

**Совет по правам человека****Пятидесятая сессия**

13 июня — 8 июля 2022 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Доступ к ресурсам****Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу  
мирных собраний и ассоциации Клемана Ньялесосси Вуля\****Резюме*

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 41/12 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Клеман Ньялесосси Вуль рассматривает тенденции, события и проблемы, угрожающие доступу гражданского общества к финансовым ресурсам, включая законы, политику и практику, препятствующие такому доступу. Свобода ассоциации защищает право организаций гражданского общества на доступ к финансированию, необходимому для выполнения их работы. Доступ ассоциаций к финансированию необходим не только для существования самой ассоциации, но и для осуществления других прав человека, для достижения Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и для реализации планов по обеспечению устойчивости и восстановления после COVID-19. Опираясь на международное право и вклад государств и гражданского общества, Специальный докладчик дает рекомендации государствам и другим ключевым заинтересованным сторонам, чтобы они могли лучше уважать и обеспечивать право ассоциаций искать, получать и использовать финансовые ресурсы.

\* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Деятельность .....	3
A. Посещения стран .....	3
B. Сообщения .....	3
C. Участие в различных мероприятиях .....	4
III. Доступ к финансированию .....	5
A. Правовые основы .....	5
B. Обязательства государств .....	6
IV. Важность для устойчивого развития и реагирования на пандемию COVID-19 и восстановления после нее .....	7
V. Тенденции, события и проблемы, влияющие на доступ организаций гражданского общества к финансированию .....	9
A. Препятствование доступу к иностранному финансированию .....	9
B. Противодействие финансированию терроризма .....	14
C. Другие ограничения со стороны государств .....	18
D. Практики доноров, вызывающие обеспокоенность .....	19
VI. Последствия .....	21
VII. Прогрессивная практика .....	22
VIII. Выводы и рекомендации .....	23

## I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Специальным докладчиком по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Клеманом Ньялесосси Вулем Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 41/12 Совета.
2. В настоящем докладе, который основывается на предыдущем докладе, представленном в рамках того же мандата<sup>1</sup>, Специальный докладчик стремится углубить понимание проблем, с которыми сталкиваются организации гражданского общества при получении доступа к финансовым ресурсам<sup>2</sup>, особенно к иностранному финансированию, и их последствий, одновременно предоставляя рекомендации государствам и другим ключевым заинтересованным сторонам, чтобы они могли более эффективно поощрять и обеспечивать право ассоциаций на поиск, получение и использование финансовых ресурсов. Доклад сопровождается набором руководящих принципов, в которых содержатся дальнейшие рекомендации для государств и других заинтересованных сторон, содействующих реализации права организаций гражданского общества на поиск, получение и использование финансовых ресурсов<sup>3</sup>.
3. При подготовке доклада и руководящих принципов Специальный докладчик провел несколько онлайн-консультаций с организациями гражданского общества и донорскими организациями со всего мира. Он также провел переговоры с представителями государств. Он разослал вопросник и получил ответы<sup>4</sup> от 14 государств, 67 организаций гражданского общества, 2 национальных правозащитных учреждений и 3 международных организаций. Он также провел очные региональные консультации с гражданским обществом в Кампале (27 февраля 2022 года) и в Мехико (10 марта 2022 года). Специальный докладчик благодарит всех, кто внес свой вклад в подготовку настоящего доклада.

## II. Деятельность

### A. Посещения стран

4. С 6 по 16 декабря 2021 года Специальный докладчик совершил поездку в Нигер<sup>5</sup>, а с 28 марта по 8 апреля 2022 года — в Бразилию<sup>6</sup>. Он благодарит правительства обеих стран за сотрудничество в период, предшествовавший поездкам, и во время поездок. Он также благодарит все государства-члены, которые направили ему приглашения, и надеется воспользоваться этими приглашениями в ближайшем будущем.

### B. Сообщения

5. За период с 15 апреля 2021 года по 15 апреля 2022 года Специальный докладчик направил государствам в общей сложности 181 сообщение. Его замечания по

---

<sup>1</sup> A/HRC/23/39.

<sup>2</sup> Там же, пп. 10–11. Согласно мандату Специального докладчика, «финансовые ресурсы» включают денежные переводы, пожертвования в натуральной форме и другие формы финансовой помощи, предоставляемой физическими и юридическими лицами, будь то национальными, иностранными или международными, включая частных лиц, ассоциации (зарегистрированные или незарегистрированные), фонды, правительства, корпорации и международные организации.

<sup>3</sup> Руководящие принципы будут представлены в виде дополнения к настоящему документу.

<sup>4</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/call-inputs-mandate-special-rapporteur-rights-freedom-peaceful-assembly-and>.

<sup>5</sup> Доклад будет представлен в виде добавления к настоящему документу.

<sup>6</sup> Соответствующий доклад будет представлен Совету по правам человека на его пятьдесят третьей сессии.

направленным государствам сообщениям и полученным ответам содержатся в добавлении к настоящему докладу<sup>7</sup>.

### **С. Участие в различных мероприятиях**

6. С 15 апреля 2021 года по 15 апреля 2022 года Специальный докладчик принял участие во многих мероприятиях, включая:

a) вебинар по стратегическому судебному разбирательству для защиты гражданского пространства в Западной Африке, организованный Панафриканским союзом юристов, Институтом прав человека и развития в Африке, Сетью университетских институтов юридической помощи и Центром по правам человека им. Роберта Ф. Кеннеди (5 октября 2021 года);

b) круглый стол с парламентариями Ганы и председателем Комитета по правам человека в парламенте Уганды по вопросам прав человека и роли парламентариев, организованный организацией «Парламентарии за глобальные действия» (13 октября 2021 года);

c) саммит Группы двадцати по вопросам труда: заседание, посвященное укреплению многосторонних отношений в поддержку демократии и прав человека, организованное Международной организацией труда и проведенное в Италии;

d) онлайн-сессия на тему «Поддержание мира и прав человека: организация работы на страновом уровне через вовлечение специальных процедур Организации Объединенных Наций», организованная в рамках Женевской недели мира Фондом Дага Хаммаршельда, инициативой «Интерпис», УВКПЧ, Управлением по поддержке миростроительства и Бюро квакеров при Организации Объединенных Наций (2 ноября 2021 года);

e) виртуальный глобальный диалог ПРООН по стратегиям укрепления гражданского пространства и вовлечения гражданского общества в противодействие ВИЧ (3 ноября 2021 года);

f) параллельные мероприятия Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата, посвященные доступу детей к экологической справедливости, организованные Уполномоченным по делам детей и молодежи Шотландии (4 ноября 2021 года), и участием общественности и совместного решения проблемы климатического кризиса, организованные Министерством окружающей среды и физического планирования Северной Македонии и Европейским центром некоммерческого права (5 ноября 2021 года);

g) академический визит в Кампалу при поддержке организаций «Защита защитников» и «Африканские защитники» и Международного центра некоммерческого права (23–29 января 2022 года);

h) академические визиты в Уганду (23–29 января 2022 года), Кению (30 января — 5 февраля 2022 года) и Мексику (7–11 марта 2022 года) при поддержке организаций «Защита защитников» и «Африканские защитники», Международного центра некоммерческого права, организаций «Статья 19» и «ЮнидОСЦ» и Женевской академии международного гуманитарного права и прав человека.

7. Совместно с Межамериканской комиссией по правам человека и ее Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнений, Специальным докладчиком по вопросу о правозащитниках и координатором по вопросам репрессий в Африке Африканской комиссии по правам человека и народов и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) Специальный докладчик

<sup>7</sup> A/HRC/50/23/Add.1.

опубликовал 8 декабря 2021 года совместную декларацию о праве на свободу мирных собраний и демократическое управление<sup>8</sup>.

### III. Доступ к финансированию

#### A. Правовые основы

8. В статье 20 Всеобщей декларации прав человека признано, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций». В статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах также подчеркивается, что «каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов». Свобода ассоциации представляет собой индивидуальное право, которое осуществляется коллективно и реализуется в сообществе с другими людьми<sup>9</sup>. В своем коллективном измерении эта фундаментальная свобода распространяется на сами ассоциации как представительные органы их учредителей и членов.

9. Право ассоциаций на свободный доступ к людским, материальным и финансовым ресурсам — из внутренних, иностранных и международных источников — неотъемлемо от права на свободу объединения и необходимо для существования и эффективной деятельности любого объединения<sup>10</sup>. При толковании статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах Комитет по правам человека подтвердил, что «право на свободу ассоциации относится не только к праву на создание ассоциации, но и гарантирует право такой ассоциации свободно осуществлять свою уставную деятельность»<sup>11</sup>, включая использование оборудования, полученного в качестве иностранной помощи<sup>12</sup>. Комитет признал, что ограничения финансирования, которые препятствуют способности ассоциаций осуществлять свою уставную деятельность, представляют собой нарушение статьи 22. В нескольких заключительных замечаниях государствам по осуществлению Пакта Комитет выразил обеспокоенность в связи с ограничениями доступа организаций гражданского общества к иностранному финансированию<sup>13</sup> и неоднократно подчеркивал, что законодательные положения, ограничивающие иностранное финансирование, не должны ставить под угрозу эффективную деятельность неправительственных организаций (НПО)<sup>14</sup>. Право на доступ к ресурсам также основано на праве на мирные собрания. В своем замечании общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания Комитет по правам человека признал, что статья 21 Пакта защищает деятельность, которая «находится вне непосредственного контекста собрания», но которая «является неотъемлемой частью придания значимости этому мероприятию», например «мобилизация ресурсов участниками или организаторами»<sup>15</sup>.

10. Другие международные документы по правам человека также признают право ассоциаций на доступ к ресурсам. Например, в Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений прямо признается право на доступ к ресурсам в статье 6 f), которая гласит, что право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает свободу запрашивать и получать добровольные финансовые и иные взносы от частных лиц и учреждений<sup>16</sup>.

<sup>8</sup> См. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/newpage\\_jointdeclaration\\_9dec2021\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/newpage_jointdeclaration_9dec2021_en.pdf).

<sup>9</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004), п. 9; и консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека 27/21, пп. 71–72.

<sup>10</sup> См. A/HRC/23/29; и резолюцию 32/31 Совета по правам человека.

<sup>11</sup> *Беляцкий и др. против Беларуси* (CCPR/C/90/D/1296/2004).

<sup>12</sup> *Корнеев против Беларуси* (CCPR/C/105/D/1226/2003) и *Корнеев и др. против Беларуси* (CCPR/C/88/D/1274/2004).

<sup>13</sup> См., например, CCPR/C/VNM/CO/3, CCPR/C/BLR/CO/5, CCPR/C/HUN/CO/6, CCPR/C/BGD/CO/1, CCPR/C/AZE/CO/4, CCPR/C/RUS/CO/7 и CCPR/C/ISR/CO/4.

<sup>14</sup> См. также CCPR/C/VEN/CO/4 и CCPR/C/ETH/CO/1.

<sup>15</sup> См. п. 33.

<sup>16</sup> Резолюция 36/55 Генеральной Ассамблеи.

Аналогичным образом, в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках)<sup>17</sup> в статье 13 признается, что каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы для поощрения и защиты прав человека мирными средствами. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин указал, что при обеспечении полного выполнения Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>18</sup> государства должны «обеспечить условия, в которых женские ассоциации и неправительственные организации, занимающиеся вопросами гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, могут свободно действовать и привлекать средства»<sup>19</sup>.

11. Региональные органы мониторинга также убедительно подтвердили, что свобода ассоциации защищает право объединений искать, получать и использовать финансовые ресурсы. Например, Межамериканская комиссия по правам человека постоянно подчеркивает, что «одной из обязанностей государства, вытекающих из свободы ассоциации, является воздержание от ограничения средств финансирования правозащитных организаций. Государства должны разрешать и облегчать правозащитным организациям доступ к иностранным фондам в контексте международного сотрудничества»<sup>20</sup>. Африканская комиссия по правам человека и народов указала, что «в законе должно быть четко указано, что ассоциации имеют право свободно искать, получать и использовать средства в соответствии с некоммерческими целями». Это право распространяется на право ассоциаций «искать и получать средства из местных частных источников, национального государства, иностранных государств, международных организаций, транснациональных доноров и других внешних субъектов. Государства не должны требовать от ассоциаций получения разрешения до получения финансирования»<sup>21</sup>. В европейском контексте Комитет министров Совета Европы неоднократно подтверждал, что «НПО должны иметь возможность свободно запрашивать и получать финансирование — денежные или натуральные пожертвования — не только от государственных органов своего государства, но и от институциональных или индивидуальных доноров, другого государства или многосторонних агентств»<sup>22</sup>. Европейский парламент также подчеркнул, что «способность искать, обеспечивать и использовать ресурсы является существенной для функционирования любого объединения»<sup>23</sup>. Европейский суд по правам человека и Европейский суд также признали, что свобода ассоциации также включает в себя право организаций гражданского общества на доступ к финансированию<sup>24, 25</sup>.

## **В. Обязательства государств**

12. Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах налагает на государства как негативные, так и позитивные обязательства. Позитивные

<sup>17</sup> Резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи.

<sup>18</sup> См. ст. 7 с).

<sup>19</sup> CEDAW/C/RUS/CO/8, пп. 15–16. См. также CEDAW/C/TJK/CO/6, п. 19.

<sup>20</sup> Inter-American Commission on Human Rights, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, para. 179.

<sup>21</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly*, paras. 37–38.

<sup>22</sup> Council of Europe Committee of Ministers recommendation CM/Rec(2007)14, см. и также recommendation CM/Rec(2018)11; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Joint Guidelines on Freedom of Association*, principle 7.

<sup>23</sup> European Parliament resolution of 8 March 2022 on the shrinking space for civil society in Europe (2021/2103(INI)).

<sup>24</sup> European Court of Justice, *Commission v. Hungary* (case C-78/18), judgment of 18 June 2020, paras. 110–118.

<sup>25</sup> European Court of Human Rights, *Ramazanov and others v. Azerbaijan* (application No. 44363/02), para. 59.

меры требуют от государств создания и поддержания благоприятных условий, в которых ассоциации могут эффективно работать, включая содействие и облегчение их доступа к финансовым ресурсам. В соответствии с этим позитивным обязательством государства должны, например, предоставлять налоговые льготы и другие формы государственной поддержки ассоциациям, включая снижение расходов на банковские переводы<sup>26</sup>. Специальный докладчик считает, что предоставление государственной поддержки может способствовать реализации права ассоциаций на поиск, обеспечение и использование ресурсов, а также на более эффективное выполнение своей работы<sup>27</sup>. Процесс получения таких льгот должен быть простым, прозрачным и беспристрастным. Прежде всего предоставление государственной поддержки не должно ставить ассоциации в уязвимое положение или использоваться в качестве рычага для контроля или чрезмерного мониторинга организаций гражданского общества<sup>28</sup>.

13. Негативные обязательства требуют от государств воздерживаться от применения законов и практики, которые препятствуют осуществлению права, включая доступ к финансированию. Любое ограничение доступа к средствам, как неотъемлемая часть права на свободу ассоциации, должно отвечать требованиям статьи 22 2) Международного пакта о гражданских и политических правах, т. е. оно должно быть предусмотрено законом и быть необходимым для достижения одной или более из перечисленных законных целей, которые относятся к охране государственной безопасности, общественного порядка, здоровья населения или общественной морали, а также к уважению прав или репутации других лиц. Ограничения свободы ассоциации являются исключением из правил и должны применяться и толковаться узко.

14. Ограничение не отвечает требованию законности только потому, что оно официально принято в качестве национального закона. Такие законодательные положения должны быть сформулированы достаточно подробно для того, чтобы позволить членам общества регулировать свои действия, и не должны наделять неограниченными или широкими дискреционными полномочиями тех, кто отвечает за их применение. Кроме того, любое ограничение должно быть «необходимым в демократическом обществе». Чтобы соблюсти условие необходимости, власти должны продемонстрировать, что мера действительно может быть эффективной в достижении законной цели и является наименее жестким средством среди тех, которые могут достичь желаемой цели. Государство также должно доказать, что данная мера необходима для предотвращения реальной, а не гипотетической угрозы одному из оснований для ограничения, например национальной безопасности или общественному порядку<sup>29</sup>. При оценке соразмерности ограничения, наложенного на ассоциацию, государства должны изучить, не является ли эта мера чрезмерно обременительной, и соразмерны ли характер и суровость санкций, налагаемых в случае несоблюдения, тяжести правонарушения<sup>30</sup>. Ограничения не должны нарушать суть соответствующего права или быть направлены на препятствование его реализации и оказывать сдерживающее воздействие.

#### **IV. Важность для устойчивого развития и реагирования на пандемию COVID-19 и восстановления после нее**

15. Как неоднократно указывал Специальный докладчик, участие гражданского общества и его вклад в достижение целей и принципов Организации Объединенных

<sup>26</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and the Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, para. 223

<sup>27</sup> A/70/266, пп. 79–80. См. также Council of Europe Committee of Ministers recommendations CM/Rec(2007)14 and CM/Rec(2018)11; African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly, paras. 41–42; и Inter-American Commission on Human Rights, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, para. 187.

<sup>28</sup> A/70/266, п. 83.

<sup>29</sup> A/HRC/23/39, п. 23.

<sup>30</sup> Там же.

Наций, включая осуществление прав человека и устойчивое развитие, имеют первостепенное значение, и государства должны прилагать все усилия, чтобы поддерживать, а не тормозить работу гражданского общества<sup>31</sup>. Совет по правам человека неоднократно подчеркивал, что при наличии благоприятных условий гражданское общество может внести эффективный вклад в «решение и урегулирование проблем и вопросов, важных для общества», включая преодоление финансовых и экономических кризисов, реагирование на гуманитарные кризисы, включая вооруженные конфликты, защиту окружающей среды, расширение прав и возможностей лиц, принадлежащих к меньшинствам и уязвимым группам, борьбу с расизмом и расовой дискриминацией<sup>32</sup>.

16. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года также предусматривает ключевую роль участия и действий гражданского общества в достижении целей устойчивого развития. В цели 17, в частности, признается, что государствам не удастся успешно реализовать Повестку дня на период до 2030 года без сотрудничества с другими заинтересованными сторонами, включая гражданское общество<sup>33</sup>. В своей рекомендации о предоставлении возможностей гражданскому обществу в рамках сотрудничества в области развития и гуманитарной помощи Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) подтвердил, что «субъекты гражданского общества, во всем их многообразии, вносят решающий вклад в реализацию Повестки дня на период до 2030 года, обязательства не оставлять никого позади, инклюзивного устойчивого развития, эффективной гуманитарной помощи, миростроительства, защиты и укрепления демократии»<sup>34</sup>. В частности, Комитет содействия развитию признал в резолюции важнейшую роль организаций гражданского общества в реагировании на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19), восстановлении и повышении устойчивости. Аналогичным образом, Совместные руководящие принципы по свободе ассоциации Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) признают роль государственного финансирования и доступа к общественным ресурсам в «поощрении роли женщин и групп меньшинств в общественной и политической жизни путем, например, предоставления финансовой поддержки тем ассоциациям, которые принимают позитивные меры для обеспечения равенства представительства, улучшения положения женщин в обществе с целью гендерного равенства или расширения общественного и политического участия меньшинств»<sup>35</sup>.

17. Специальный докладчик подчеркивает, что, для того чтобы ассоциации могли выполнять свою миссию, доступ к ресурсам имеет решающее значение. Государства противоречат своим обязательствам по устойчивому развитию и эффективности помощи, когда они неоправданно ограничивают финансирование ассоциаций. Противоречие становится еще более очевидным, когда правительства получают финансирование непосредственно через международное сотрудничество. Государства должны признать, что обеспечение надежного и разнообразного ресурсного обеспечения организаций гражданского общества будет лучше гарантировать их эффективный вклад в реализацию Повестки дня на период до 2030 года, а также в реагирование на пандемию COVID-19, восстановление после нее и повышение устойчивости.

<sup>31</sup> [A/HRC/23/39](#), п. 42. См. также [A/73/279](#) и [A/74/349](#).

<sup>32</sup> Резолюция 24/21 Совета.

<sup>33</sup> [A/74/349](#), п. 20.

<sup>34</sup> Development Assistance Committee recommendation on enabling civil society in development cooperation and humanitarian assistance (OECD/LEGAL/5021).

<sup>35</sup> См. п. 204.



## V. Тенденции, события и проблемы, влияющие на доступ организаций гражданского общества к финансированию

18. В своем докладе 2013 года бывший Специальный докладчик предупредил, что субъекты гражданского общества сталкиваются с «усилением контроля и необоснованными ограничениями в отношении финансирования, которое они получают или предположительно получают»<sup>36</sup>. С тех пор эта тенденция заметно усилилась. Распространение необоснованных ограничений права ассоциаций на поиск, получение или использование финансирования — внутреннего и иностранного — не прекращается. Организации гражданского общества все больше и больше подвергаются воздействию законов и правил, созданных для контроля, а не для обеспечения доступа к финансированию. Эти меры часто вводились перед выборами и/или в ответ на масштабные протестные движения и использовались для того, чтобы заставить замолчать правозащитные организации, запугать и преследовать их. Многие организации гражданского общества были вынуждены сократить свою деятельность, перестроить свою работу или просто закрыться. Тенденции и события, вызывающие обеспокоенность, также включают растущее чрезмерное регулирование и финансовую изоляцию организаций гражданского общества в результате мер по борьбе с терроризмом и отмыванием денег.

### A. Препятствование доступу к иностранному финансированию

19. В последние годы несколько государств приняли или изменили законы и нормативные акты, ограничивающие право организаций гражданского общества на доступ к иностранному финансированию. Эти меры установили строгие требования к организациям гражданского общества в отношении доступа и использования иностранного финансирования, а также увеличили административное бремя и ввели более жесткие наказания за несоблюдение требований. Часто эти меры налагают обременительные требования и обязательства в отношении доступа ассоциаций к иностранному финансированию, сохраняя при этом широкую свободу действий национальных органов власти, включая правоохранительные органы, при применении закона. Такие меры постоянно обосновывались соображениями безопасности, при этом объективной проверки таких утверждений не проводилось<sup>37</sup>.

#### 1. Разрешение правительства на доступ к иностранным финансовым средствам

20. Все больше организаций гражданского общества во всем мире обязаны получать предварительное разрешение на получение иностранного финансирования. Процедуры предварительного одобрения варьируются в зависимости от страны, но общие меры включают предварительную регистрацию каждой организации, которой разрешено получать иностранные взносы, и одобрение правительством каждого иностранного взноса. Например, в Индии организации гражданского общества, желающие получить иностранное финансирование, должны зарегистрироваться в соответствии с Законом о регулировании иностранных взносов от 2010 года. Если регистрация по Закону одобрена, организация может получать иностранные пожертвования в течение пяти лет, при соблюдении строгих условий и обременительных требований к отчетности. Закон налагает полный запрет на доступ к иностранному финансированию для ассоциаций, признанных политическими, что имеет широкое определение. Закон стал предметом нескольких сообщений и заявлений мандатариев специальных процедур<sup>38</sup> в связи с тем, что он не соответствует

<sup>36</sup> A/HRC/23/39, п. 12.

<sup>37</sup> См. A/HRC/40/52.

<sup>38</sup> Подробную информацию обо всех отправленных сообщениях и полученной информации см. на сайте <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Упомянутые здесь случаи см., в частности, в документах IND 7/2015, IND 2/2016, IND 10/2016, IND 28/2018 и IND 17/2020. См. также подробный анализ Закона о регулировании иностранных взносов 2010 года на веб-сайте <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/04/UNSR-FOAA-info-note-India.pdf>.

«строгому критерию допустимых ограничений» права на свободу объединения и препятствует доступу организаций гражданского общества к иностранному финансированию. Мандатарии специальных процедур выразили обеспокоенность тем, что режим предварительного разрешения, предусмотренный Законом о регулировании иностранных вкладов, несовместим с международными обязательствами Индии в области прав человека и используется «для того, чтобы заставить замолчать организации, занимающиеся отстаиванием гражданских, политических, экономических, социальных, экологических или культурных приоритетов, которые могут отличаться от приоритетов, поддерживаемых правительством»<sup>39</sup>.

21. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что, вместо того чтобы изменить Закон о регулировании иностранных взносов в соответствии с международными нормами и стандартами в области прав человека, Индия в 2020 году внесла в него поправки, направленные на установление еще более жестких ограничений для организаций гражданского общества, стремящихся получить доступ к иностранному финансированию. Например, поправки 2020 года снизили лимит административных расходов на любое иностранное финансирование или гранты с 50 процентов до 20 процентов, что серьезно повлияло на способность организаций гражданского общества использовать ресурсы для выплаты заработной платы, профессиональных гонораров, оплаты коммунальных услуг, поездок и других операционных расходов. Поправки также ввели запрет на любые субгранты между организациями, зарегистрированными в соответствии с Законом, что ограничивает сотрудничество между более крупными и более мелкими ассоциациями; и теперь требуется, чтобы все средства поступали на единый банковский счет одного делового отделения Государственного банка Индии. Поправки наделили чиновников более значительными полномочиями приостанавливать регистрацию организации на 180 дней в дополнение к 180 дням, уже предусмотренным Законом, пока чиновники определяют, следует ли аннулировать регистрацию «в общественных интересах» или если владелец регистрации нарушил закон. В Египте Закон об ассоциациях (Закон 149/2019)<sup>40</sup>, принятый в 2020 году, требует от организаций гражданского общества уведомлять правительство о каждом полученном ими взносе. Этот закон и сопутствующие ему нормативные акты дают правительству полномочия и неограниченную свободу действий по запрету грантов и пожертвований из-за пределов Египта или от иностранных организаций на территории Египта, вводя предварительное одобрение иностранных пожертвований.

22. Специальный докладчик подчеркивает, что ассоциации должны свободно искать, получать и использовать иностранное финансирование без необходимости получения какого-либо специального разрешения. Предварительное разрешение правительства на доступ к иностранным фондам не соответствует критерию необходимости и соразмерности и является нарушением права на свободу ассоциации<sup>41</sup>. Даже процедура уведомления о получении этих средств, возможно, должна быть обоснована и отвечать строгим требованиям необходимости и пропорциональности<sup>42</sup>.

## **2. Обременительные и чрезмерно строгие правила, регулирующие использование иностранного финансирования**

23. Некоторые страны устанавливают обременительные, бюрократические и чрезмерно строгие требования к организациям гражданского общества после получения ими иностранного финансирования, что ограничивает их возможности для свободной деятельности. Это может включать обязательства по представлению обширных и подробных отчетов или публичному раскрытию информации об использовании их финансирования (например, в случае Беларуси, Индии, Никарагуа и Российской Федерации). Специальный докладчик повторяет, что, если доказано, что

<sup>39</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/06/un-rights-experts-urge-india-repeal-law-restricting-ngos-access-crucial?LangID=E&NewsID=20112>.

<sup>40</sup> См. EGY 6/2021.

<sup>41</sup> CCPR/CO/76/EGY, п. 21.

<sup>42</sup> A/HRC/23/39, п. 37.

это необходимо для достижения законной цели, требования к отчетности ассоциации, получающей иностранное финансирование, должны быть максимально упрощены<sup>43</sup>. Требования к отчетности не должны возлагать на организацию чрезмерное или дорогостоящее бремя. Требование к организациям гражданского общества публично раскрывать финансовую информацию представляет собой серьезное ограничение свободы объединения. Такое требование было признано обоснованным, когда оно использовалось для обеспечения прозрачности политических партий и организаций, официально занимающихся оплачиваемой лоббистской деятельностью<sup>44</sup>, а также в связи с ассоциациями, получающими государственные средства, но только в отношении конкретно таких средств, а не их финансов в целом. Все требования к отчетности должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить права доноров, бенефициаров и сотрудников ассоциаций<sup>45</sup>.

24. Нарушение этих требований часто может привести к серьезным санкциям, включая закрытие ассоциации или уголовное преследование ее представителя. Например, Специальный докладчик выразил обеспокоенность правительству Уганды в связи с участвовавшим применением административных мер, криминализации и актов запугивания в отношении организаций гражданского общества в связи с получением доступа к иностранному финансированию<sup>46</sup>, включая недавнее решение Министерства внутренних дел приостановить деятельность 54 организаций гражданского общества, в том числе 16 организаций, которые якобы не подали годовые декларации и не провели аудит счетов в компетентные органы<sup>47</sup>. Специальный докладчик повторяет, что любые санкции за несоблюдение требований к отчетности или других мер административного контроля должны всегда руководствоваться принципами соразмерности и необходимости. Принудительный роспуск и приостановление деятельности — одни из самых серьезных санкций, которые власти могут применить к организации. Их введение должно быть крайней мерой.

### 3. Тактика стигматизации в отношении организаций гражданского общества, финансируемых из-за рубежа

25. Определяющей тенденцией в ограничении иностранного финансирования является стигматизация ассоциаций. В течение многих лет правительства некоторых стран намеренно изображали иностранное финансирование как новую форму империализма, или неоколониализма, а получателей подвергали юридическим ограничениям и стигматизации<sup>48</sup>. Ассоциации, выступающие за права человека и демократические реформы, стали мишенью для нападок, причем многие из них по закону должны были принять ярлык «иностранного агента» в качестве условия для продолжения своей деятельности и получения важнейшего финансирования.

26. Вместе с другими специальными процедурами Специальный докладчик неоднократно выражал обеспокоенность в отношении Российской Федерации<sup>49</sup> в связи с принятием и применением «Закона об иностранных агентах» 2012 года, отмечая, что принуждение ассоциаций носить ярлык иностранных агентов в соответствии с нечетко определенными понятиями, такими как «участие в политической деятельности» или «проведение политических акций с целью повлиять на государственную политику или мнения», может «препятствовать законной работе правозащитников и организаций гражданского общества и стигматизировать их, а также иметь серьезные пагубные последствия для этих организаций и права на свободное объединение в Российской Федерации»<sup>50</sup>. С тех пор в этот закон неоднократно вносились поправки,

<sup>43</sup> См. A/70/266 и A/74/349.

<sup>44</sup> Venice Commission opinion CDL-AD(2019)002, para. 106.

<sup>45</sup> Ibid., para. 108.

<sup>46</sup> См. UGA 1/2022, UGA 4/2021, UGA 1/2021 и UGA 5/2020.

<sup>47</sup> См. UGA 4/2021.

<sup>48</sup> A/HRC/23/39, п. 27.

<sup>49</sup> Закон об иностранных агентах был предметом нескольких сообщений специальных процедур. См. RUS 5/2012, RUS 3/2013, RUS 13/2013, RUS 5/2014, RUS 7/2014 и RUS 9/2014.

<sup>50</sup> См. RUS 5/2014.

расширяющие сферу его действия и еще больше ограничивающие возможности ассоциаций вести свою деятельность и получать доступ к иностранному финансированию. Примечательно, что 30 декабря 2020 года новые поправки к закону расширили список субъектов, которые могут быть назначены иностранными агентами, и ужесточили наказание до пяти лет лишения свободы в случае нарушения закона. Применение этого закона привело к ряду произвольных проверок, уголовных преследований и запрету организаций<sup>51</sup>, включая роспуск таких известных правозащитных групп, как Международное общество «Мемориал» и правозащитный центр «Мемориал»<sup>52</sup>. Специальный докладчик вместе с другими экспертами Организации Объединенных Наций повторяет призывы к отмене этого закона или внесению в него существенных поправок, чтобы привести его в соответствие с обязательствами Российской Федерации в области прав человека<sup>53</sup>.

27. В 2020 году в Никарагуа был принят Закон о регистрации иностранных агентов, согласно которому все ассоциации, их ключевой персонал, а также их подрядчики обязаны зарегистрироваться в качестве иностранных агентов, если они получают какую-либо финансовую поддержку из иностранных источников. На зарегистрированных иностранных агентов распространяются широкие ограничения, которые включают в себя обязанность предоставлять предварительное уведомление о намерении получить иностранную поддержку, запрет на расходование любых иностранных средств на деятельность, не разрешенную правительством, ежемесячную отчетность и постоянный надзор. Зарегистрированные иностранные агенты не могут «вмешиваться в дела, деятельность или вопросы внутренней политики» или политическую деятельность<sup>54</sup>. После принятия закона несколько организаций гражданского общества в стране были вынуждены закрыться и прекратить свою деятельность<sup>55</sup>. В 2021 году Сальвадор представил аналогичный законопроект о регистрации иностранных агентов, который серьезно ограничит доступ к финансированию из иностранных источников. Примечательно, что законопроект включает в себя стигматизирующие требования к публичному раскрытию информации и предусматривает введение 40-процентного налога на каждую иностранную финансовую операцию, бенефициаром которой является иностранный агент<sup>56</sup>.

28. Специальный докладчик подчеркивает, что огульное навешивание ярлыка «иностранного агента» на все организации гражданского общества и обременительные обязательства по отчетности, раскрытию информации и регистрации, налагаемые на них только потому, что они получают иностранное финансирование, не могут считаться необходимыми в демократическом обществе для обеспечения законной цели, включая обеспечение прозрачности сектора гражданского общества.

29. Помимо стигматизирующих правовых мер, финансируемые из-за рубежа организации гражданского общества становятся жертвами дезинформации и клеветнических кампаний, направленных на дискредитацию их деятельности, в том числе со стороны высокопоставленных государственных чиновников. Контролируемые правительством СМИ и онлайн-платформы часто используются для того, чтобы представить деятельность организаций гражданского общества как «предательскую» и служащую «иностранцам интересам». Специальный докладчик выразил обеспокоенность по поводу использования законов об иностранных агентах в Российской Федерации и Никарагуа в спонсируемых государством кампаниях в СМИ для очернения организаций гражданского общества, что еще больше подвергает их риску преследований и насилия и затрудняет их работу<sup>57</sup>. В Беларуси, как сообщается, президент сделал заявление, в котором он уравнил неправительственные и некоммерческие организации с «бандитами и иностранными агентами», сказав, что

<sup>51</sup> См., например, RUS 4/2015, RUS 2/2016, RUS 4/2016 и RUS 3/2017.

<sup>52</sup> См. RUS 13/2021.

<sup>53</sup> См., например, RUS 13/2021 и RUS 9/2019.

<sup>54</sup> См. NIC 3/2020.

<sup>55</sup> См., например, NIC 5/2021.

<sup>56</sup> См. SLV 8/2021.

<sup>57</sup> См. RUS 13/2013.

они были «бездумно» зарегистрированы правительством, а их сотрудникам «промывали мозги иностранными деньгами»<sup>58</sup>. Такие действия оказывают отрицательное воздействие на способность организаций гражданского общества осуществлять свое право на свободу объединения и снижают их возможности по сбору средств. Все подобные ограничительные действия должны быть прекращены.

#### 4. Ограничения на иностранное финансирование в связи с политической деятельностью

30. Многие государства ограничивают или запрещают доступ к иностранному финансированию на основании политического характера деятельности организации. Эти ограничения вызывают серьезные сомнения в законности, особенно потому, что в них часто используются слишком широкие термины, допускающие множество толкований, которые могут охватить практически всю потенциальную деятельность организации гражданского общества. Сюда входит деятельность, которая не только законна, но и поощряется Международным пактом о гражданских и политических правах, например защита прав человека и продвижение знаний об основных правах и участие в управлении государством. В Индии Закон о регулировании иностранных вкладов лишает права на получение иностранного финансирования всех тех, чьи действия могут быть истолкованы как «способные нанести ущерб ... экономическим интересам государства» или «общественным интересам». Специальный докладчик выразил обеспокоенность в отношении Гватемалы в связи с принятием в 2020 году указа, который угрожает ассоциациям, использующим иностранные средства «для осуществления деятельности, “нарушающей общественный порядок” на национальной территории Гватемалы», немедленной отменой регистрации, а их руководителям — уголовным преследованием<sup>59</sup>. Что именно представляет собой нарушение общественного порядка или затрагивание общественных интересов не определено.

31. Некоторые государства приняли законы со столь же расплывчатыми формулировками, которыми власти злоупотребляют для уголовного преследования субъектов гражданского общества, особенно правозащитников и организаторов протестов, за получение и использование иностранного финансирования для поддержки своей продемократической деятельности. Например, Египет в 2014 году внес поправки в Уголовный кодекс, ужесточающие наказание для организаций, которые получают иностранное финансирование с намерением нанести ущерб «национальным интересам» или «общественному миру». Закон о национальной безопасности, принятый в 2020 году в Гонконге, Китай, предусматривает уголовную ответственность как гонконгских, так и международных субъектов, которые совершают «сговор с иностранным государством или с внешними элементами с целью создания угрозы государственной безопасности» путем предоставления или получения «инструкций, контроля, финансирования или других видов поддержки». Закон также требует осуждения и наказания «учреждения, организации и отдельных лиц за пределами материка», оказывающих такую поддержку. В Алжире в 2020 году в Уголовный кодекс были внесены поправки, предусматривающие наказание в виде «тюремного заключения на срок от пяти до семи лет» для каждого, кто получает средства «для осуществления или подстрекательства к осуществлению действий, способных подорвать безопасность государства, стабильность и нормальное функционирование его институтов, национальное единство, территориальную целостность, фундаментальные интересы Алжира или общественную безопасность и порядок». Эти изменения были внесены в ответ на массовые продемократические движения протеста в указанных странах, которые были встречены жестокими репрессиями, включая массовые аресты и криминализацию<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> См. BLR 8/2021.

<sup>59</sup> См. <https://freeassemblyandassociation.net/wp-content/uploads/2021/01/Guatemala-Amicus-Brief-Guatemala-ENG.pdf>.

<sup>60</sup> См., например, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/09/un-experts-condemn-jail-sentence-against-algerian-journalist-and-call-his> and CHN 17/2020.

32. Ограничения на иностранные пожертвования оправдывались, например, предотвращением чрезмерного иностранного влияния на политические партии или защиты целостности избирательного процесса<sup>61</sup>. Однако такие меры не могут быть основаны на расплывчатых и слишком широких терминах, которые не соответствуют принципу законности. Как указывает Венецианская комиссия, «ассоциация не должна быть запрещена, распущена, стигматизирована или криминализована только потому, что она получает и использует иностранное финансирование для мирного участия в вопросах политических и общественных дебатов», включая продвижение основанных на правах человека поправок к правовому или конституционному порядку. Слишком широкие ограничения в этой области оказывают ограничивающее воздействие на осуществление права на свободу объединения и негативно влияют на гражданское пространство и демократию.

## **В. Противодействие финансированию терроризма**

### **1. Стандарты и практика правоприменения Группы разработки финансовых мер**

33. Международные нормы и стандарты, направленные на предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма, связаны с ростом ограничительных норм, ущемляющих право ассоциаций искать, получать и использовать финансовые ресурсы по всему миру. В своем докладе 2013 года бывший Специальный докладчик критиковал стандарты, разработанные Группой разработки финансовых мер, глобальным органом по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, за то, что они не «предусматривают конкретных мер по защите сектора гражданского общества от необоснованных ограничений их права на свободу объединений со стороны государств, утверждающих, что их меры соответствуют рекомендациям Группы разработки финансовых мер». В частности, в докладе предупреждается, что рекомендация 8 Группы, касающаяся пересмотра законов и положений, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, с тем чтобы эти организации не могли быть использованы для финансирования терроризма, используется государствами не по назначению для подавления гражданского общества. Аналогичную озабоченность выразил Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, который отметил, что рекомендация 8 Группы «оказалась полезным инструментом для ряда государств как средство сокращения пространства для гражданского общества и подавления политической оппозиции» и нанесла «неисчислимый ущерб гражданскому обществу»<sup>62</sup>.

34. Специальный докладчик приветствовал усилия Группы разработки финансовых мер, направленные на решение этих проблем<sup>63</sup>. В частности, при пересмотре своей рекомендации 8 Группа уточнила, что роль государств заключается не в том, чтобы выделять некоммерческий сектор для более строгого регулирования, а в том, чтобы осуществлять надзор и защиту подмножества организаций гражданского общества, которые «страна определила как уязвимые для злоупотреблений в сфере финансирования терроризма», и отметила, что эти меры должны быть «целенаправленными и пропорциональными»<sup>64</sup>. Группа подчеркнула, что «целевой подход» в борьбе с террористической угрозой сектору гражданского общества «необходим, учитывая разнообразие отдельных национальных секторов, различную степень, в которой части каждого сектора могут быть уязвимы для злоупотреблений со стороны террористов, необходимость обеспечения дальнейшего процветания законной благотворительной деятельности, а также ограниченность ресурсов и полномочий, доступных для борьбы с финансированием терроризма в каждой

<sup>61</sup> Venice Commission opinion CDL-AD (2019)002, paras. 101–102.

<sup>62</sup> A/HRC/40/52, п. 6; см. также ОН 14/2016.

<sup>63</sup> A/74/335, п. 35.

<sup>64</sup> Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation* (2012–2022), available at <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

стране»<sup>65</sup>. Группа также указала, что страны должны выполнять рекомендацию 8 в соответствии со своими обязательствами по договорам в области прав человека и гуманитарного права.

35. Тем не менее, спустя шесть лет после пересмотра рекомендации 8, многие проблемы остаются нерешенными. Особую тревогу вызывает тот факт, что при проведении взаимных (коллегиальных) оценок, которые проводятся в разных странах для классификации степени их соответствия стандартам Группы разработки финансовых мер, как правило, не учитываются способы, с помощью которых принимаемые меры используются для необоснованного ограничения и криминализации законной деятельности организаций гражданского общества или вызывают непредвиденные последствия, направленные против права организаций гражданского общества на поиск, получение и использование финансирования. Особую тревогу вызывает случай с Никарагуа. В отчете Группы разработки финансовых мер для Латинской Америки за 2020 год по Никарагуа указано, что страна «в основном соблюдает» рекомендацию 8<sup>66</sup>, несмотря на то, что Закон 977 (против отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения), среди прочих законов, вдохновленных Группой разработки финансовых мер, был разработан и использовался для преследования, криминализации и преследования представителей гражданского общества, включая правозащитников и оппозиционные партии.

36. Специальный докладчик присоединяется к Специальному докладчику по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, который настаивает на том, что Группе разработки финансовых мер необходимо внедрить весьма конкретные и всеобъемлющие контрольные показатели и руководство по правам человека, чтобы способствовать выполнению рекомендации 8 в соответствии с требованиями прав человека<sup>67</sup>. Группа должна обеспечить последовательное применение соображений прав человека во всех юрисдикциях членов Группы и региональных органов, созданных по типу Группы<sup>68</sup>. Специальный докладчик далее рекомендует Группе принять срочные меры для обеспечения того, чтобы ее оценщики имели необходимый опыт и подготовку по пересмотренной рекомендации 8. Это становится все более важным в условиях, когда репрессивные правительства по всему миру продолжают использовать рекомендацию 8 Группы в качестве оправдания для репрессий против гражданского общества.

## 2. Чрезмерное регулирование со ссылками на правила Группы разработки финансовых мер

37. Специальный докладчик и другие мандатарии неоднократно выражали обеспокоенность по поводу чрезмерного регулирования этого сектора под видом борьбы с терроризмом и отмыванием денег. Принимаемое или предлагаемое законодательство часто непропорционально риску и часто используется правительствами для ограничения свободы ассоциаций, мирных собраний и выражения мнений (например, правительствами Филиппин<sup>69</sup>, Таиланда<sup>70</sup>, Турции<sup>71</sup>, Венесуэлы (Боливарианской Республики)<sup>72</sup> и Зимбабве<sup>73</sup>). Эти законы и нормативные акты часто характеризуются как необходимые для соблюдения стандартов Группы разработки финансовых мер, причем формулировки копируются из рекомендации 8 и пояснительной записки к ней. Несмотря на ссылки на рекомендацию 8 Группы, законы

<sup>65</sup> Пояснительное примечание к рекомендации 8 — см. особенно раздел В.3 е).

<sup>66</sup> См. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-FUR-Nicaragua-Jan-2020.pdf>.

<sup>67</sup> A/74/335, п. 35.

<sup>68</sup> Там же, п. 36.

<sup>69</sup> См. PHL 4/2020.

<sup>70</sup> См. THA 7/2021.

<sup>71</sup> См. TUR 3/2021.

<sup>72</sup> A/HRC/47/55, пп. 63–69. См. также VEN 8/2021.

<sup>73</sup> См. ZWE 3/2021.

в целом не соответствуют требованию Группы о том, что они должны быть направлены на те организации гражданского общества, которые, как было продемонстрировано, подвержены высокому риску злоупотреблений в целях финансирования терроризма, и что такие законы должны быть пропорциональны выявленному риску<sup>74</sup>.

38. Стремясь выполнить рекомендацию 8 Группы разработки финансовых мер, государства должны избегать общесекторальных ограничений, предполагающих, что все организации гражданского общества особенно уязвимы к финансированию терроризма, или одинаково относящихся ко всему сектору. Ограничения должны основываться на индивидуальных и идентифицируемых подозрениях, а не на упреждающих подозрениях в отношении целого сектора<sup>75</sup>. Для соблюдения подхода, основанного на оценке риска и целенаправленного подхода, требуемого рекомендацией 8, государства должны сначала оценить и определить риск и только потом вводить целенаправленные меры, если это оправдано оценкой риска и только если существующих мер недостаточно для устранения риска. Помимо минимизации нарушений свободы ассоциации, такой подход концентрирует внимание государства на организациях гражданского общества, которые подвержены наибольшему риску злоупотреблений в целях финансирования терроризма, вместо того чтобы применять неэффективный и чрезмерно широкий подход, пытаясь «надзирать» за всем сектором организаций гражданского общества. Специальный докладчик также считает, что Группа играет важную роль в обеспечении надлежащего выполнения странами требования рекомендации 8 об определении подсекторов организаций гражданского общества, подверженных высокому риску, и тех, которые подвержены низкому или нулевому риску злоупотреблений.

39. Законы и нормативные акты часто принимаются без каких-либо значимых консультаций с организациями гражданского общества. Специальный докладчик подчеркивает, что организации гражданского общества являются важнейшим партнером в контртеррористических усилиях правительства и что необоснованные ограничения на их работу могут быть контрпродуктивными и негативно повлиять на контртеррористические усилия<sup>76</sup>. Действительно, стандарты Группы разработки финансовых мер требуют, чтобы государства взаимодействовали с гражданским обществом в отношении рисков финансирования терроризма, узнавали, какие меры принимают организации гражданского общества для снижения этих рисков — например, саморегулирование или надлежащая практика внутреннего управления — и учитывали эту информацию при оценке рисков в своем секторе. Специальный докладчик призывает государства взаимодействовать с организациями гражданского общества, а не маргинализировать их, чтобы государства могли лучше выполнять свои обязательства по рекомендации 8 по эффективному надзору за сектором.

### 3. Обозначение в качестве террористической организации

40. Несколько мандатариев специальных процедур уже рассматривали вопрос о том, как целевые санкции — хотя и полезные для борьбы с финансированием терроризма — могут также серьезно ограничить доступ к финансированию гуманитарных и других организаций гражданского общества или могут быть злонамеренно использованы против них<sup>77</sup>. Совсем недавно Специальный докладчик присоединился к другим мандатариям, осудив решение Израиля включить шесть палестинских правозащитных групп и групп гражданского общества в список террористических организаций, назвав это «лобовой атакой на палестинское правозащитное движение и на права человека повсюду». Они выразили обеспокоенность тем, что это обозначение «фактически запретит работу этих

<sup>74</sup> Тенденция чрезмерного регулирования была отмечена самой Группой разработки финансовых мер в ее последнем докладе о непреднамеренных последствиях для некоммерческого сектора. См. <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>.

<sup>75</sup> A/70/266, п. 53.

<sup>76</sup> A/HRC/40/52, п. 6.

<sup>77</sup> См. A/HRC/40/52; см. также A/73/361.



правозащитников и позволит израильским военным арестовывать их сотрудников, закрывать их офисы, конфисковывать их имущество и запрещать их деятельность и работу по защите прав человека»<sup>78</sup>, включая работу с «палестинскими женщинами и девочками, детьми, крестьянскими семьями, заключенными и активистами гражданского общества, все из которых сталкиваются с повышенным уровнем дискриминации и даже насилия». Тогда стало известно, что правительство Нидерландов решило сократить финансирование одной из палестинских НПО, которую Израиль назвал террористической. Специальный докладчик присоединился к другим мандатариям, призвав Нидерланды заново рассмотреть и пересмотреть решение бывшего правительства страны о прекращении финансирования Нидерландами Союза комитетов сельскохозяйственного труда<sup>79</sup>.

41. Даже без указания на терроризм, государства, по сообщениям, могут необоснованно обвинять субъектов гражданского общества в терроризме, замораживать их активы и запрещать им поездки, часто без объяснения причин и без судебного разбирательства<sup>80</sup>. Специальный докладчик был проинформирован о том, что у организации «Сельские миссионеры Филиппин» были заморожены банковские счета после того, как государственные органы заявили о наличии вероятных оснований полагать, что она участвовала в финансировании терроризма, поддерживая коммунистов<sup>81</sup>.

#### 4. Снижение рисков банками

42. Организации гражданского общества отмечают тенденцию «чрезмерных задержек при переводе денежных средств, обременительных требований должной осмотрительности, невозможности открытия банковских счетов и произвольного закрытия банковских счетов — все это в совокупности классифицируется как действия финансовых учреждений по «снижению риска»<sup>82</sup>. Хотя стандарты Группы разработки финансовых мер и национальное законодательство признаны ключевыми факторами этой тенденции, многие банки выходят за рамки как законодательства, так и стандартов Группы разработки финансовых мер, рассматривая все организации гражданского общества как клиентов высокого риска и повышая требования к должной осмотрительности и стоимость их услуг<sup>83</sup>.

43. Например, Специальный докладчик был проинформирован о том, что банки все чаще требуют от организаций гражданского общества предоставления обширных документальных доказательств для транзакций, исходящих из-за рубежа. В Армении, например, некоторые банки, по сообщениям, требовали подробную информацию от организаций гражданского общества, открывающих счет (например, паспортные данные всех учредителей, договоры с донорами, определение цели организации и цели полученных средств). Во многих случаях такая более тщательная проверка приводила к отказу в предоставлении услуг и к тому, что банки отказывались от клиентов-благотворителей, тем самым не управляя рисками, а избегая рисков, связанных с некоммерческими клиентами<sup>84</sup>.

44. Правительства также инструктируют финансовые учреждения о необходимости принятия ограничительных мер. Например, в Бolivарианской Республике Венесуэла Управление по надзору за банковским сектором поручило национальному банковскому сектору усилить надзор за финансовыми операциями, осуществляемыми НПО, с целью выявления операций, которые могут быть связаны с преступной деятельностью или квалифицироваться как отмывание денег, финансирование

<sup>78</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/u-experts-condemn-israels-designation-palestinian-human-rights-defenders>.

<sup>79</sup> NLD 1/2022.

<sup>80</sup> A/HRC/40/52, п. 48.

<sup>81</sup> PHL 1/2020.

<sup>82</sup> См. <https://fatfplatform.org/assets/Global-NPO-Coalition-input-for-UC-workstream-on-derisking-and-financial-exclusion.pdf>.

<sup>83</sup> A/HRC/40/52, п. 51.

<sup>84</sup> Представление Европейского центра некоммерческого права.

терроризма или распространение оружия массового уничтожения. Приказ был принят в ноябре 2020 года, за год до запланированной оценки страны Карибской группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег<sup>85</sup>. Это решающий период времени, когда многие государства спешат внедрить меры по надзору — обычно в форме указов или подзаконных норм. В случае несоблюдения требований финансовые учреждения могут столкнуться с серьезными санкциями.

45. Специальный докладчик подчеркивает, что коммерческие предприятия несут ответственность за соблюдение и защиту прав человека, включая свободу объединения, как это изложено в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты»<sup>86</sup>. Для финансовых учреждений это подразумевает обязанность избегать ущемления права организаций гражданского общества на доступ к финансовым ресурсам и проводить надлежащую проверку соблюдения прав человека, чтобы как минимум гарантировать, что их деятельность, действия или бездействие не приведут к финансовой изоляции организаций гражданского общества<sup>87</sup>. Финансовые учреждения должны взаимодействовать с организациями гражданского общества в выявлении негативного воздействия их политики и практики противодействия финансированию терроризма и отмыванию денег на право на свободу объединения. Государства должны обеспечить финансовым учреждениям руководство, чтобы помочь им в попытках предотвратить неоправданное ограничение своей политикой и практикой доступа организаций гражданского общества к финансированию и его использованию. Группа разработки финансовых мер также призвана сыграть решающую роль в обеспечении того, чтобы банки выполняли свои обязанности по должной осмотрительности при полном соблюдении прав человека.

### **С. Другие ограничения со стороны государств**

46. Некоторые государства вводят ограничения, которые также влияют на способность ассоциаций привлекать средства внутри страны. В Азербайджане, например, запрещены все анонимные пожертвования, а получение организациями гражданского общества денежных пожертвований ограничено 200 манатами (примерно 115 долл. США)<sup>88</sup>. Некоторые государства вводят новые ограничения на сбор средств для населения. Например, в некоторых странах организации гражданского общества обязаны уведомлять власти или получать разрешение или лицензию при публичном сборе пожертвований. Недавно Турция распространила требование о получении разрешения, уже действующее в отношении очных публичных сборов средств, на сбор средств в Интернете. Новый закон требует разрешения правительства на запуск кампаний по сбору средств в Интернете и предусматривает серьезные наказания за нарушение закона (удвоение административных штрафов за несанкционированные кампании по очному сбору средств)<sup>89</sup>. Такие меры могут серьезно затруднить сбор средств для удовлетворения возникающих потребностей, таких как стихийные бедствия, когда быстрое реагирование имеет решающее значение. Все чаще движения и организации гражданского общества полагаются на новые, основанные на цифровых технологиях (например, краудфандинг через Интернет, системы электронных платежей, электронную почту и кампании по рассылке текстовых сообщений на мобильные телефоны), чтобы стимулировать пожертвования и собирать средства.

47. Специальный докладчик решительно осудил недавнюю волну законов и постановлений в некоторых частях мира, направленных на то, чтобы заставить замолчать, запугать или исключить организации гражданского общества, продвигающие права человека, путем ограничения их доступа к финансированию.

<sup>85</sup> A/HRC/47/55, пп. 63–69.

<sup>86</sup> A/HRC/17/31.

<sup>87</sup> См. A/HRC/47/39/Add.2.

<sup>88</sup> См. AZE 1/2012.

<sup>89</sup> Official Gazette No. 31351, Law No. 7262.

В Венгрии, например, в июле 2018 года был введен специальный иммиграционный налог, который облагает 25-процентным налогом а) финансовую поддержку деятельности по поддержке иммиграции, осуществляемой в Венгрии; и б) о финансовой поддержке деятельности организаций, имеющих представительство в Венгрии, осуществляющих деятельность по поддержке иммиграции (Закон ХLI от 2018 года)<sup>90</sup>. В Гане в законопроекте под названием «Продвижение надлежащих сексуальных прав человека и семейных ценностей Ганы» 2021 года предлагается запретить финансирование или спонсирование многих мероприятий в поддержку прав лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ) и наказывать их лишением свободы на срок от 5 до 10 лет<sup>91</sup>. В Словакии поправки к Закону о государственных субсидиях<sup>92</sup> ограничили правомочность потенциальных заявителей и получателей субсидий в области гендерного равенства организациями, продвигающими «брак и семейные ценности». В законе нет определения того, что такое «брак и семейные ценности», но подразумевается, что это предлог для исключения прав ЛГБТИ. Положения, ограничивающие или запрещающие право на свободу объединения, включая право на доступ к финансированию, определенной группы на дискриминационных основаниях, таких как сексуальная ориентация или гендерная идентичность, не допускаются Пактом и должны быть пересмотрены с целью отмены.

#### D. Практики доноров, вызывающие обеспокоенность

48. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает тот факт, что пандемия COVID-19 привела к потере финансирования организаций гражданского общества во всем мире. Например, только в Африке 55,69 процента (в 2020 году) и 68,1 процента (в 2021 году) организаций гражданского общества, ответивших на опрос организаций EPIC-Africa и @AfricanNGOs, сообщили о потере средств в результате пандемии<sup>93</sup>. Аналогичным образом, исследование, проведенное для Европейского союза, показало, что почти четверть опрошенных европейских организаций гражданского общества указали потерю финансирования в качестве основного результата пандемии<sup>94</sup>. Оценка Азиатско-Тихоокеанского региона по вовлечению организаций гражданского общества в ответ на COVID-19 также определила нехватку финансирования после пандемии как ключевую проблему для таких организаций<sup>95</sup>.

49. Причины такой потери финансирования многообразны, и анализ тенденций сокращения финансирования гражданского общества во время пандемии выходит за рамки настоящего доклада. Однако Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что практика многих доноров (как двусторонних, так и частных) продолжает налагать серьезное бремя на организации гражданского общества в ущерб как их

<sup>90</sup> См. HUN 1/2018.

<sup>91</sup> См. GHA 3/2021.

<sup>92</sup> Представление Словацкого национального центра по правам человека.

<sup>93</sup> EPIC-Africa and @AfricanNGOs, “The impact of COVID-19 on African civil society organizations: challenges, responses and opportunities”, June 2020,

URL: <https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/5efabc7884a29a20185fcbaf/1593490570417/The+Impact+of+Covid-19+on+African+Civil+Society+Organizations.pdf>, и

“The impact of COVID-19 on African civil society organizations: ongoing uncertainty and a glimmer of optimism”, October 2021,

URL: [https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-](https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+(4).pdf)

[19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+\(4\).pdf](https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+(4).pdf).

<sup>94</sup> European Economic and Social Committee, *The Response of Civil Society Organizations to Face the COVID-19 Pandemic and the Consequent Restrictive Measures adopted in Europe*,

URL: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-21-011-en-n.pdf>.

<sup>95</sup> Asian Development Bank, *The Governance Brief*, issue 42 (2021), “Engaging civil society organizations to enhance the effectiveness of COVID-19 response programs in Asia and the Pacific”, URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/689831/governance-brief-042-civil-society-covid-19-asia-pacific.pdf>.

финансовой устойчивости, так и результативности их программ и деятельности, в том числе для решения кризиса здравоохранения.

50. Например, информация, полученная Специальным докладчиком, свидетельствует о том, что процессы предоставления грантов и административные требования некоторых доноров, особенно двусторонних, по-прежнему остаются сложными и обременительными, исключая многие организации. Многие представители организаций гражданского общества сообщили, что испытывают трудности с доступом к информации о возможностях финансирования и сложным процессам подачи заявок, а также не имеют достаточного потенциала для осуществления таких процессов. Специальный докладчик повторяет рекомендацию Комитета содействия развитию ОЭСР от 2021 года о предоставлении возможностей гражданскому обществу в рамках сотрудничества в целях развития и гуманитарной помощи, которая призывает государства «упорядочить административные требования к поддержке гражданского общества, чтобы снизить операционные издержки для гражданского общества и поставщиков, и включить адаптивные и гибкие процессы в управление результатами финансирования гражданского общества»<sup>96</sup>. Специальный докладчик также призывает принять меры по увеличению и облегчению финансирования местных организаций, включая незарегистрированные организации.

51. Предпочтение доноров к краткосрочному воздействию по-прежнему является препятствием для работы многих организаций гражданского общества во всем мире, особенно местных субъектов гражданского общества. Доступ к гибкому основному финансированию и многолетнему поступлению средств может обеспечить стабильность организаций гражданского общества и позволить им меньше концентрироваться на сборе средств и больше усилий направлять на выполнение своей миссии. Специальный докладчик призывает доноров уделять приоритетное внимание предсказуемому и гибкому основному финансированию, а также многолетним грантам для поддержки организаций гражданского общества. Он высоко оценивает обязательства государств — членов ОЭСР «продвигать и инвестировать в лидерство местных субъектов гражданского общества в странах или территориях-партнерах путем, где это целесообразно и возможно, повышения доступности прямой, гибкой и предсказуемой поддержки, включая основную и/или программную поддержку, для повышения их финансовой независимости, устойчивости и местной ответственности»<sup>97</sup>.

52. Информация, полученная Специальным докладчиком, свидетельствует о том, что доноры не всегда готовы к внезапным политическим изменениям или конфликтам. Например, в Мьянме после военного переворота, в то время как некоторые доноры смогли действовать быстро и гибко, у многих других не было эффективного плана по выходу из создавшейся чрезвычайной ситуации. В таких условиях обычные каналы финансирования могут быть ненадежными или недоступными, а гражданское общество может иметь особые потребности в безопасном и надежном доступе к средствам для выполнения неотложных задач. Неготовность доноров в таких ситуациях может подвергнуть организации гражданского общества серьезному риску. Специальный докладчик призывает доноров, работающих в конфликтных ситуациях и политически неоднозначных контекстах, уделять особое внимание потребностям гражданского общества и заранее предвидеть их.

53. Специальный докладчик отмечает, что определенная практика доноров продолжает закреплять неравные отношения власти между организациями гражданского общества в странах с высоким уровнем дохода и организациями в странах с низким уровнем дохода, уровнем дохода ниже среднего и уровнем дохода выше среднего. Как указано в документе 2021 года «Основы политики по укреплению гражданского общества», принятом в Нидерландах, «отношения власти связаны с тем, кто принимает решения, кто получает финансирование и управляет им, кто планирует программы, кто участвует в разработке программы и решает, какую форму принимает

<sup>96</sup> OECD/LEGAL/5021, pillar 2, recommendation 6.

<sup>97</sup> Ibid., pillar 2, recommendation 4.

участие»<sup>98</sup>. Специальный докладчик согласен с утверждением, что «большой контроль и ответственность для местных организаций гражданского общества являются важным шагом к установлению отношений на равных и повышению роли гражданского общества» и что это также гарантирует, что программы «могут быть встроены в местный контекст более эффективно и более устойчиво». В этой связи Специальный докладчик с одобрением отмечает обязательства Комитета содействия развитию ОЭСР по «обеспечению участия местных субъектов гражданского общества в принятии решений на основе равных властных отношений с поддерживаемыми стратегическими объединениями, сетями, платформами и ресурсными центрами гражданского общества, в разработке, бюджетах и реализации их программ»<sup>99</sup>.

## VI. Последствия

54. Описанные выше ограничения и барьеры оказали значительное влияние на деятельность, а во многих случаях и на существование организаций гражданского общества во многих частях мира. Их воздействие выходит за рамки финансовой устойчивости пострадавших организаций и напрямую затрагивает сообщества, которым служат организации гражданского общества. Эти ограничения также имеют серьезные последствия для усилий по восстановлению после пандемии COVID-19. Например, согласно информации, полученной Специальным докладчиком, в Индии почти 6000 организаций гражданского общества потеряли возможность получать иностранные средства из-за обременительных требований и поправок, внесенных в Закон о регулировании иностранных взносов. Среди них были известные организации по оказанию помощи и учреждения, работающие над улучшением образования и здравоохранения. Сообщается также, что Закон о регулировании иностранных взносов препятствовал гуманитарному реагированию, не позволяя некоммерческим организациям, включая больницы, группы гражданского общества и благотворительные фонды, принимать кислород, медицинское оборудование, пожертвования и другие критически важные материалы. Специальный докладчик глубоко обеспокоен дальнейшими сообщениями о том, что это законодательство используется правоохранительными органами для преследования и принуждения к молчанию представителей гражданского общества.

55. Ограничения на иностранное финансирование организаций гражданского общества оказали охлаждающее воздействие на гражданское общество, заставив многие организации отказаться от поиска таких средств или вынудив их просто закрыться. В Египте, например, ограничения на иностранное финансирование использовались для подавления организаций гражданского общества на протяжении более десяти лет, в результате чего несколько таких организаций были вынуждены закрыться или покинуть страну. С 2011 года правительство не закрывало и не рассматривало дело в отношении нескольких организаций гражданского общества, основанных на иностранном финансировании, что позволяет проводить расследования и преследовать эти организации. В Российской Федерации определение организаций гражданского общества, получающих иностранное финансирование, в качестве «иностранного агента» стигматизировало их работу и отрезало их от источников внутреннего финансирования, вынудив многие из них закрыться. В то же время несколько международных донорских организаций были внесены в черный список нежелательных организаций. Эти два фактора в совокупности душат гражданское общество в стране. В Мьянме после переворота 2021 года огромная часть организаций гражданского общества была вынуждена закрыться или серьезно ограничить свою работу, что негативно сказалось на сообществах-бенефициарах, уже пострадавших от конфликта, репрессивной обстановки и пандемии COVID-19.

<sup>98</sup> Government of the Netherlands, “Policy Framework for Strengthening Civil Society: Power of Voices Partnerships” – a framework for funding civil society organizations, 1 January 2021 to 31 December 2025, URL: <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/11/28/policy-framework-strengthening-civil-society>.

<sup>99</sup> OECD/LEGAL/5021, pillar 2, recommendation 4.

56. Эти ограничения оказали непропорционально большое влияние на организации гражданского общества, отстаивающие права маргинализированных групп, включая женщин и ЛГБТИ, которые часто сильно зависят от иностранных средств для поддержки своей деятельности. Например, в Российской Федерации Закон об иностранных агентах способствовал стигматизации и дискриминации в отношении организаций ЛГБТИ, а также преследованию и преследованию сообщества ЛГБТИ. ЛГБТИ-организации были одними из первых организаций, подвергшихся расследованиям, продолжительным судебным разбирательствам и штрафам в соответствии с вышеупомянутым законом, что истощило их ограниченные ресурсы. На момент подготовки настоящего доклада в реестрах «иностранцев», которые ведет Министерство юстиции, числятся многие известные ЛГБТИ-группы, действующие в Российской Федерации на национальном и местном уровнях.

57. Стремление банков избежать рисков затронуло все типы организаций гражданского общества, но особенно те, которые работают в юрисдикциях с высоким уровнем риска. Специальный докладчик получил информацию о национальном отделении международной и признанной НПО, которое было вынуждено переехать из Корейской Народно-Демократической Республики, где оно имело более чем 20-летний опыт работы в области продовольственной безопасности; это решение было фактически навязано ему банками и их ограничительной интерпретацией международных санкций. Финансовая изоляция в конечном итоге вынуждает организации гражданского общества обходить банковскую систему или использовать нерегулируемые средства для внесения и получения пожертвований, препятствуя прозрачности и подотчетности, которые, как утверждается, призваны обеспечить меры по борьбе с терроризмом. Это также создает риски для персонала и офисов, которые должны иметь при себе большие суммы наличных денег для обеспечения текущей деятельности.

58. Специальный докладчик также отмечает, что необоснованные ограничения возможностей доступа гражданского общества к ресурсам имеют прямую связь с общим ухудшением ситуации с правами человека в стране. В Никарагуа, например, законы, регулирующие доступ организаций гражданского общества к финансированию, были приняты наряду с законодательством, ограничивающим права на свободу выражения мнений и мирных собраний, таким как специальный закон о киберпреступности, на фоне многолетних репрессий против гражданского общества и оппозиционных движений<sup>100</sup>. Применяемые в совокупности эти меры позволили никарагуанским властям подавить гражданское пространство в стране, криминализовав правозащитников и лидеров оппозиции и распустив сотни организаций гражданского общества.

## **VII. Прогрессивная практика**

59. Хотя угрозы праву организаций гражданского общества на поиск, получение и использование финансирования множатся, Специальный докладчик выявил важные усилия государств и других заинтересованных сторон по поощрению этого права. Ниже приведены примеры позитивных действий, доведенных до сведения Специального докладчика, которые заслуживают упоминания.

60. Правительства некоторых стран приняли важные политические меры, чтобы обеспечить организациям гражданского общества государственную поддержку во время пандемии COVID-19. Например, в Дании Министерство социальных дел и по делам пожилых людей предоставило чрезвычайное финансирование ассоциациям гражданского общества в размере около 640 млн. крон. В Чехии пороговые значения для пожертвований, подлежащих налогообложению, удвоились для физических лиц и утроились для корпоративных доноров. Другие государства облегчили существующие процедуры получения разрешений для организаций гражданского общества, стремящихся получить доступ к иностранному финансированию. Государственное финансирование организаций гражданского общества и доступ к другим формам

<sup>100</sup> См. NIC 3/2020.

финансовой помощи могут быть критическими мерами в обеспечении эффективности государственной политики во время кризиса, особенно для организаций, работающих с маргинализированными группами или меньшинствами.

61. Государственные и частные доноры также добились значительного прогресса в обеспечении гибкого выделения средств на поддержку организаций гражданского общества и создание правозащитных движений. Многие доноры быстро адаптировались к проблемам, связанным с COVID-19, с которыми сталкиваются организации гражданского общества по всему миру, расширив неограниченное финансирование, облегчив бюрократические процедуры и приняв более активную роль в информационно-пропагандистской работе. Специальный докладчик высоко оценивает усилия ряда доноров по поддержке организаций гражданского общества, работающих во все более сложных условиях, в получении доступа к финансированию, что включает помощь в преодолении этих ограничений и повышении устойчивости.

62. Специальный докладчик отмечает, что некоторые государства скорректировали свое законодательство, чтобы сделать возможными новые формы дарения. Например, в Финляндии Закон о фандрайзинге 2019 года освобождает малые фандрайзинговые организации от лицензий, тем самым обеспечивая свободный поток поддержки. Закон также признает возможность использования виртуальных валют. Мандатарии подчеркнули важность налоговых льгот для укрепления права ассоциаций на поиск, обеспечение и использование ресурсов, а также на более эффективное выполнение своей работы<sup>101</sup>. Это включает освобождение доходов определенных ассоциаций от подоходного налога или освобождение от налогов как индивидуальных, так и корпоративных доноров. Общее освобождение от налогов в Польше для ассоциаций общественной пользы и вычеты из подоходного налога с физических лиц являются примерами хорошей практики. Специальный докладчик напоминает, что эти привилегии должны быть легко достижимы с помощью простой процедуры и ощутимы, чтобы стимулировать благотворительность.

## VIII. Выводы и рекомендации

63. Пандемия COVID-19 подчеркнула важность хорошо обеспеченного ресурсами гражданского общества и негативное влияние ограничений на доступ к финансовым ресурсам не только на организации гражданского общества, но и на сообщества, которым они служат, включая ограничение программ по спасению жизни во время ответных мер на COVID-19. Специальный докладчик подчеркивает, что это должно стать важным тревожным сигналом для возобновления обязательств по созданию благоприятной среды для организаций гражданского общества, где доступ к финансовым ресурсам признается, уважается и поощряется.

64. Специальный докладчик рекомендует государствам:

а) обеспечить, чтобы ассоциации — зарегистрированные и незарегистрированные — могли в полной мере пользоваться своим правом искать, получать и использовать финансирование и другие ресурсы от физических и юридических лиц, будь то внутренних, иностранных или международных, без предварительного разрешения или других необоснованных препятствий — в том числе от частных лиц, ассоциаций, фондов и других организаций гражданского общества, иностранных правительств и агентств помощи, частного сектора, Организации Объединенных Наций и других организаций;

б) создавать и поддерживать в законодательстве и на практике благоприятные условия для реализации права организаций гражданского общества на поиск, получение и использование ресурсов;

<sup>101</sup> A/70/266, п. 81.

c) обеспечить, чтобы любое ограничение права организаций гражданского общества на доступ к финансированию соответствовало международным нормам и стандартам в области прав человека, в соответствии со строгим критерием необходимости и пропорциональности в демократическом обществе, с учетом принципа недискриминации;

d) отменить законы и регулирующие меры, вводящие ограничения, противоречащие международным стандартам в области прав человека, включая меры:

- i) вводящие абсолютные запреты на доступ к иностранным фондам;
- ii) вводящие требования о предварительном разрешении, регистрации или лицензировании деятельности по сбору средств, как внутри страны, так и за рубежом;
- iii) требующие дополнительных обременительных и чрезмерно навязчивых обязательств по отчетности или публичному раскрытию информации от организаций гражданского общества, стремящихся получить доступ к иностранным фондам или использовать их;
- iv) устанавливающие предельный или дополнительный налог на доходы от иностранного финансирования;
- v) стигматизирующие или делегитимизирующие работу организаций гражданского общества, финансируемых из-за рубежа и других групп, включая принуждение этих ассоциаций, получающих иностранное финансирование, к принятию негативных ярлыков, таких как «иностранные агенты», с целью подавления законной деятельности, такой как продвижение прав человека и демократии;
- vi) предусматривающие чрезмерно широкие и расплывчатые определения для ограничения возможностей организаций гражданского общества защищать права человека или участвовать в решении вопросов, вызывающих политическую озабоченность или общественные дебаты;
- vii) вводящие ненужные и непропорциональные санкции;

e) обеспечить полное соблюдение рекомендации 8 Группы разработки финансовых мер и ее подхода, основанного на оценке риска, при принятии законов и мер, направленных против гражданского общества. Государства должны избегать чрезмерного регулирования сектора гражданского общества с помощью законов и нормативных актов, направленных против отмывания денег и финансирования терроризма;

f) содержательно взаимодействовать с организациями гражданского общества при принятии любых мер, затрагивающих их право на поиск, получение и использование финансирования;

g) укреплять финансовую устойчивость организаций гражданского общества с помощью разнообразных и гибких форм финансовой и нефинансовой поддержки, включая институциональное финансирование, значимые налоговые льготы, поощрение деятельности организаций гражданского общества в поддерживаемых государством СМИ, а также поддержку филантропии, местных краудфандинговых платформ и других новых, инновационных механизмов;

h) проанализировать существующие законы и практику, чтобы убедиться, что они способствуют и облегчают привлечение и получение средств, в том числе с использованием цифровых технологий;

i) обеспечить, чтобы налоговый режим для организаций гражданского общества был не более обременительным, чем для бизнеса, и стимулировать поддержку работы некоммерческого сектора.



65. Специальный докладчик рекомендует сообществу доноров:

a) полностью выполнить рекомендацию Комитета содействия развитию ОЭСР о предоставлении возможностей гражданскому обществу в рамках сотрудничества в области развития и гуманитарной помощи;

b) проводить широкие консультации с различными субъектами гражданского общества с целью понимания воздействия финансирования и их потребностей в ресурсах, негативных последствий ограничений на получение средств и путей их преодоления, а также дополнительных потребностей получателей в наращивании потенциала;

c) организовать процесс совместного определения приоритетов финансирования и проектов на основе консультаций с гражданским обществом и затронутыми сообществами. Это предполагает переход от подхода «сверху вниз» к подходу, основанному на более широком участии, когда гражданское общество и доноры могут определять приоритеты как равноправные партнеры;

d) увеличить долгосрочные инвестиции (например, многолетние гранты) и адаптивные основные системы поддержки организаций и движений, работающих над продвижением прав маргинализированных групп, включая права женщин, экологическую справедливость и права коренных народов.

66. Специальный докладчик призывает Комитет по правам человека рассмотреть возможность разработки замечания общего порядка к статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, признав доступ к ресурсам неотъемлемой частью свободы ассоциации.

67. Специальный докладчик подчеркивает, что многосторонние организации несут позитивную ответственность за создание и поддержание благоприятных условий для гражданского общества. Он призывает Группу разработки финансовых мер и ее государства-члены включить право прав человека, в частности право ассоциаций искать, получать и использовать финансирование, во все обсуждения, оценки и установление стандартов по борьбе с терроризмом и его финансированием. Группа должна обеспечить с помощью своих стандартов, методологии, руководства и обучения, чтобы применение и исполнение рекомендации 8 не подрывало де-факто обязательные международные нормы в области прав человека. Специальный докладчик также призывает другие многосторонние учреждения и политические структуры, включая Исполнительный директорат Контртеррористического комитета Совета Безопасности и Глобальный контртеррористический форум, обеспечить, чтобы их усилия по борьбе с финансированием терроризма соответствовали их обязательствам в области прав человека.

68. Специальный докладчик также рекомендует финансовым учреждениям придерживаться своих обязательств в области прав человека по соблюдению права на свободу ассоциации и проявлять должную заботу о правах человека при разработке и реализации политики и практики, которые влияют на доступ организаций гражданского общества к ресурсам. Финансовые учреждения не должны автоматически рассматривать организации гражданского общества как организации с высоким уровнем риска в рамках своей политики и практики и должны позволить таким организациям воспользоваться преимуществами использования новых и инновационных технологий и источников финансирования, таких как краудфандинговые платформы.