

Ограничения на доступ к финансированию, в том числе из иностранных источников: международные и региональные стандарты, опыт России и зарубежных стран

Р. А. Курбанов

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

О. В. Шведкова

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗиСП.

Адрес: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34.
E-mail: olga0140@mail.ru

А. М. Белялова

научный сотрудник ИЗиСП.

Адрес: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

Limited Access to Financing, Including Funding from Foreign Sources: International and Regional Standards, Russian and Foreign Experience

R. A. Kurbanov

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the RF, Head of the Department for Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

O. V. Shvedkova

PhD, Leading Researcher of the IZAK.

Address: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 34 B. Cheremushkinskaya Str., Moscow, 117218, Russian Federation.
E-mail: olga0140@mail.ru

A. M. Belyalova

Researcher of the IZAK.

Address: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 34B. Cheremushkinskaya Str., Moscow, 117218, Russian Federation.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена одному из практически значимых вопросов в сфере функционирования неправительственных организаций – вопросу ограничения права на их финансирование, в том числе из иностранных источников. Анализ международных и региональных правил и стандартов, гарантирующих неправительственным организациям право на доступ к финансированию, проиллюстрировал признание институциональными органами международных и региональных организаций той значимой роли, которую играют неправительственные организации в процессе защиты прав и основных свобод человека и, привлечение внимания к проблемам НПО. Поскольку вопросы финансирования неправительственных организаций из иностранных источников в законодательстве зарубежных стран решаются неоднозначно, в статье представлен обширный опыт их урегулирования в странах Европы, Азии, Америки и Африки. Рассмотрев международные и региональные акты, допускающие установление ограничений в отношении финансирования НПО, авторы пришли к

выводу о том, что в них превалирует принцип, в соответствии с которым свобода должна быть правилом, а ограничения – исключением. Исследование опыта зарубежных стран в установлении подобных ограничений позволило утверждать о разнообразии запретительных механизмов. Отдельное внимание в статье уделено анализу соответствия международным и региональным нормам введенного в России в отношении ряда некоммерческих организаций специального правового статуса – статуса «иностранный агент». По данному вопросу также представлен зарубежный опыт.

Ключевые слова: неправительственные организации, ассоциации, ограничения финансирования, пожертвования, иностранные источники, иностранный агент, международные стандарты.

Abstract

The article focuses on a practically relevant issue in the functioning of non-governmental organizations, such as limits or restrictions on their funding, including funding from foreign sources. An analysis of international and regional rules and standards, ensuring the right of NGOs to receive funding, has shown that institutional agencies of international and regional organizations recognize the significant role of NGOs in the defense of human rights and fundamental freedoms and has highlighted the problems of NGOs. As the issues of foreign funding of NGOs are not unambiguously settled in laws of different countries, the article demonstrates a wide experience of their settlement in Europe, Asia, America and Africa. After studying the international and regional acts, setting limits to funding of NGOs, the researchers have concluded that they are governed by the following principle – freedom should be the rule, while limitations are an exception. A study of foreign experience in setting such limitations shows a wide diversity of restrictive mechanisms. The article also analyses the compliance of the “foreign agent” legal status, introduced in Russia for several NGOs, with international and regional standards. The issue is also illustrated by foreign examples.

Keywords: non-governmental organizations, associations, funding constraints, donations, foreign sources, foreign agent, international standards.

Впервые на международном уровне право на доступ к финансированию было закреплено в Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, принятой Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1981 г. [2]. В частности, «свобода испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования» прямо указана в пункте f статьи 6, раскрывающей содержание права на свободу мысли, совести, религии или убеждений.

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы гарантирует право на доступ к финансированию. В соответствии со статьей 13 Декларации, каждый имеет право индивидуально или совместно с иными лицами запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами.

В связи с тем, что в названных актах нет прямого запрета на финансирование из ино-

странных источников, они по умолчанию предоставляют неправительственным организациям право на иностранное финансирование. На это неоднократно было указано в отчетах Специального докладчика ООН о положении правозащитников и отчетах Специального представителя Генерального секретаря ООН. Специальный докладчик особо подчеркнул, что Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы защищает право финансирования из различных источников, включая иностранные¹. По его утверждению, основанному на мнении Специального представителя Генерального секретаря ООН о положении правозащитников, «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

¹ См., например: Отчет специального докладчика о положении правозащитников. Документ ООН A/66/203 // Генеральная Ассамблея ООН. – 2011. – 28 июля. – Пар. 70.

право, как и государства»¹. В одном из докладов особо подчеркнуто, что «единственные законные требования к таким НПО [финансируемым иностранными источниками] должны быть предприняты в интересах прозрачности» [15].

На региональном уровне право на привлечение неправительственными организациями финансовых средств подробно раскрыто в изданных Комитетом министров Совета Европы в 2002 г. Основополагающих принципах о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, которые хотя и не являются обязательными, однако представляют собой важный инструмент для интерпретации норм международных договоров, затрагивающих свободу ассоциаций. В соответствии с пунктом 50 Основополагающих принципов, НПО вправе ходатайствовать о получении финансирования и получать его в виде денежных средств или товаров из другой страны, от многосторонних агентств, организаций или частных жертвователей в соответствии с действующими нормами внешнеэкономического и таможенного законодательства.

Кроме того, вопросам финансирования НПО посвящен целый раздел в Рекомендации Комитета министров государств – членов Совета Европы CM/Rec (2007) 14 «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе» от 2007 г. [16]. Так, в пункте 50 Комитет министров Совета Европы вновь подтвердил, что НПО должны иметь возможность свободно запрашивать и получать финансирование – денежные средства или пожертвования в натуральной форме – не только от государственных органов в своем собственном государстве, но и от организаций или индивидуальных спонсоров, иных государственных или многосторонних учреждений, подчиняясь только законам, обычно применимым к таможенному, валютному регулированию, противодействию отмыванию денег,

а также к финансированию выборов и политических партий.

Следует отметить, что институциональные органы многих международных и региональных организаций занимаются вопросами НПО.

Так, после принятия Рекомендаций Конференцией НПО Совета Европы в 2008 г. был образован Экспертный совет по законодательству о НПО, основная задача которого заключается в мониторинге реализации странами Совета Европы общеевропейских стандартов в области НПО и внедрении передового опыта правового регулирования правового положения НПО.

В своем втором ежегодном отчете, критикуя попытки властей ряда государств посредством решения тех или иных вопросов, связанных с финансированием НПО, оказывать давление на последних, Экспертный совет отметил, что «... необходимо гарантировать, что объем обязательств в отношении аудита счетов и отчетности о деятельности должен быть предельно четким и не налагать непомерного бремени на НПО», при этом «... 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» [18].

Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) в докладе о правовом положении правозащитников в Африке была также подчеркнута роль государств в оказании им материальной и финансовой поддержки «...с целью содействия реализации их полномочий по продвижению и защите прав человека в Африке»².

В свою очередь, в отчете консультативного органа ОАГ – Межамериканской комиссии по правам человека – сказано, что государства «... должны разрешить доступ организациям по правам человека к иностранному финансированию в контексте международного сотрудничества в прозрачных условиях и облегчить его». При этом рекомендовано

¹ См., например: Генеральная ассамблея ООН. Отчет специального докладчика о положении правозащитников, Документ A/66/203, 28 июля 2011, параграф 70; См. Генеральная ассамблея ООН. Отчет специального представителя Генерального секретаря о положении правозащитников, Документ ООН A/59/401, 1 октября 2004, параграф 82.

² См. ACHPR, Межсессионный доклад. – Ноябрь 2011 – апрель 2012. – Пар. 50.

соблюдение данного права «... без каких-либо ограничений, выходящих за рамки тех, которые допустимы правом на свободу ассоциации» [10]. Во втором своем отчете о положении правозащитников в Америке МКПЧ вновь было обращено внимание на проблемы необоснованного ограничения права на получение НПО финансирования. Экспертами было отмечено, что основная обязанность государства относительно свободы ассоциаций – воздерживаться от ограничения возможностей финансирования организаций по защите прав человека [9].

Значительное внимание к вопросам финансирования НПО было привлечено и Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией), что нашло отражение в ходе подготовки заключений по законодательству России и Киргизии в части установления особого правового статуса для ряда некоммерческих организаций – иностранных агентов.

Эти и иные примеры иллюстрируют признание институциональными органами международных и региональных организаций той значимой роли, которую играют НПО в процессе защиты прав и основных свобод человека и, привлекая внимание к проблемам НПО, возлагают обязанность в обеспечении их финансирования, в том числе из иностранных источников, в первую очередь на государства.

Вопросы финансирования НПО из иностранных источников в законодательстве зарубежных стран решаются по-разному. В исключительных случаях государства устанавливают прямой запрет на финансирование неправительственных организаций из иностранных источников. Так, например, в Иране в 1999 г. Верховным советом было принято Положение № 111512 [12], которым установлен прямой запрет на иностранное финансирование НПО. Закон Венесуэлы «О защите политического суверенитета» от 2010 г. [12] запрещает любые формы финансовой поддержки НПО из иностранных источников. В обоснование принятия Закона указано, что «национальный суверенитет и национальная политика направлены на защиту осуществления политической свободы и национальной самоопределения против любого иностранного вмешательства через финансирование или

финансовую поддержку, которые могут быть использованы для подрыва стабильности и эффективного функционирования демократических институтов, учрежденных на основе закона».

В ряде стран действуют нормы, прямо предусматривающие возможность финансирования НПО из иностранных источников. В числе таких стран следует назвать Италию, Германию, Польшу, Канаду, США, Узбекистан, Казахстан, Молдову, Армению. В некоторых странах финансирование НПО из иностранных источников допустимо исключительно в виде грантов (например, в Туркменинии). Тем не менее законодательство большинства зарубежных стран, с одной стороны, не устанавливает прямое разрешение иностранного финансирования НПО, а с другой стороны, не содержит соответствующего запрета, ограничиваясь открытыми перечнями источников финансирования НПО (Великобритания, Пакистан, Голландия, Дания, Швейцария, Болгария, Киргизия, Украина, Белоруссия, Азербайджан).

Что касается Российской Федерации, отметим, что она относится к той категории стран, в которых как отсутствует прямой запрет на получение финансирования из иностранных источников, так и не содержится прямое указание на возможность его получения. Федеральные законы «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях» в числе источников формирования их имущества наравне с иными называют добровольные взносы и пожертвования, что в целом соответствует международным и региональным стандартам и практике большинства развитых стран мира.

Вместе с тем весьма актуальным для изучения вопросом являются устанавливаемые государствами ограничения на финансирование НПО, в том числе из иностранных источников. Их анализ следует начать с норм международного права и права региональных организаций. Как уже было отмечено, на международном уровне требования к ограничению общих прав и свобод определены в пункте 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым право на ассоциацию не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и кото-

рые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Аналогичные основания определены в пункте 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом во Всеобщей декларации прав человека в числе таких оснований названы обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других людей; а также удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общественного благосостояния в демократическом обществе (п. 2 ст. 29).

В соответствии со статьей 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 1966 г., право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других [8].

Учитывая, что право на финансирование НПО является неотъемлемым элементом права на объединение, следует исходить из того, что перечисленные в международных актах основания в полной мере могут быть применимы и в отношении возможных ограничений финансирования НПО, в том числе из иностранных источников.

Вопросы, связанные с ограничением права на финансирование неправительственных организаций, урегулированы также и на региональном уровне. В частности, в пояснительной записке к Рекомендациям CM/Rec (2007) 14 Комитета Министров о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, которая прямо закрепляет право на финансирование НПО как неотъемлемое право, указано, что «единственным ограничением на пожертвования, поступающие извне страны, должно быть обычное действующее законодательство по вопросам таможенного, валютного регулирования, отмывания денег, а также финансирования выборов и политических партий. Такие пожертвования не должны под-

лежать любой другой форме налогообложения или специальному обязательному декларированию».

Декларация Совета Европы от 6 февраля 2008 г. о «действиях по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности» [1] призывает государства-члены «создать условия, способствующие работе правозащитников, чтобы дать отдельным лицам, группам и ассоциациям возможность свободно осуществлять свою деятельность в законных основаниях в соответствии с международными стандартами в целях развития и защиты прав человека и основных свобод без каких-либо ограничений, кроме тех, которые разрешены в Европейской конвенции по правам человека» [5] (п. 2.i.).

В соответствии с пунктом 101 Пояснительного меморандума к Рекомендации CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, единственным ограничением пожертвований из-за пределов страны должно быть общеприменимое таможенное законодательство, законодательство об обороте иностранной валюты и отмывании денег, а также законодательство о финансировании выборов и политических партий. По мнению Комитета министров, такие пожертвования не должны облагаться другими видами налогов или подвергаться специальной отчетности.

Таким образом, международные и региональные акты, допуская установление ограничений в отношении финансирования НПО, тем не менее, исходят из принципа, в соответствии с которым свобода должна быть правилом, а ограничения – исключением.

Заслуживает внимания Сообщение № 1119/2002 Комитета по правам человека ООН, который подчеркнул, что наличие любого разумного и объективного оправдания ограничения свободы ассоциации не является достаточным. Государство-участник должно 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 недостаточно для достижения этой цели [7].

Кроме того, по мнению Специального докладчика по вопросам о правах на свободу собраний и ассоциаций ООН, отдельные ограничения на доступ к иностранному финансированию могут быть оправданы в контексте борьбы с отмыванием денег и терроризмом, однако это «ограничение никогда не должно использоваться в качестве оправдания, чтобы подорвать доверие к соответствующим ассоциациям, и не препятствовать их законной деятельности». При этом он рекомендовал 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 [4].

Аналогичной позиции придерживается и Специальный докладчик по положению правозащитников ООН. В его докладе было отмечено, 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». Вместе с тем 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» [14].

Ограничение на доступ к финансированию может касаться внутренних и иностранных источников. При этом могут использоваться различные запретительные механизмы. Так, в отношении внутренних источников финансирования государства могут принимать решения об ограничении государственного финансирования неправительственного сектора или финансирования только тех НПО, деятельность которых соответствует проводимой в стране политике, могут заморозить деятельность по привлечению денежных средств на национальном уровне. Одним из механизмов ограничения деятельности НПО является также проведение клеветнических кампаний. В целях сокращения финансирования из иностранных источников государства используют законодательные и административные меры,

которые и являются тем «законным» инструментом необоснованного или непропорционального ограничения на доступ НПО к иностранному финансированию.

В этой связи следует отметить, что Комитеты ООН заняли принципиальную позицию в отношении попыток государств ограничить доступ к иностранному финансированию. В частности, в январе 2011 г. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин призвал власти Израиля «гарантировать, что организации гражданского общества и неправительственные женские организации не будут ограничены в создании и деятельности и что они смогут работать независимо от правительства» [19]. Эта рекомендация была ответом на предварительные действия Израиля относительно создания специализированной правительственной организации по расследованию иностранного финансирования израильских неправительственных организаций.

Комитеты ООН также негативно высказываются в отношении установления государствами лимитированного размера, получаемого НПО из иностранных источников. Так, когда в 2009 г. в Эфиопии был принят закон, ограничивший общую сумму иностранного финансирования НПО, сразу несколько Комитетов ООН призвали власти страны отменить данные ограничения. В частности, CESCR отметил, что «некоторые положения Декларации о благотворительных и общественных организациях (№ 621/2009) оказывают глубоко тормозящее влияние на работу организации по правам человека» [20].

В ряде зарубежных стран доступ к иностранному финансированию является предметом специального разрешения, получаемого от правительства или государственного органа. Так, например, в Белоруссии все иностранное финансирование подлежит в обязательном порядке регистрации и утверждению властями. Более того, в ноябре 2011 г. 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 ино-

странных средств будет преследоваться по закону¹.

В Алжире Закон № 12-06 от 2012 г. «Об общественных объединениях» установил в отношении всех ассоциаций общее правило, запрещающее получение финансирования от дипломатических миссий и иностранных НПО [21. – Р. 1–18]. Исключения составляют случаи «сотрудничества с иностранными ассоциациями и иностранными НПО, учрежденными должным образом и разрешенными компетентными властями страны или при наличии соответствующего соглашения с компетентными властями».

В Бахрейне действует Закон № 21/1989 «Об ассоциациях, социальных клубах и культурных учреждениях, а также по вопросам молодежи и спорта», который требует получения специального разрешения на иностранное финансирование от Министерства социального развития [3]. Единственная действующая в стране НПО «Общество по защите прав человека в Бахрейне» (BHRS) с 2001 г. безуспешно оспаривает решение властей об отказе в получении государственного, частного внутреннего и иностранного финансирования.

В соответствии с Законом Индии «О регулировании иностранного финансирования» от 1976 г. (FCRA) с поправками, внесенными в 2010 г., незарегистрированные НПО могут получить доступ к иностранной финансовой поддержке при условии, что они предварительно получили разрешение от правительства². При этом установлен прямой запрет на получение иностранного финансирования корреспондентам, журналистам, художникам-карикатуристам, редакторам, владельцам, публицистам и издателю зарегистрированной газеты.

В Египте Закон № 84 от 2002 г., 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 справедливости³.

С одобрения правительства могут получить финансовую помощь из-за рубежа НПО в Бангладеш, что прямо установлено Правилами регулирования валютной помощи от 1978 г.⁴

Следует указать, что различные ограничения в отношении иностранного финансирования НПО действуют и в ряде так называемых развитых стран Европы, Америки и Азии, в которых предполагается соблюдение основных демократических принципов. Так, например, во Франции НПО разрешено получать помощь из иностранных источников, однако на ее получение требуется специальное разрешение префекта, которое выдается после административной проверки деятельности организации. В Германии финансирование НПО из иностранных источников разрешено. При этом органы исполнительной власти могут ограничить размер пожертвования НПО, если оно не связано с благотворительностью. В Израиле все поступающие из-за границы денежные средства блокируются Минфином до получения разрешения на их использование. При этом все банки обязаны докладывать Минфину обо всех «сомнительных» переводах на счета НПО.

Вместе с тем отметим, что в большинстве европейских стран ограничения в иностранном финансировании НПО устанавливаются в основном посредством введения особого контрольного механизма.

Так, старейшая система такого контроля действует в Великобритании. В соответствии с Актом о благотворительных трастах от 1853 г.⁵, контроль за деятельностью всех

¹ Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-XII «Об общественных объединениях» с последующими изменениями и дополнениями. Зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 19 марта 2001 г. № 2/443. – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1873

² 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. – 2011. – 8 июля. – С. 46.

³ Объединенные второй, третий и четвертый периодические доклады, представленные государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах // Документ ООН E/C.12/EGY/2-4, 11 мая 2010 г.

⁴ Бангладеш: новый Закон об НПО не соответствует международным стандартам. – URL: <http://www.frontlinedefenders.org/ru/node/26305>

⁵ Великобритания: сито милосердия // Международная филантропия. – 2013. – № 1. – URL: <http://www.rusfond.ru/charity/008>

без исключения благотворительных организаций осуществляет специальная Комиссия по благотворительности, которая несет ответственность напрямую перед Правительством и Парламентом. Благотворительные организации, суммы на счетах которых превышают 10 тыс. фунтов стерлингов, обязаны представлять ежегодные декларации об источниках финансовых поступлений (Закон о благотворительных организациях 2011 г.). Детальные финансовые отчеты сдаются в Комиссию благотворительными организациями ежегодно и размещаются на сайте в открытом доступе. За нарушение сроков предоставления отчетности организация лишается регистрации, автоматически теряя налоговые льготы и доверие благотворителей. На Комиссию возложена также обязанность следить за тем, чтобы организации не использовали свой статус для уклонения от уплаты налогов, не использовали его в чьих-то личных или политических интересах. В случае необходимости Комиссия имеет право запросить у налоговых и таможенных органов информацию о финансовой деятельности и финансовых поступлениях в какую-либо благотворительную организацию, если у нее имеются основания предполагать нарушения в такой деятельности.

Указанные органы обязаны раскрыть соответствующую информацию в соответствии с ограничениями, установленными законом. Информацию, полученную Комиссией в рамках проведения контроля за деятельностью благотворительных организаций, она обязана предоставить органам публичной власти по их запросу, если это необходимо для надлежащего осуществления ими определенных функций. Благотворительные организации могут быть подвергнуты аудиторской проверке, как плановой, так и внеплановой, которая проводится по требованию Комиссии уполномоченными аудиторами, которые исследуют документы и финансовую отчетность этих организаций. Аудит может быть назначен также Контролером и генеральным аудитором.

В Германии в отношении некоммерческих неправительственных объединений органы налогового контроля проводят проверки каждые 3–5 лет на предмет соответствия фактической деятельности объединения ее устав-

ным некоммерческим целям, а также на предмет получения пожертвований за установленный отчетный период. В связи с этим некоммерческие неправительственные объединения обязаны вести учет всех коммерческих операций. По результатам учета каждые 3–5 лет составляются бухгалтерские отчеты обо всех финансовых операциях объединения, которые подлежат контролю. Кроме того, с недавнего времени в Германии были ужесточены требования к организациям-жертвователям. В частности, в настоящее время организация, которая делает пожертвование, должна соответствовать следующим требованиям:

- ее деятельность должна быть законной и открытой (прозрачной), что выражается в размещении в сети Интернет установленных данных, например, и положения устава, позволяющих организации заниматься благотворительностью; годовой отчет организации о благотворительной деятельности; годовой финансовый отчет организации и т. д.;

- деятельность организации-жертвователя должна быть направлена на достижение определенных целей (так называемый критерий «серьезности»), что может быть раскрыто посредством, например, проведения собственной оценки проектов организации и т. д.;

- организация должна быть компетентна в сфере своей деятельности (критерий «профессионализма»), что может подтверждаться сообщениями о результатах эффективности, качества и устойчивости работы организации и т. д.;

- пожертвование должно быть обусловленным;

- лоббирование благотворительных интересов.

Установление подобных критериев, на наш взгляд, никак не может способствовать привлечению пожертвований. Однако же законодательство Германии в контексте установления подобных «излишних» ограничений на уровне международных и региональных организаций не исследуется.

В Польше, в соответствии с Законом от 2000 г. «О противодействии отмыванию денег, а также финансированию терроризма»¹,

¹ URL: <http://www.unic.un.org.pl/terroryzm/polska.php>

осуществляется жесткий контроль операций, связанных с финансированием из иностранных источников. При этом контроль осуществляется как административными, так и судебными органами. В рамках проведения любого из них предметом исследования могут быть финансовые аспекты деятельности организации, в том числе проверка может осуществляться и по вопросу определения законности использования иностранных источников финансирования. Причем органы, осуществляющие прежде всего административный надзор, будут различны в зависимости от формы неправительственного объединения. Получая пожертвования от иностранных контрагентов, неправительственные организации обязаны уведомить об этом соответствующий налоговый орган.

Сложная многоуровневая система контроля за деятельностью некоммерческих корпораций (от провинций до федерального уровня) действует в соответствии с Законом от 2009 г. «О некоммерческих корпорациях» и в Канаде¹.

В соответствии с Законом от 2000 г. «О юридических лицах, созданных в некоммерческих целях», все неправительственные организации Болгарии предоставляют две формы отчетности: ежегодную и текущую. При этом отдельно представляются отчеты о статутной некоммерческой деятельности и о хозяйственной деятельности. Ежегодный отчет представляется в Центральный реестр, а текущая информация – министру юстиции. Систематическое нарушение правил бухгалтерской отчетности влечет не штрафные санкции, как в большинстве иных стран, а является основанием для ликвидации организации.

Стандарты контроля отчетности и запрета деятельности в Китае установлены Временным положением от 5 сентября 2007 г. № 251 «О запрете незаконных НПО»² (гл. 2, п.п. 1–3). Неправительственные организации, которые могут создаваться исключительно в социальной, образовательной и религиозной сферах общественной жизни, предоставляют контролирующим органам ежегодные отчеты. При этом по результатам проверки ежегодных

отчетов может осуществляться контроль структуры и состава организации; активов и финансов организации; деятельности организации; а также общественной активности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что установление контроля за деятельностью неправительственных организаций в законодательстве зарубежных стран во многом зависит от вопроса регулирования финансирования НПО из иностранных источников. В тех странах, законодательство которых допускает такое финансирование, устанавливаются более жесткие правила отчетности, направленные на соблюдение открытости и прозрачности в деятельности таких НПО.

Российское законодательство в числе источников финансирования некоммерческих организаций иностранную финансовую помощь прямо не называет, вместе с тем не устанавливает и запрет на ее получение. В отношении же контроля за деятельностью некоммерческих организаций, как нам видится, действующие нормы в полной мере соответствуют установленным общедемократическим принципам и стандартам, закрепленным в международных и региональных актах, а также в целом аналогичны контрольным механизмам, установленным в большинстве демократических стран.

Основной формой финансового контроля в отношении российских некоммерческих организаций является предоставление НПО финансовой отчетности в налоговые и статистические органы. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством, уполномоченный орган также вправе:

- запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;
- направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;
- не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции;

¹ URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/c-7.75/>

² URL: http://www.gov.cn/zhengce/zc_ffg.htm

– запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;

– в случае выявления нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения указанного нарушения, который составляет не менее одного месяца. Предупреждение может быть обжаловано общественными объединениями в вышестоящем органе или в суде.

Федеральные органы государственного финансового контроля, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, устанавливают соответствие расходования общественными объединениями денежных средств и использования иного имущества уставным целям и сообщают о результатах в орган, принявший решение о государственной регистрации соответствующего общественного объединения (ст. 38 Закона РФ «Об общественных объединениях»).

Аналогичные, а в ряде случаев и более жесткие по сравнению с РФ требования к отчетности НПО и схожие функции уполномоченных контрольных органов, установлены в законодательстве большинства стран (США, Великобритания, Франция, Германия, Канада, Израиль, Польша, Болгария, Япония, Китай, Узбекистан, Казахстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан и т. д.). Более того, по убеждению генерального директора Института внешнеполитических исследований и инициатив В. Крашенинниковой, «ограничение деятельности некоммерческих организаций, фи-

нансируемых из-за рубежа, становится мировым трендом»¹.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о введении в России для ряда некоммерческих организаций специального статуса – статуса «иностранный агент».

Учитывая финансирование некоммерческой организации из иностранных источников (что может кардинальным образом повлиять на направление и политику ее деятельности), а также исходя из участия некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в политической жизни общества (таким образом, участвуя в формировании политического сознания общества), российским Законом от 2012 г. был установлен особый правовой статус таких НПО, который в первую очередь направлен на повышение открытости и прозрачности деятельности такого вида некоммерческих организаций.

Внесенные изменения в действующее российское законодательство об НПО коснулись следующих направлений:

– создание специального реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и установление заявительного порядка внесения организации в данный реестр при осуществлении некоммерческой организацией политической деятельности, в том числе за счет денежных средств и иного имущества, поступающего из иностранных источников;

– обязательный аудит годовой бухгалтерской отчетности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента (ежегодно);

– ведение некоммерческой организацией раздельного учета доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках поступлений от иностранных источников, и доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках иных поступлений;

– представление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в уполномоченный орган отчета о своей деятельности (один раз в полгода), документов о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества (ежеквартально);

¹ URL: http://www.ivan4.ru/news/society/inostrannyye_agenty_opyt_raznykh_stran/

– размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или предоставление средствам массовой информации для опубликования отчета о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган (один раз в полгода);

– возможность проведения внеплановой проверки некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, в том числе при поступлении в уполномоченный орган обращений и заявлений граждан, юридических лиц, сообщений средств массовой информации о фактах, свидетельствующих о наличии признаков экстремизма;

– необходимость указания при издании и (или) распространении материалов, в том числе в средствах массовой информации и с использованием сети Интернет, на то, что данные материалы изданы (распространены) некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Внесенные Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ изменения и дополнения призваны обеспечить открытость и публичность в деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также направлены на установление общественного контроля за их работой. С внесением данных изменений и дополнений российское общество получило возможность осуществления контроля исключительно за теми НПО, которые финансируются из иностранных источников и участвуют в политической жизни страны, в том числе в интересах иностранных доноров.

Закон был разработан с учетом значимости формирования политического сознания населения. Отметим, что установление особого правового статуса иностранных агентов не нарушает прав граждан на объединение, а также не чинит препятствий к их реализации. Нормы российского законодательства не запрещают деятельность и не ущемляют в правах некоммерческие организации, финансируемые из-за рубежа, а призваны обеспечить публичность их функций как иностранного агента и сделать данные сведения открытыми для российских граждан.

Что касается опыта зарубежных стран в решении проблемы иностранного влияния на формирование политического настроения обще-

ства, следует заметить, что зарубежное законодательство в данном вопросе неоднозначно. Практически во всех странах предусмотрен прямой запрет на иностранное финансирование политических партий (Великобритания, Испания, Польша, Хорватия, Индия, Китай, Мексика, Эквадор, Коста-Рика, Аргентина, Бразилия, все страны постсоветского пространства и т. д.).

И такой подход в целом соответствует международным и региональным актам [6; 17].

Как мы уже отмечали, в ряде стран установлен прямой запрет на иностранное финансирование не только в отношении политических партий, но иных НПО, участвующих в политической деятельности или преследующих политические цели. В тех же странах, где допустимо иностранное финансирование НПО, участвующих в политической деятельности, установлены существенные ограничения или жесткий контроль за их деятельностью. В ряде же случаев государства идут по пути установления для таких организаций специального правового статуса.

В данном случае нельзя обойти вниманием американский закон FARA, с которым в РФ проводится параллель с аналогичным российским законом об иностранных агентах. Как заявил глава МИД РФ С. Лавров, «Россия при разработке законопроекта о неправительственных организациях многое позаимствовала из американского законодательства, в том числе термин «иностраннный агент» ... В данном случае мы позаимствовали не только термин, но и саму концепцию того, кто такие иностранные агенты среди неправительственных организаций и каковы их права и обязанности, целиком у американского законодательства, которое считается одним из наиболее продвинутых в мире»¹.

Закон о регистрации иностранных агентов от 1938 г. (The Foreign Agents Registration Act (FARA))² определяет порядок деятельности лиц, представляющих иностранные интересы внутри страны. Все лица, действующие в политическом или квазиполитическом качестве

¹ РИА Новости. – URL: <http://ria.ru/society/20120705/692521575.html#ixzz3Yam5UO1l>

² Foreign Agents Registration Act. 1938. – URL: <http://www.fara.gov>

как агенты зарубежных представителей, должны информировать компетентный орган не только о своей деятельности, но и о получении и расходовании средств на ее поддержку. В соответствии с данным актом, все лица, получающие финансовую поддержку от «иностранных принципалов» – иностранных правительств, партий и организаций – обязаны быть зарегистрированными (осуществляется отделом регистрации иностранных агентов Департамента национальной безопасности Министерства юстиции) в качестве «иностранного агента». При этом агентами, которые подлежат регистрации, являются физические лица и организации, «...которые распространяют политические или рекламные материалы среди служащих и других работников Правительства США».

Информация о деятельности «зарегистрированных иностранных агентов» размещается в открытом доступе на специальном интернет-портале. Там находятся документы, подаваемые в регистрационный отдел по FARA, являющийся частью секции контршпионажа в управлении по национальной безопасности Министерства юстиции США.

В соответствии с Законом, любая литература или иная информация, распространяемая иностранными агентами, должна отмечаться в качестве таковой. Кроме того, Закон обязывает их предоставлять подробный отчет о своей деятельности, в который должны быть включены сведения обо всех лоббистских контактах с представителями власти, сумме полученного вознаграждения и израсходованных средствах, вопросах, обсуждаемых с законодателями. Таким образом, контролю подлежат практически все связи и виды деятельности: политическая деятельность, связи с общественностью и СМИ, информационные услуги, политическое консультирование, сбор и предоставление финансовых средств и т. д. При этом неисполнение Закона о регистрации иностранных агентов предусматривает применение мер административной и уголовной ответственности.

В Пояснительном меморандуме к Рекомендациям CM/Rec (2007)14 Комитета Министров о правовом статусе неправительственных организаций в Европе прямо указано на то, что «единственным ограничением на пожертвования, поступающие извне страны,

должно быть обычное действующее законодательство по вопросам таможенного, валютного регулирования, отмывания денег, а также финансирования выборов и политических партий. Такие пожертвования не должны подлежать любой другой форме налогообложения или специальному обязательному декларированию». При этом в названном документе отмечено следующее: «... хотя НПО не являются политическими партиями, поддержка последних первыми в период выборов и референдумов может стать важным средством полного или частичного достижения определенных целей, поскольку результаты выборов или референдума могут привести к изменениям закона или политического курса, благоприятным по отношению к намеченным целям. НПО должны иметь возможность свободно оказывать такую поддержку, но при условии, что они будут открыто выражать свою мотивацию, в частности, чтобы удостовериться, что члены организации и те, кто оказывают финансовую поддержку ее деятельности, осведомлены о помощи, предоставляемой НПО политическим партиям, что законодательство о финансировании выборов и политических партий соблюдено. Такое законодательство может, к примеру, устанавливать ограничения по объему предоставляемого финансирования либо запрещать финансирование такой деятельности из иностранных источников».

И хотя НПО должны иметь возможность поддерживать политические партии в определенных вопросах, оказание подобной поддержки может быть несовместимо с целями некоторых финансирующих организаций ...».

Аналогичные по содержанию правила содержатся в основополагающих принципах статуса неправительственных организаций в Европе от 2002 г., в соответствии с которыми «...НПО, поддерживающая какого-либо кандидата или партию на выборах, должна открыто заявить о своей мотивировке. Такая поддержка должна, кроме того, осуществляться в соответствии с законодательством о финансировании политических партий. Участие в политической деятельности может существенно повлиять на решение о предоставлении финансовых и иных видов поддержки в дополнение к правосубъектности». В разделе о государственном финансировании

НПО читаем: «...Формы поддержки могут также зависеть от особого статуса НПО и быть связанными с особыми требованиями по финансовой отчетности и предоставлению финансовой информации».

Более того, основополагающие принципы не исключают «...принятие законов, требующих особого надзора над деятельностью фондов и иных учреждений».

Таким образом, на основании изложенного можно сделать вывод о том, что региональное законодательство в целом допускает

установление особого правового статуса для неправительственных организаций, в том числе участвующих в политической деятельности и получающих финансирование из-за рубежа. В контексте установления особого правового статуса для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, российское законодательство соответствует общепринятым демократическим принципам.

Список литературы

1. Декларация действий по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности Комитета министров Совета Европы (принята Комитетом Министров 6 февраля 2008 г. на 1017-м заседании заместителей министров).
2. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (принята 25 ноября 1981 г. Резолюцией 36/55 на 73-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=16882>
3. Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору. Документ ООН A/HRC/21/6. 6 июля 2012 г. – URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-6_ru.pdf
4. Доклад Специального докладчика по правам на свободу мирных собраний и ассоциаций, Майна Киай. Документ ООН A/HRC/20/27. 21 мая 2012 г.
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 8 января. – № 2. – Ст. 163.
6. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 28 ноября. – № 48. – Ст. 4971.
7. КПЧ. Сообщение № 1119/2002 – Республика Корея, 23 августа 2005 г. Документ ООН CCPR/C/84/D/1119/2002. 23 августа 2005 г., параграф 7.2.
8. Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного суда РФ. – 1994. – № 12.
9. МКПЧ, Второй отчет о положении правозащитников в Америке, документ OEA/ Ser.L/V/II. 124 Док, 5 редакция. 17 марта 2006 г., параграф 179.
10. МКПЧ, Второй отчет о положении правозащитников в Америке, документ OEA/ Ser.L/V/II. 66 Док. 31 декабря 2011 г.
11. Объединенные второй, третий и четвертый периодические доклады, представленные государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: Египет. Документ ООН E/C.12/EGY/2-4. 11 мая 2010 г.
12. Отчет 2013 г. Обсерватории по защите прав правозащитников (ОМСТ / FIDH).
13. Отчет специального докладчика о положении правозащитников. Документ ООН A/66/203. 28 июля 2011 г.
14. Отчет специального докладчика о положении Правозащитников. Документ ООН A/64/226. 4 августа 2009 г., параграф. 94.
15. Отчет специального представителя Генерального секретаря о положении правозащитников, Документ ООН A/59/401. 1 октября 2004 г., параграф 82.
16. Рекомендация CM/Rec (2007)14 Комитета министров Совета Европы, параграф 50.

17. Рекомендация N Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний». (принята 8 апреля 2003 г. на 835-м заседании представителей министров).

18. Совет Европы. Экспертный совет по законодательству о НПО. Второй ежегодный доклад о внутреннем управлении неправительственных организаций, 2010 г. Пункты 388–389, 397–398.

19. CEDAW, Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. – Израиль, Документ CEDAW/C/ISR/CO/5. 5 апреля 2011 г., параграф 51.

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

21. *Sullivan Denis J.* NGOs and Development in the Arab World: The Critical Importance of a Strong Partnership Between Government and Civil Society. – Baltimore : The John Hopkins University Press, 2012.