабатывать четкие рекомендации с учетом положений международного права;

- Открыто заявлять, в частности, через публичное разоблачение, о препятствиях, ограничивающих доступ к финансированию, являющихся нарушением фундаментального права на свободу ассоциаций, и поднимать данные вопросы в ходе двухсторонних и многосторонних переговоров с властями соответствующих стран.

***Для Совета по правам человека ООН и офиса Верховного Комиссара ООН по правам человека***

- Принять резолюцию, подтверждающую, в частности, право НПО на доступ к финансированию, особенно из иностранных источников, и призвать государства-участники уважать права неправительственных организаций в сфере управления ресурсами НПО, включая финансовые, а также разработку программ без вмешательства властей;
- Заявлять о любых нарушениях этого права в резолюциях, касающихся отдельных стран, в случаях, когда клевета в отношении финансовых источников высказывалась властями или при их попустительстве;
- Обсуждать эти вопросы во время анализа отчетов в ходе сессий Универсального периодического обзора (УПО);
- Призывать мандатариев по специальным процедурам обращать особое внимание на эти проблемы, направляя им тематические отчеты или отчеты по странам, а также приглашая страны участвовать в совещаниях/ круглых столах для выработки конкретных решений.

***Для соответствующих специальных процедур ООН и региональных организаций***

- Постоянно отслеживать проблемы доступа к финансированию в ходе работы миссий на местах и упоминать их в своих докладах, занимая четкую и озвученную позицию по этому вопросу;
- Содействовать обменам между НПО и спонсорами, столкнувшись с этими проблемами, а также странами, ограничивающими доступ к финансированию, чтобы повышать уровень информированности по этому вопросу, напоминать о правовых рамках и разрабатывать ответы и рекомендации;
- Принимать резолюции, подтверждающие право правозащитников на доступ к финансированию, включая иностранное.

### **Для договорных органов ООН**

- Постоянно обращать внимание на эту проблему в ходе рассмотрения отчетов государств-участников и принимать четкие рекомендации;
- При рассмотрении жалоб физических лиц, принимать четкое и веское решение на основании прецедентного права в отношении нарушения прав на доступ к финансированию.

---

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## ПЕРЕЧЕНЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОГОВОРОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, ЗАКРЕПЛЯЮЩИЕ ПРАВО НА СВОБОДУ АССОЦИАЦИЙ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО ДОСТУПА НПО К ФИНАНСИРОВАНИЮ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

Как видно из главы 1 данного доклада, все международные и региональные документы по правам человека закрепляют право на свободу ассоциаций. Неограниченный доступ неправительственных организаций по правам человека к финансированию и ресурсам, в том числе иностранным – неотъемлемая составляющая этого права. Ниже приведен перечень, суммирующий соответствующие международные и региональные документы:

### **А. Международные документы**

→ **Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966):**

- «1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.*
- 2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.*
- 3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права*

*на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям».*

**→ Статья 3 Конвенции о свободе ассоциации и защите права на организацию (№87), Международной организации труда (1948):**

- «1. Организации трудящихся и предпринимателей имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий.*
- 2. Органы государственной власти должны воздерживаться от любого вмешательства».*

**→ Статья 6.f Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (1981):**

*«[...]право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, следующие свободы [...], испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования».*

**→ Статья 5 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1998) — далее Декларация о правозащитниках:**

*«В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях:*

*[...]*

- (б) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности;*
- (в) поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями».*

**→ Статья 13 Декларации о правозащитниках:**

*«Каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод*

*мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации».*

## **В. Региональные документы**

### **→ Статья 11 Европейской конвенции по правам человека (1950):**

- «1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.*
- 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов Государства».*

### **→ Статья 16 Американской конвенции по правам человека (1969):**

- «1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации в идеологических, религиозных, политических, экономических, трудовых, социальных, культурных, спортивных или других целях.*
- 2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.*
- 3. Положения настоящей статьи не препятствуют введению законных ограничений, вплоть до лишения пользования правом на ассоциацию, для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции».*

### **→ Статья 10 Африканской хартии по правам человека и народов (1981):**

*«Каждый человек имеет право на свободу ассоциаций, при условии соблюдения им закона».*

→ **Статья 24 (5) Арабской хартии прав человека (2004):**

*«Каждый человек имеет право создавать ассоциации с другими людьми и вступать в ассоциации».*

→ **Параграф 14 Руководящих Принципов Европейского Союза в отношении правозащитников (2004):**

*Руководящие принципы рекомендуют дипломатическим миссиям стран ЕС обеспечивать «поиск возможностей обеспечения того, чтобы правозащитники в третьих странах имели доступ к ресурсам, в том числе финансовым, поступающим из зарубежных стран и, чтобы они были информированы о наличии таких ресурсов и средств для их запрашивания».*

---

# ПРИЛОЖЕНИЕ 2

## ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ: СОВМЕСТНАЯ ПРОГРАММА FIDH И ОМСТ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

### Деятельность Обсерватории

Обсерватория представляет собой программу действий, основанную на убеждении в том, что укрепление сотрудничества и солидарность между правозащитниками и их организациями в разных регионах будет способствовать разрушению изоляции, в которой они порой оказываются. Эта программа действий также основывается на абсолютной необходимости обеспечить систематическую реакцию НПО и международного сообщества на репрессии, жертвами которых становятся правозащитники. Деятельность Обсерватории осуществляется на основе консультаций и сотрудничества с национальными, региональными и международными неправительственными организациями.

С этой целью Обсерватория стремится:

- а) Создать механизм систематического оповещения международного сообщества о преследовании и репрессиях в отношении защитников прав и основных свобод человека, особенно в случаях, требующих срочного вмешательства;
- б) Осуществлять наблюдение за судебными процессами и при необходимости непосредственную юридическую помощь;
- в) Организовывать международные миссии по расследованию и солидарности;
- г) Организовывать конкретную адресную помощь, включая материальную поддержку, с целью обеспечения безопасности правозащитников, которые стали жертвами серьезных нарушений;
- д) Организовывать подготовку, публикацию и распространение по всему миру докладов о нарушениях прав и ограничениях свобод лиц и организаций, работающих в области защиты прав человека по всему миру;

- е) Организовывать устойчивое сотрудничество с ООН и в особенности со Специальным докладчиком по правозащитникам и при необходимости с тематическими или региональными Спецдокладчиками и Рабочими группами;
- ж) организовывать устойчивое лоббирование в различных региональных и международных межправительственных организациях, особенно в Организации Американских Государств (ОАГ), Африканском Союзе (АС), Европейском Союзе (ЕС), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совете Европы, Международной Организации Франкофонии (МОФ), Британском Содружестве, Лиге Арабских Государств, Ассоциации Юго-Восточных Азиатских стран (АСЕАН) и Международной Организации Труда (МОТ).

Поскольку эффективность является приоритетной целью Обсерватории, были выбраны гибкие критерии для рассмотрения приемлемости дел, информация о которых поступает в Обсерваторию. Эти критерии основываются на «рабочем определении» правозащитников, принятом ОМСТ и FIDH:

*«Каждый человек, который стал жертвой или подвергается риску стать жертвой репрессий, преследования или нарушения прав вследствие своей деятельности, в соответствии с международными инструментами защиты прав человека, индивидуальной или в объединении с другими лицами, направленной на продвижение и защиту прав человека, признанных во Всемирной Декларации прав человека и гарантированных различными международными инструментами.»*

С целью оповещения и мобилизации Обсерватория разработала систему коммуникации для правозащитников в опасности.

Вы можете связаться с Обсерваторией по:

**Email:** [Appeals@fidh-omct.org](mailto:Appeals@fidh-omct.org)

**Тел.:** + 41 22 809 49 39 / **Факс:** + 41 22 809 49 29 (ОМСТ)

**Тел.:** + 33 1 43 55 55 05 / **Факс:** + 33 1 43 55 18 80 (FIDH)

### **Участники Обсерватории**

Руководство деятельностью Обсерватории осуществляется из штаб-квартир FIDH (Париж) и ОМСТ (Женева), соответственно Антуаном Бернаром, генеральным директором FIDH, и Джулиан Фаллу, исполнительным директором FIDH, а также Джеральдом Стейброком, генеральным секретарем ОМСТ, и Анн-Лоранс Лакруа, заместителем генерального секретаря ОМСТ.

Со стороны ОМСТ работу Обсерватории координирует Дельфин Рекиоло, при поддержке Изабель Шерер, временно исполняющей обязанности координатора, Марка Аэберсольда, Халима Дехесси, Гуро Энгстрёма Нильсена, Пьерра-Генри Голли, Сильвии Гомес Морадилло, Мариенеллы Грас, Александры Коссин, Андреа Мераса Сепульведа, Елены Солà Мартин и Анны Варлото.

Со стороны FIDH работу Обсерватории координирует Александр Помеон, руководитель программы и Хьюго Габберо, сотрудник программы, при поддержке Катрин Абсалом, Виктор Алленоу, Хассатоу Ба, Селин Баллеро, Клеменс Бэктарт, Коринн Безан, Катрин Бут, Изабель Браше, Мари-Франс Бюрк, Мари Камберлан, Монсеррат Карбони, Дельфин Карланс, Изабель Шеба, Клер Коларделле, Кейт Коулс, Одри Купри, Стэфани Давид, Никола Диаза, Гаэлле Дусепулшре, Сальмы Эль Хосейни, Шарлин Фралин, Сергея Фунта, Кристофа Гардэса, Флорана Жилия, Каролин Жиро, Жюли Громеллон, Черины Джеролон, Мишель Киссенкоэттер, Давида Кнауते, Александры Кулаевой, Натали Ласслоп, Джеймса Лина, Антуана Мадлана, Артура Мане, Самии Мера, Тони Мине, Пии Навацо, Лидии Отбазги, Глена Пайо, Антона Рабека, Химены Рейес, Жан-Мари Рога, Леи Самэн-Рэмбо, Марсо Сивьода, Элин Вронцки.

Сотрудники Обсерватории выражают благодарность Шерифу Бахлолу, Энтони Друммонду, Мэри Рейган, Хосе-Рикардо Саенца и Кристоферу Тери, а также бюро переводов Eurideas за их вклад в перевод настоящего отчета.

Местные партнеры ОМСТ и FIDH оказывали Обсерваторию активную помощь.

## **Организации-учредители Обсерватории**

### **FIDH**

Международная Федерация за права человека (FIDH) была создана в 1922 году и объединяет 164 организации из более чем 100 стран мира. Организация координирует и оказывает поддержку в работе этих организаций, а также создает площадку для обсуждения проблем и механизмы работы на международном уровне. Деятельность FIDH направлена на защиту жертв нарушений прав человека, предотвращение этих нарушений и привлечение виновных к ответственности. FIDH предпринимает конкретные шаги по обеспечению прав, гарантированных Всемирной Декларацией прав

человека – гражданских, политических, экономических, социальных и культурных. В своей ежедневной работе FIDH занимается семью приоритетными темами: защита правозащитников, продвижение прав женщин, защита прав мигрантов и беженцев, усовершенствование отправления правосудия и борьба с безнаказанностью, соблюдение прав человека в контексте экономической глобализации, развитие международных и региональных инструментов по защите и поддержке прав человека и верховенства права во время конфликтов, чрезвычайных ситуаций и переходных политических периодов.

FIDH обладает совещательным статусом или статусом наблюдателя в ООН, ЮНЕСКО, Совете Европы, Африканской Комиссии по защите прав и народов, МОФ, ОАГ и МОТ.

FIDH ежедневно поддерживает контакт с ООН, ЕС и Международным Уголовным Судом через координационные офисы в Женеве, Нью-Йорке, Брюсселе и Гааге. FIDH также открыла офисы в Каире, Найроби и Бангкоке для продвижения своей работы с Лигой Арабских Государств, Африканским Союзом и Ассоциацией Юго-Восточных Азиатских стран. Ежегодно FIDH предоставляет консультации более чем 200 представителям организаций-членов и освещает их деятельность на ежедневной основе.

В Международное правление входят: Суэр Бельхассен (Тунис), Артак Киракосян (Армения), Роже Бука Овоко (Республика Конго), Хадижа Шериф (Тунис), Поль Нсапу Мукулу (ДРК), Луис Гильермо Перес (Колумбия), генеральные секретари; а также Жан-Франсуа Плантен (Франция), казначей; и Юсуф Атлас (Турция), Алесь Беляцкий (Беларусь), Амина Буянач (Морокко), Хуан Карлос Капурро (Аргентина), Карим Лахиджи (Иран), Фатимата Мбай (Мавритания), Асма Жилани Жанадир (Пакистан), Паулина Вега Гонсалес (Мексика), Сорайя Гутьерес Аргелло (Колумбия), Раджи Сурани (Палестина), Кристина Курос (Финляндия), Кэтрин Галлагер (США), Арнольд Цунга (Зимбабве), Дан Ван Рэмдонк (Бельгия), Дисмас Китенге Сенга (ДРК), вице-президенты.

## **ОМСТ**

Всемирная организация против пыток была создана в 1985 году и сегодня является широчайшей международной коалицией НПО, осуществляющих борьбу против пыток, бессудных казней, насильственных исчезновений и других форм жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. ОМСТ, в чью сеть «SOS-Пытки» входят 311 организаций, является сетью НПО, занимающихся защитой и продвижением прав человека во всем мире. Международный Секретариат ОМСТ со штаб-кварти-

рой в Женеве предоставляет адресную медицинскую, юридическую и/или социальную помощь жертвам пыток и обеспечивает ежедневное распространение срочных обращений по всему миру с целью предотвращения грубых нарушений прав человека, защиты конкретных людей и борьбы с безнаказанностью. Кроме того, некоторые виды деятельности направлены на защиту особо уязвимых категорий населения, таких как женщины, дети и правозащитники. ОМСТ также проводит кампании в связи с нарушениями экономических, социальных и культурных прав. В рамках своей деятельности ОМСТ предоставляет индивидуальные заявления и альтернативные доклады в механизмы ООН и активно сотрудничает в области соблюдения, развития и укрепления международных норм в области защиты прав человека.

Для продвижения деятельности в Европе и представления ОМСТ в Европе была создана делегация Международного Секретариата. Она представляет собой связующее звено с европейскими институтами, ее роль состоит в поддержке и исполнении мандата Международного секретариата на европейском уровне.

ОМСТ обладает совещательным статусом или статусом наблюдателя в Совете ООН по экономическим и социальным вопросам (ЭКОСОК), МОТ, МОФ, АКПЧН и Совете Европы.

В Исполнительный совет входят: Ив Бертелло, президент (Франция), Хосе Доминго Дуган Беака, вице-президент (Экваториальная Гвинея), Дик Марти, вице-президент (Швейцария), Энтони Трэвис, казначей (Великобритания), Сантьяго Алехандро Кантон (Аргентина), Амината Дией (Сенегал), Камел Джендоби (Тунис), Тинатин Хидашели (Грузия), Яхель Кироги Каррильо (Колумбия) и Генри Пихагне (Индия).

---

# СОДЕРЖАНИЕ

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ  
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ 2013

---

Сокращения	4
Вступительное слово Маина Киай	5
Введение	8
<b>Глава 1</b>	12
Право НПО на доступ к финансированию, в том числе из других стран: международные и региональные стандарты	
<b>Глава 2</b>	30
Свобода ассоциаций – необходимое условие для доступа НПО к финансированию	
<b>Глава 3</b>	49
Прямые ограничения на доступ к финансированию, включая иностранные источники	
<b>Глава 4</b>	67
Финансирование: предлог для дискредитации НПО	
Выводы и рекомендации	93
Приложение 1	106
Приложение 2	110



SIGRID RAUSING TRUST



Данный доклад был подготовлен при поддержке шведского Агентства по сотрудничеству в сфере международного развития, Французского фонда, Мэрии Парижа, Министерства иностранных дел Финляндии, Министерства иностранных дел Франции, Министерства иностранных дел Нидерландов, Министерства иностранных дел Норвегии, Международной Организации Франкофонии и «Зигрид Раузинг Траст». За содержание доклада несут ответственность исключительно FIDH и ОМСТ, и его содержание ни в коей мере не является выражением мнения поддерживающих организаций.



ОБСЕРВАТОРИЯ ПО  
ЗАЩИТЕ ПРАВ  
ПРАВООЩИТНИКОВ

*«Тема этого ежегодного отчета Обсерватории крайне актуальна. В последнее время мы наблюдаем усиление стигматизации и необоснованных ограничений в доступе к финансированию и ресурсам в отношении организаций гражданского общества с целью подавления любых форм критики, особенно в отношении тех, кто призывает к демократическим преобразованиям и привлечению к ответственности за нарушения прав человека. С момента получения моего мандата я составлял в этом отношении многочисленные сообщения. Я особенно встревожен законами или практикой, стигматизирующими получателей в связи с их источниками финансирования, которые были приняты в последние месяцы или находятся в стадии рассмотрения, в ряде стран по всему миру.»*

*«Я надеюсь, что наши совместные усилия будут успешными и проложат путь для более безоговорочного соблюдения права на свободу ассоциаций, особенно его основного компонента — доступа к финансированию и ресурсам во всех частях мира. И именно государства-участники должны в первую очередь защищать это право, доступ к которому должен быть у всех.»*

**Маина Киан** Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций Организации Объединенных Наций

Годовой отчет Обсерватории за 2013 г. представляет положение дел во всем мире с точки зрения нарушения права НПО на финансирование. В нем подробно обрисована картина этой еще малоизученной проблематики, приобретающей тревожные размеры. Напоминая о юридических основаниях права на получение финансирования, его органичной связи с правом на свободу ассоциаций и еще только зарождающейся юридической практике по этому вопросу, он подводит к всестороннему размышлению о негативном влиянии ограничительных мер и формулирует конкретные рекомендации всем вовлеченным в этот процесс сторонам: речь идет как о грантополучателях и спонсорах, так и о государствах и межправительственных правозащитных организациях.

В 2012 году Обсерватория мобилизовала свои усилия для поиска решений в кризисных ситуациях в **более чем пятидесяти странах** мира: в частности, посредством **срочных обращений в 336 случаях** и наблюдения за ситуацией **более чем 500 правозащитников**.

Обсерватория по защите правозащитников, созданная в 1997 году Всемирной Организацией против пыток (ОМСТ) и Международной Федерацией за права человека (FIDH), представляет собой программу действий, в основе которой лежит убеждение в том, что укрепленное сотрудничество и солидарность с правозащитниками и их организациями будет способствовать разрушению изоляции, в которой они оказываются. Эта программа действий также основывается на абсолютной необходимости обеспечить систематическую реакцию НПО и международного сообщества на репрессии, жертвами которых становятся правозащитники.



Международная Федерация за права человека



Всемирная организация против пыток