



# ЗАКОН КАК ИНСТРУМЕНТ

## ПОДАВЛЕНИЯ:

ГЛОБАЛЬНОЕ НАСТУПЛЕНИЕ НА ОРГАНИЗАЦИИ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

**ОТВАГА**

AMNESTY  
INTERNATIONAL



**Amnesty International – всемирное движение, которое насчитывает более 7 миллионов человек, борющихся за мир, в котором права человека доступны каждому.**

**Мы стремимся к тому, чтобы каждый человек мог пользоваться всеми правами, провозглашёнными во Всеобщей декларации прав человека и других международных стандартах в области прав человека.**

**Мы не зависим ни от каких правительств, политической идеологии, экономических интересов или религиозных воззрений, и получаем основную часть средств за счёт членских взносов и добровольных пожертвований.**

© Amnesty International 2019

За исключением случаев, когда предусмотрено иное, содержание данного документа лицензировано в соответствии с лицензией Creative Commons (с указанием авторства, некоммерческая, без производных, международная 4.0).

Дополнительную информацию можно получить на нашем сайте: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

Там, где материал принадлежит другому правообладателю, нежели Amnesty International, этот материал не подпадает под действие лицензии Creative Commons.

Опубликовано впервые в 2019 году Amnesty International Ltd  
Peter Benenson House, 1 Easton Street, London WC1X 0DW, UK



**Фото на обложке:**

Берлин (Германия). Демонстрация Amnesty International против наступления на гражданское общество в Египте. [2018 г.]

© Хеннинг Шахт

Индекс: АСТ 30/9647/2019

Язык оригинала: английский

[amnesty.org](http://amnesty.org)

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>1. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ДОКЛАДА</b>	<b>2</b>
Методика	4
<b>2. СТАНДАРТЫ И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА О ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ И ПРАВЕ НА ОБЪЕДИНЕНИЕ</b>	<b>6</b>
<b>3. ПРЕПЯТСТВИЯ В ЖИЗНИ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА</b>	<b>9</b>
3.1 Регистрация	10
3.2 Чрезмерные требования, произвольное вмешательство и принудительный роспуск	15
<b>4. ЗАКОНЫ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ДОСТУПА К ФИНАНСИРОВАНИЮ</b>	<b>23</b>
4.1 Могут ли государственные ограничения иностранного финансирования быть правомерными?	28
<b>5. ОГРАНИЧЕНИЯ, НАПРАВЛЕННЫЕ ПРОТИВ ВЫРАЗИТЕЛЕЙ «НЕПРИЕМЛЕМЫХ» ВЗГЛЯДОВ</b>	<b>31</b>
5.1 Организации, отстаивающие права беженцев и мигрантов	32
5.2 Правозащитницы	35
5.3 Объединения ЛГБТИ	37
5.4 Антикоррупционные объединения	38
5.5 Запреты, касающиеся «иностранного влияния»	39
5.6 Запрет законной правозащитной работы через уголовное преследование	43
<b>6. РЕКОМЕНДАЦИИ</b>	<b>46</b>
<b>ТАБЛИЦА. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ</b>	<b>49</b>

# 1. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ДОКЛАДА

Преследование организаций гражданского общества и правозащитников, которые выступают против несправедливых законов и государственных практик, бросают вызов общественному мнению и власти, требуют справедливости, равноправия, достойного обращения и свободы, набирает обороты. По всему миру происходит очернение и стигматизация объединений, которые продвигают и отстаивают права человека. За ними следят, их притесняют, запугивают, привлекают к ответственности по сфабрикованным обвинениям; их участников произвольно задерживают. На правозащитников нападают, некоторых из них даже убивают, либо они становятся жертвами насильственных исчезновений исключительно из-за своей работы.

В настоящем докладе показано, что на этом фоне за последние десять лет в мире возникла тревожная тенденция, когда государства принимают и применяют законы, которые попирают свободу объединений и мешают работе организаций гражданского общества и их участников. События развиваются всё быстрее: лишь за последние два года появились либо оказались в стадии разработки почти 40 законодательных актов. Различные правовые нормы создают препоны на всех стадиях существования таких организаций и позволяют властям тщательно контролировать их, особенно в момент регистрации, а также следить за их планами, деятельностью и отчётностью, поисками и источниками финансирования, общественными кампаниями, лоббистскими усилиями. В последние годы такие законы начали действовать как минимум в 50 странах.

В этих странах особенно сильно рискуют столкнуться с неприятностями те, кто критикует правительство либо выражает мнения, отличающиеся от доминирующих политических, общественных и культурных позиций. Часто им приходится смягчать свои высказывания, прибегать к самоцензуре, сокращать масштабы деятельности и тратить свои ограниченные ресурсы на выполнение чрезмерных и ненужных бюрократических требований, и всё равно они могут в любой момент лишиться финансирования. В самых худших случаях организации гражданского общества ликвидируют, против отдельных людей заводят уголовные дела и бросают их за решётку просто за организованную защиту прав человека.

Ограничительное законодательство отражает более широкие политические и культурные тенденции: токсичную демонизацию «других», осуждение их, разжигание ненависти и страха<sup>1</sup>. Именно это создаёт благодатную почву для принятия подобных правовых норм под предлогом интересов государственной безопасности и защиты национальной идентичности и традиционных ценностей. На

---

1. Amnesty International, “‘Politics of demonization’ breeding division and fear” [«Политика демонизации», сеющая раздор и страх»] (новость от 22 февраля 2017 г.)

практике же такие законы душат критические высказывания и мешают плюрализму мнений, не дают организациям и отдельным людям контролировать действия властей.

Это явление охватило все регионы мира. В некоторых странах ведущие политики и высшие государственные должностные лица всё чаще прибегают к националистической, антииммиграционной и изоляционистской риторике, чтобы делегитимизировать оппонентов и сделать из меньшинств козлов отпущения. Государства принимают схожие законы, чтобы заткнуть рот независимым и критически настроенным участникам гражданского общества. Политики стремятся дискредитировать негативными высказываниями организации гражданского общества и правозащитников, в частности тех, кто защищает права беженцев и мигрантов, выступает за разнообразие<sup>2</sup>. Этот нарратив проникает в общественный дискурс и порождает враждебность к тем, кто защищает и продвигает права человека.

Оправданий для драконовских ограничений так же много, как стран, их введших. Это и государственная безопасность, и обеспокоенность по поводу иностранного вмешательства во внутренние дела, и необходимость защитить национальную идентичность, традиционные ценности и нравственность, и религиозные воззрения, и интересы экономического развития, и прочие важные задачи.

Практические препятствия, создаваемые ограничительными и произвольными правовыми нормами, а также обстановка страха и подозрительности вокруг организаций гражданского общества и правозащитников, отбивает у других людей охоту отстаивать права человека и сильно затрудняет поддержание открытого и здорового пространства для развития гражданского общества.

Изменения и прогресс чаще всего становятся возможными благодаря совместным усилиям людей, которые добиваются соблюдения прав человека. Именно их деятельность позволяет при необходимости обуздать власть, и затыкание им рта сказывается на правах каждого человека. Не будь профсоюзов, не было бы никаких трудовых прав; не будь экологических организаций, мы бы не беспокоились об изменении климата и ухудшении состояния окружающей среды; не будь организованной, постоянной борьбы против пыток и смертной казни, они по-прежнему применялись бы повсеместно; а если бы не было феминистских, мигрантских правозащитных организаций, организаций, которые отстаивают права ЛГБТИ и коренных народов, продолжалось бы систематическое угнетение множества людей, чей голос мы так и не услышали бы.

Нормативные акты, о которых рассказывается в этом докладе, противоречат нормам международного права в области прав человека. Во многих случаях они представляют собой попытку взять организации гражданского общества под государственный контроль на фоне сокращения пространства для гражданского общества и общего наступления на свободу мирных собраний, объединений и выражения мнений.

Как говорится в Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларации о правозащитниках), «каждое государство несёт основную ответственность и обязанность защищать, поощрять и осуществлять все права человека и основные свободы [...], чтобы все лица под его юрисдикцией, индивидуально и совместно с другими, могли пользоваться всеми этими правами и свободами на практике»<sup>3</sup>. В декларации также признаётся, что все люди, индивидуально и совместно с другими, играют роль в осуществлении прав человека, когда они борются за права человека, обмениваются

<sup>2</sup> В своём недавнем докладе «Спасение жизней — не преступление» Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях основное внимание уделяет «проблемам, обусловленным введением уголовной ответственности за предоставление гуманитарных услуг и преследованием гуманитарных служб и работников в контексте принятия мер по борьбе с терроризмом и сдерживанию миграции, а также вследствие запрета на законодательном уровне реализации сексуальных и репродуктивных прав или стигматизации за их реализацию», 2018 г., <http://undocs.org/A/73/314>

<sup>3</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/53/144, Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках), ст. 2.1, 1998 г., [http://www.un.org/ruleoflaw/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ruleoflaw/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)

информацией, добиваются подотчётности властей, справедливости, равноправия, достойного обращения и свободы.

Права человека невозможно реализовать без процветающего, безопасного и открытого пространства для гражданского общества, свободного от дискриминации, вмешательства и чрезмерного контроля со стороны государства<sup>4</sup>. Пришло время правительствам и международному сообществу остановить это скатывание по наклонной плоскости.

В конце настоящего доклада Amnesty International приводит свои рекомендации правительствам, выполнение которых позволит гарантировать всеобщее соблюдение права на защиту прав человека, включая важнейшее право на объединение, без какой-либо дискриминации. Организация призывает государства в явной форме, публично признать легитимность организаций гражданского общества, правозащитников и их работы, и требует от всех государств отменить все законы и правовые акты, которые без необходимости осложняют им жизнь.

## МЕТОДИКА

Этот доклад является третьим в серии публикаций о глобальном наступлении на тех, кто защищает права человека<sup>5</sup>. В его основу легли задокументированные Amnesty International угрозы и нападки на правозащитников, правозащитные группы и прочих лиц, включая посягательства на их свободу объединений. В нём также используются аналитические материалы, подготовленные другими организациями<sup>6</sup> и учёными<sup>7</sup>, о последних тенденциях в сфере гражданского общества и основных прав. Здесь приводятся высказывания правозащитников из Австралии, Азербайджана, Беларуси, Венгрии, Египта, Китая, Пакистана и России (интервью проводились в сентябре-октябре 2018 года). Они рассказывают о разрушительном влиянии репрессивного законодательства на правозащитную деятельность организаций гражданского общества во всех регионах мира.

В приложении к докладу содержится список из 50 стран из всех регионов мира, где применяются и (или) готовятся законодательные нормы, ограничивающие право на свободу объединений. Тем не менее в самом докладе рассматриваются не все эти страны. Доклад охватывает события, произошедшие вплоть до 31 декабря 2018 года.

## ПОЧЕМУ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ТАК ВАЖНЫ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

*Гражданское общество — это совокупность людей, групп, организаций и институтов, которые выражают и отстаивают самые разные интересы, инициируют различную деятельность и общественные дебаты в поддержку таких интересов. Сюда относятся журналисты, учёные, местные объединения, профсоюзы, благотворительные фонды, правозащитные организации, коллективы, аналитические центры, религиозные группы, академические институты и политические партии. Гражданское общество выделяют в так называемый «третий сектор», отдельный от государственного и коммер-*

4 Определение «безопасных и благоприятных условий» содержится в докладе Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секагги за 2013 год (A/HRC/25/55), <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

5 Предыдущие доклады: Amnesty International, “Human rights defenders under threat – a shrinking space for civil society” [«Правозащитники под угрозой — сокращение пространства для гражданского общества»] (индекс: АСТ 30/6011/2017); Amnesty International, “Deadly but preventable attacks: killings and enforced disappearances of those who defend human rights” [«Смертельные нападения, которые можно было предотвратить»] (индекс: АСТ 30/7270/2017).

6 Фонд Карнеги за международный мир, CIVICUS (Всемирный альянс за гражданское участие), FIDH (Международная федерация за права человека), Human Rights Watch, ИЛГА (Международная ассоциация лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов), Международный центр некоммерческого права, Правовая инициатива открытого общества, Outright International, Фонд Шейлы Маккеччи.

7 К. М. Бакке, Н. Д. Митчелл, Д. Перера, Г. Шмидт (2018), “Silencing Their Critics: How Effective Are Governments in Restricting Civil Society?” [«Затыкание рта своим критикам: насколько эффективно государства ограничивают гражданское общество?»], рабочий документ [не опубликован].

ческого. Не все субъекты этого сектора защищают права человека: одни могут просто оказывать услуги, другие — защищать интересы специфических групп, третьи могут даже заниматься деятельностью и продвигать дискурс, которые отрицают права человека и поощряют ненавистнические настроения<sup>8</sup>.

В настоящем докладе говорится о тех, кто индивидуально и совместно с другими защищает и поощряет права человека, и такие группы и организации называются организациями гражданского общества. В этом же контексте используются термины «НКО» (некоммерческие организации) и «объединения» («ассоциации»).

Отдельные люди и группы лиц, содействующие соблюдению прав человека и защищающие их, играют важнейшую роль в продвижении прав человека. Для создания среды, где люди смогут объединяться в организации для защиты и продвижения прав человека, необходима возможность осуществлять право на свободу объединений.

В Декларации о правозащитниках отдельно оговаривается, что индивидуальная и совместная работа людей над реализацией прав человека и всеобщее право создавать организации гражданского общества, объединения и группы, вступать в них и участвовать в их деятельности для продвижения и защиты прав человека чрезвычайно важны и лежат в основе международной системы прав человека. Принятие декларации в 1998 году ознаменовало собой «смену парадигмы в понимании смысла правозащитной деятельности — от задачи, выполняемой в основном с помощью международного сообщества и государств, к задаче, выполняемой каждым человеком и группой внутри общества. В Декларации признаётся, что равное правосудие, равные возможности и равное достоинство без дискриминации, к которым долго стремился и которые заслуживает каждый человек, могут быть реализованы только посредством предоставления отдельным лицам и группам лиц возможности отстаивать права человека, агитировать за них и принимать меры для их осуществления. Хотя меры, принимаемые государством, необходимы и востребованы, их недостаточно для осуществления в полном объёме прав человека, закреплённых во Всеобщей декларации прав человека»<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Фонд Карнеги за международный мир, «The mobilization of conservative civil society» [«Мобилизация консервативного гражданского общества»], 4 октября 2018 г., [https://carnegieendowment.org/files/Youngs\\_Conservative\\_Civil\\_Society\\_FINAL.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Youngs_Conservative_Civil_Society_FINAL.pdf)

<sup>9</sup> Генеральная Ассамблея ООН, доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, 23 июля 2018 г., A/73/215, <https://undocs.org/en/A/73/215>



# 2. СТАНДАРТЫ И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА О ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ И ПРАВЕ НА ОБЪЕДИНЕНИЕ

Организации гражданского общества играют ключевую роль в продвижении правозащитной повестки и защите прав человека; посредством них люди совместными усилиями ликвидируют нарушения прав человека и привлекают нарушителей к ответственности<sup>10</sup>. Будучи закреплено во всех основных документах по правам человека<sup>11</sup>, право на свободу объединений позволяет отдельным лицам создавать формальные и неформальные группы и вступать в них, чтобы коллективными действиями добиваться общей цели.

В Декларации о правозащитниках отдельно оговаривается право людей создавать организации гражданского общества, объединения и группы, вступать в них и участвовать в их деятельности для поощрения и защиты прав человека<sup>12</sup>, что является главным компонентом права на объединение. В ней также отмечается важность того, чтобы организации гражданского общества могли свободно осуществлять свои права на объединение и свободу выражения мнений, в том числе искать, добывать и распространять идеи и информацию; отстаивать права человека; участвовать в управлении своей страной и ведении государственных дел; обращаться в международные органы по правам человека; выступать с инициативами политических и законодательных реформ на местном, национальном и международном уровне<sup>13</sup>.

10 Декларация о правозащитниках, преамбула.

11 См. статью 20 Всеобщей декларации прав человека, [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml); статью 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml); статью 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml); статью 16 Американской конвенции о правах человека (АКПЧ), <https://www.refworld.org.ru/publisher/OAS,,561292294,0.html>; статью 10 Африканской хартии о правах человека и народов, <http://hriibrary.umn.edu/russian/instree/Rz1afchar.html>; статью 11 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ), [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf)

12 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, ст. 5 и 13, [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)

13 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, ст. 6–8, [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)



Чтобы люди могли всем этим заниматься, государства должны создать надлежащую нормативно-правовую базу для учреждения групп и организаций и обстановку, благоприятную для их деятельности, без неправомерного вмешательства со стороны государства и третьих лиц.

Несмотря на то что право на объединение не входит в число абсолютных, согласно международному праву в области прав человека государства отвечают за то, чтобы любые ограничения права собираться и объединяться в организации были соответствующим образом прописаны в законодательстве, соответствовали принципу легальности, были необходимы для достижения законной цели и соразмерны ей. Это значит, что подобные меры должны быть достаточно ясно и чётко сформулированы, чтобы те, кого они затрагивают, могли разумным образом предвидеть их последствия.

Для соблюдения всех этих условий государство должно следить за тем, чтобы список оснований для любого такого вмешательства был конечен и соответствовал Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП), предусматривающему возможность введения ограничений в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц (статья 22)<sup>14</sup>. Даже тогда, когда меры, регулирующие право на объединение либо мешающие его осуществлению, преследуют несомненно законную цель, они должны отвечать насущным потребностям общества и быть соразмерны решаемой задаче. Необходимо, чтобы меры, ограничивающие деятельность организаций гражданского общества, в том числе сопряжённые с увеличением административной нагрузки, были как можно более ненавязчивыми и учитывали важность затрагиваемых интересов.

Для того чтобы нормативная база благоприятствовала осуществлению права на объединение, государствам следует создавать понятную, недискриминационную, доступную либо вообще бесплатную процедуру признания организации юридическим лицом<sup>15</sup>. Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации порекомендовал государствам вводить уведомительный порядок, при котором статус объединения как юридического лица не будет зависеть от одобрения государства. Вместо этого объединение должно автоматически становиться юридическим лицом по факту уведомления властей о своём создании<sup>16</sup>. При этом защита международного права в области прав человека в равной мере распространяется и на незарегистрированные объединения, так что недопустимо привлекать их к уголовной ответственности за ведение мирной деятельности.

Право групп добиваться финансирования из внутренних, иностранных и международных источников, получать и использовать его — неотъемлемая часть права на объединение<sup>17</sup>. Совет ООН по правам человека подчёркивал важность того, чтобы организации гражданского общества имели возможность привлекать финансирование, и призывал государства не допускать криминализации или делегитимизации действий в защиту прав человека на основании происхождения финансовых средств<sup>18</sup>. Аналогично Комитет ООН по правам человека и Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации указывали на необходимость гарантировать НКО возможность получать финансирование и утверждали, что ограничения финансирования, препятствующие возможности ассоциаций заниматься своей уставной деятельностью, представляют собой нарушения статьи 22 МПГПП<sup>19</sup>. Более того, в статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах определено обязательство государств участвовать в международной помощи и

14 См. также статью 16 АКПЧ <https://www.refworld.org.ru/publisher,OAS,,561292294,0.html> и статью 11 ЕКПЧ, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf)

15 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, номер документа ООН A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., п. 95, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/20/27&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/20/27&Lang=R)

16 Там же, п. 58.

17 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, ст. 2.1, [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)

18 Резолюция Совета по правам человека 22/6 «Защита правозащитников», номер документа ООН A/HRC/Res/22/6, п. 9(b), [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6)

19 «Комитет по правам человека и Виктор Корнеев и другие против Беларуси», (1274/2004), номер документа ООН CCPR/C/88/D/1274/2004, 2006 г., п. 7.2, <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/1274-2004.html>; доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, 2013 г., номер документа ООН A/HRC/23/39, п. 16, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/23/39&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/23/39&Lang=R)

сотрудничестве, в частности, в экономической и технической областях, для полноценной реализации прав, охраняемых пактом. Такая помощь и сотрудничество включают в себя финансовую поддержку организаций гражданского общества, которые работают над тем, чтобы эти права были реализованы в полной мере<sup>20</sup>.

Государства также не должны допускать того, чтобы административные требования вели к ограничению права на свободу объединений, например, за счёт чрезмерных проверок организаций или обременительных бюрократических требований к отчётности. Хотя Специальный докладчик ООН признавал право независимых органов изучать учётную документацию ассоциаций для обеспечения прозрачности и подотчётности, при этом он указывал на то, что государства должны следить за тем, чтобы такая процедура не была произвольной и уважала принцип недискриминации и право на конфиденциальность деятельности, поскольку в противном случае она будет угрожать независимости ассоциаций и безопасности их членов<sup>21</sup>.

---

20 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, номер документа ООН A/HRC/20/27, 2012 г., п. 69, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/20/27&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/20/27&Lang=R)

21 Там же, п. 65.

# 3. ПРЕПЯТСТВИЯ В ЖИЗНИ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Некоторые государства ввели или собираются ввести меры, усложняющие жизнь тех, кто хотел бы зарегистрировать и запустить НКО, особенно если они критикуют власти либо их деятельность считается нежелательной. Чаще всего власти создают препятствия к регистрации; помимо этого, могут вводиться другие чрезмерные бюрократические требования к организациям, например, требование



Автор Amnesty International

Активисты участвуют в акции у здания парламента в столице Венгрии Будапеште, чтобы заявить депутатам, что люди, которые добиваются справедливости и безопасной обстановки для каждого человека в Венгрии, нуждаются в защите вместо нападений и угроз. [2018 г.]

часто и подробно отчитываться о своей работе. Также во многих странах допускается, чтобы государственные органы тщательно контролировали организации и даже следили за ними.

### 3.1 РЕГИСТРАЦИЯ

Во многих странах законы и прочие нормативные акты создают препятствия к регистрации организаций гражданского общества, в частности, там может быть необходимо получать разрешение на деятельность или приобретение статуса юридического лица, а процедуры регистрации запутанны, занимают много времени и дорого стоят.

В международном праве в области прав человека закреплено право свободно создавать объединения, независимо от их официальной регистрации<sup>22</sup>. Одни объединения идут по пути регистрации с образованием юридического лица, чтобы, например, обладать определёнными правами и иметь возможность привлекать государственное финансирование, подписывать контракты, набирать штатных сотрудников, открывать банковские счета; другие объединения могут сознательно не регистрироваться по самым разным причинам.

Образование юридического лица играет ключевую роль в праве на свободу объединений. Чтобы предоставить это право, страны обычно вводят либо уведомительный порядок, согласно которому организации просто уведомляют власти о своём создании, либо разрешительный порядок, когда организация должна получить от властей разрешение на деятельность. Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации рекомендовал уведомительную процедуру, потому что она в наибольшей степени обеспечивает соблюдение права на свободу объединений и исключает возможность самоуправства, произвольных и дискриминационных решений, нарушающих право на объединение. Разрешительный же порядок, когда объединение должно подать документы на регистрацию, а потом ждать разрешения, приводит к проволочкам, необходимости удовлетворять дополнительным требованиям и возможному произволу в решениях властей<sup>23</sup>.

На практике требования, процедура и сроки регистрации чаще всего сложны и нечётки, что запутывает заявителей и приводит к отказам. Иногда власти отказывают в регистрации по надуманным причинам или вообще без объяснений. Порой у организаций нет никаких средств правовой защиты, которые позволили бы им оспорить решение об отказе в беспристрастном и независимом суде.

Правовые нормы, которые устанавливают бюрократические препоны и осложняют процедуру регистрации, могут также служить средством для сбора данных спецслужбами; для роспуска организаций, считающихся нежелательными, и воспрепятствования их деятельности; для затыкания рта критикам; для отсекающих тех, кто не в состоянии оплатить юридическое сопровождение процесса и регистрационные взносы.

**В Беларуси** НКО должны регистрироваться в Министерстве юстиции. Они находятся под пристальным контролем государства. Работа на НКО, получившие отказ в регистрации (часто произвольный) считается уголовным преступлением. Закон «Об общественных объединениях»<sup>24</sup> даёт властям широкие возможности для произвольного отказа в регистрации даже при незначительных нарушениях.

22 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, номер документа ООН A/HRC/20/27, 2012 г., п. 56, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/20/27&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/20/27&Lang=R)

23 Бывший Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, "Legal personality and registration" ["Юридическое лицо и регистрация"], FOAA Online, <http://freeassembly.net/foaa-online/legal-personality-registration/>

24 Закон «Об общественных объединениях» 1994 г. с поправками от 2013 г., <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403254>

Участие в работе незарегистрированной организации может быть уголовно наказуемым<sup>25</sup>. Как следствие, опасаясь уголовного преследования, всё больше белорусских организаций регистрируются за границей и переносят полностью или частично свою деятельность за рубеж<sup>26</sup>.

**В Азербайджане**<sup>27</sup> НКО должны получить разрешение на регистрацию от Министерства юстиции и доказать, что они уважают «нравственные ценности» Азербайджана и не занимаются «политической и религиозной пропагандой». Поскольку НКО имеют право получать финансирование лишь банковскими переводами (что упрощает государству финансовый контроль), незарегистрированные НКО не могут получать финансирование, так как у них нет юридического лица, а значит, и возможности открыть счёт в банке.

**В Пакистане** Министерство внутренних дел (МВД) без объяснения причин отказало в регистрации 18 международным НКО, включая ActionAid, и в октябре 2018 года велело им покинуть страну<sup>28</sup>.

**В Афганистане** деятельность ассоциаций и неправительственных организаций регулируется двумя разными нормативными актами<sup>29</sup>. Неправительственные организации должны регистрироваться в Министерстве экономики. Для афганских неправительственных организаций регистрационный взнос составляет 10 000 афгани (150 долларов США), для международных — 1000 долларов США. Перед выдачей окончательного разрешения регистрационные документы новой организации рассматривают две комиссии. Неправительственные организации должны сдавать отчётность каждые полгода. Если отчётность не будет предоставлена в течение полугода после положенного срока, регистрация организации аннулируется.

Ассоциации должны регистрироваться в Министерстве юстиции. С 2013 года при регистрации новой ассоциации заявители должны заплатить взнос в размере 10 000 афгани (150 долларов США) и получить регистрационный сертификат, который действует всего три года. Для продления сертификата надо заплатить 5000 афгани (75 долларов США). По закону «Об ассоциациях» деятельность незарегистрированных ассоциаций запрещена, что фактически делает регистрацию обязательной.

**В Камбодже**<sup>30</sup> с 2015 года введена обязательная регистрация и обременительные требования к отчётности, причём основания для отказа в регистрации и её отзыва сформулированы расплывчато. Власти отказывают НКО и прочим объединениям и закрывают их, ссылаясь на необходимость «политической нейтральности», которая никак не определена в законодательстве<sup>31</sup>. В сентябре 2017 года местная организация «Равноправная Камбоджа» получила распоряжение о приостановке деятельности на несколько недель за предполагаемое нарушение закона, а именно непредоставление

---

25 15 декабря 2005 года в Уголовный кодекс была добавлена статья 193/1, согласно которой участие в деятельности незарегистрированной организации, включая политические партии и религиозные организации, считается уголовным преступлением и влечёт за собой штраф либо лишение свободы на срок до двух лет. Amnesty International, «Что не разрешено — то запрещено. Подавление гражданского общества в Беларуси» (индекс: EUR 49/002/2013).

26 Civicus Monitor, Activists face tougher regulation and state surveillance [«Ужесточение законодательства и государственного надзора за активистами»], 8 июля 2016 г., <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2016/07/08/be-updated/>

27 Закон «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» 2000 г. с поправками 2009 и 2013 г.

28 «Civil Society urges government to revisit its INGO registration policy framework» [«Гражданское общество просит правительство пересмотреть порядок регистрации международных НКО»], Daily Times, 10 октября 2018 г., <https://dailymtimes.com.pk/308541/civil-society-urges-government-to-revisit-its-ingo-registration-policy-framework/>; новости фонда Thomson Reuters, «Pakistan tells 18 international NGOs to leave – ActionAid» [«Пакистан приказал 18 международным НКО покинуть страну — ActionAid»], 4 октября 2018 г., <http://news.trust.org/item/20181004125318-duvhq/>

29 Закон «Об ассоциациях» 2013 г. с поправками 2017 г. и закон «О неправительственных организациях» 2005 г. Национальные неправительственные организации определены просто как организации, учреждённые для достижения определённых целей. Ассоциации — это общественные неполитические и некоммерческие организации сообществ, союзов, советов, собраний, фондов и проч., созданные в профессиональных, цеховых и технических целях.

30 Закон «Об ассоциациях и НКО» 2015 г.

31 Amnesty International, «Cambodia: Immediately withdraw draft law on associations and non-governmental organizations (LANGO)» [«Камбоджа: проект закона об ассоциациях и НКО должен быть немедленно отозван»] (индекс ASA 23/2029/2015).

выписок с банковских счетов в МВД в течение 30 дней с момента регистрации и документов о своей деятельности и финансах<sup>32</sup>. Ей позволили возобновить работу в феврале 2018 года<sup>33</sup>.

В **Лаосе** указом 2017 года<sup>34</sup> власти получили широкие полномочия, позволяющие им произвольно контролировать и (или) запрещать создание объединений; проверять, отслеживать и ограничивать деятельность и финансовые потоки объединений; закрывать объединения без права на обжалование такого решения; привлекать объединения и их членов к ответственности за несоблюдение требований. Указ также предусматривает уголовную ответственность за участие в деятельности незарегистрированных объединений<sup>35</sup>. В итоге группы, которые предпочитали работать без регистрации, не могут продолжать свою деятельность, и теперь люди даже опасаются публично называть себя правозащитниками.

В **Малайзии** создание объединений жёстко ограничивается. В стране продолжает применяться закон «Об обществах», принятый ещё в 1966 году. Требования к регистрации, предусматриваемые законом, обременительны и сформулированы очень расплывчато, что позволяет властям избирательно пресекать деятельность «нежелательных» объединений. За последние несколько лет уже несколько организаций либо получили отказ в регистрации, либо были объявлены незаконными. Так, в 2014 году МВД объявило незаконными две коалиции НКО: Коалицию малазийских НКО в процедуре Универсального периодического обзора (COMANGO) и «Негара-Ку» — за предполагаемое отсутствие у них регистрации. Тем не менее, им позволено продолжать свою работу. В случае с COMANGO в качестве причины также называлось наличие в её составе «неисламских» членов<sup>36</sup>. Коалиция из более чем 80 малазийских НКО «Негара-Ку» была объявлена министром внутренних дел незаконной из-за отсутствия у неё официальной регистрации<sup>37</sup>.

В **Египте** по закону № 70 от 2017 года нерегистрация НКО карается лишением свободы и штрафом. В той же статье говорится, что «создание и управление органом, который занимается перечисленными в законе видами деятельности как гражданской деятельностью в любой правовой форме, отличной от закреплённых в законе», наказывается сроком лишения свободы от одного года до пяти лет и штрафом в размере от 50 000 до 1 млн египетских фунтов (2800–56 000 долларов США)<sup>38</sup>.

В **Алжире** по закону 2012 года<sup>39</sup> для создания объединения необходимо получать предварительное разрешение властей; заявитель может обжаловать решение. Начиная с 2012 года власти оставили без ответа множество заявлений на регистрацию, в результате чего многие правозащитные организации, включая, алжирский офис Amnesty International, оказались в подвешенном состоянии. Одни организации, получив отказ в регистрации, обжаловали его в административном суде в течение трёх месяцев. Других просто не зарегистрировали. За продолжение участия в работе незарегистрированного, распущенного объединения либо объединения, чья деятельность была приостановлена властями, человеку может грозить до шести месяцев тюрьмы и крупный штраф. Так, в мае 2013 года члена Алжирской лиги в защиту прав человека и Национального комитета в защиту прав безработ-

32 Amnesty International, “Cambodia: Ongoing crackdowns on the political opposition, civil society and independent media must be addressed by the Human Rights Council” [«Совет по правам человека должен обратить внимание на непрекращающееся наступление на политическую оппозицию, гражданское общество и независимые медиа в Камбодже»] (индекс: ASA 23/7909/2018); “Land rights NGO suspended” [«Приостановлена работа НКО, отстаивающей земельные права»], The Phnom Penh Post, 29 сентября 2018 г., <https://www.phnompenhpost.com/national/land-rights-ngo-suspended>

33 “Equitable Cambodia allowed to reopen” [«„Равноправной Камбодже“ позволили возобновить работу»], The Phnom Penh Post, 26 февраля 2018 г., <https://www.phnompenhpost.com/national/equitable-cambodia-allowed-reopen>

34 Указ «Об объединениях» 2017 г.

35 Amnesty International, “Laos: Joint open letter on repeal of decree on associations” [«Лаос: коллективное открытое письмо с требованием отменить указ об объединениях»] (индекс: ASA 26/7608/2017).

36 FIDH (Международная федерация за права человека), “Malaysia: Coalition of Malaysian NGOs COMANGO declared an ‘unlawful organisation’” [«Малайзия: коалиция малазийских НКО COMANGO названа „незаконной организацией“»], 14 января 2014 г., <https://www.fidh.org/en/region/asia/malaysia/14468-malaysia-coalition-of-malaysian-ngos-comango-declared-an-unlawful>

37 Международный центр некоммерческого права, раздел «Малайзия», последнее обновление от 16 августа 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/malaysia.html>

38 Статья 87(е) закона № 70/2017 «Об объединениях».

39 Закон № 12-06 «Об объединениях»; Amnesty International, “Algeria: Submission to the United Nations Human Rights Committee” [«Алжир. Материалы для Комитета ООН по правам человека»] (индекс: MDE 28/8455/2018)



ных Абделькадера Хербу приговорили по этому закону к двум месяцам лишения свободы условно и штрафу за то, что в 2011 году он занимался распространением листовок о безработице<sup>40</sup>. В феврале 2018 года власти опечатали офисы двух НКО, защищающих права женщин, — FARD («Женщины Алжира, отстаивающие свои права») и AFEPEC («Феминистская ассоциация за человеческое развитие и гражданственность») — и вынудили их закрыться. Чтобы оправдать ликвидацию, власти поставили под сомнение законность их регистрации. Обе организации, действовавшие с 1990-х годов, подали заявления на перерегистрацию. В мае FARD получила положительный ответ после обращения в административный суд с иском, рассмотрение которого ещё не состоялось. А по AFEPEC решение ещё не вынесено<sup>41</sup>.

В **Бахрейне** десятки лет действуют нормы<sup>42</sup>, требующие от организаций официально регистрироваться, а расплывчатые формулировки закона позволяют властям отказывать в регистрации, приостанавливать деятельность организаций и распускать их, а также контролировать объединения и вмешиваться в их дела. Власти даже могут назначать временное руководство и правление объединений. Начиная с 2004 года власти Бахрейна отказывают в регистрации таким организациям, как Бахрейнское молодёжное общество по правам человека и организация по наблюдению за выборами «Назаха»; кроме того, был произвольно ликвидирован Бахрейнский центр по правам человека. За создание и руководство объединением без лицензии и с международным участием грозит уголовная ответственность<sup>43</sup>. Поэтому большинство правозащитных организаций Бахрейна либо при всех рисках работают без лицензии, либо регистрируются за рубежом.

Положения Исламского уголовного кодекса позволяют властям **Ирана** объявлять вне закона деятельность правозащитников и организаций гражданского общества. Помимо невозможности для независимых правозащитных организаций регистрироваться и работать, это привело к возбуждению уголовных дел даже за участие в неформальных сетях и кампаниях, таких как «Шаг за шагом прекратим применение смертной казни» (персидский акроним — «Легам»)<sup>44</sup>. Так, за участие в «Легам» и других похожих сетях и кампаниях без чёткой организационной структуры были приговорены к длительным тюремным срокам, в частности, видная адвокатесса Насрин Сотуде и правозащитница Наргис Мохаммади. Для привлечения к уголовной ответственности правозащитников и организаций гражданского общества часто используются такие статьи уголовного кодекса, как «собрания и тайный сговор с целью совершения преступлений против государственной безопасности» (статья 610), «создание группы более чем из двух человек с целью подрыва государственной безопасности» (статья 498), «участие в группе с целью подрыва государственной безопасности» (статья 499). Своей широтой и расплывчатостью, открывающими дорогу к произвольному применению, определения этих преступлений противоречат принципу легальности.

В законодательстве **Экваториальной Гвинеи** приводится перечень сфер, в которых могут работать организации гражданского общества, однако права человека в нём не фигурируют<sup>45</sup>. С 2006 года в стране неофициально действует договорённость, позволяющая функционировать нескольким правозащитным организациям, но их положение шатко, и фактически существовать могут лишь те из них, что близки к властям. В прошлом без каких-либо объяснений были закрыты несколько НКО, в частности Ассоциация адвокатов и Ассоциация прессы<sup>46</sup>.

40 Amnesty International, "Algeria: New law on associations used to stifle civil society" ["Алжир: новый закон об объединениях душит гражданское общество"] (пресс-релиз от 7 мая 2013 г.).

41 Amnesty International, "Algeria: Disturbing clampdown against civil society as two women's NGOs forced to close" ["Наступление на гражданское в Алжире усугубляется: две женские НКО вынуждены закрыться"] (новость от 2 марта 2018 г.).

42 Закон «Об объединениях, общественных и культурных клубах, частных организациях по делам молодёжи и спорта и частных учреждениях» 1989 г.

43 Статья 163 Уголовного кодекса.

44 Amnesty International, "Caught in a web of repression: Iran's human rights defenders under attack" ["В паутине репрессий: наступление на иранских правозащитников"] (индекс: MDE 13/6446/2017).

45 Общий закон № 11/1992 «Об объединениях» 1992 г. и закон № 1/1999 «О неправительственных организациях» 1999 г.

46 Экономический и социальный совет ООН, «Гражданские и политические права, включая вопрос свободы выражения мнений. Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу о свободе убеждений и их свободном выражении г-ном Амбейи Лигабо в соответствии с резолюцией 2002/48 Комиссии по правам человека. Миссия в Экваториальную Гвинею», E/CN.4/2003/67/Add.2, 2003 г., [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.4/2003/67/Add.2&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/2003/67/Add.2&Lang=R)



На **Кубе** запрещены так называемые незаконные объединения, собрания и демонстрации незарегистрированных групп<sup>47</sup>. По закону «Об объединениях»<sup>48</sup> учредители организации должны официально обращаться за регистрацией в Министерство юстиции. На практике министерство постоянно отказывает в регистрации и (или) оставляет заявления без ответа. Таким образом законная работа правозащитных организаций и независимых адвокатов-правозащитников оказывается фактически под запретом, а независимое гражданское общество существует в состоянии правовой неопределённости, под угрозой притеснений и произвольных задержаний.

Так, на протяжении многих лет не может зарегистрироваться «Кубалекс» — группа независимых адвокатов-правозащитников. В сентябре 2016 года в их офисе прошли обыски. Явившиеся без ордера представители властей изъяли у них ноутбуки и документы и предупредили, что в отношении них проводится проверка в связи с уклонением от уплаты налогов, которая может закончиться возбуждением уголовного дела. В мае 2017 года председателя «Кубалекс» вызвали в Генеральную прокуратуру и проинформировали, что нескольким членам организации будут предъявлены обвинения в нарушении законодательства за получение денег на оказание юридической помощи и за подделку документов. Организация получала от одной американской организации финансирование на оказание юридической помощи и наблюдение за ситуацией в области прав человека. Правозащитники, получающие иностранное финансирование, особенно из США, сталкиваются со стигматизацией, потому что бытует мнение — активно насаждаемое властями, — что всякий, кто публично выражает несогласие с действиями правительства, является агентом США<sup>49</sup>.

Ещё в ряде стран готовятся новые законы, которые в случае принятия создадут препятствия к регистрации организаций гражданского общества.

Например, в **Демократической Республике Конго** в проекте закона «О некоммерческих организациях» предлагается ужесточить административный контроль над НКО за счёт сложной процедуры регистрации и обременительных регистрационных взносов, а также строгих условий для получения иностранного финансирования и требований к отчётности<sup>50</sup>.

В **Гватемале** законопроект № 5257 предполагает ужесточение требований и проверок организаций гражданского общества. Организации, получающие финансирование от государства, должны будут регистрироваться сразу в нескольких министерствах и ведомствах: в МВД, Секретариате по планированию и программам, налоговой инспекции, Управлении Генерального контролёра и в некоторых случаях — в Министерстве иностранных дел. При этом регистрация может быть немедленно аннулирована, если НКО воспользуется иностранным финансированием «для изменения общественного строя». Это может относиться даже к организации мирной демонстрации. Кроме того, НКО должны будут в течение 30 дней отчитываться о любом зарубежном финансировании и сообщать его размер, происхождение и назначение. Учитывая, что многие правозащитные НКО зависят от иностранного финансирования, это можно расценивать как попытку взять под контроль международное сотрудничество в области правосудия и прав человека и ограничить права на свободу выражения мнений и объединения<sup>51</sup>. На момент написания доклада законопроекту предстояло третье чтение в парламенте.

---

47 Ст. 208–209 Уголовного кодекса Кубы.

48 Закон № 54 «Об объединениях» 1985 г.

49 Amnesty international, “Your mind is in prison: Cuba’s web of control over free expression and its chilling effect on everyday life” [«Твой разум сажают в тюрьму»]. Паутина контроля над выражением мнений и её негативное влияние на повседневную жизнь на Кубе» (индекс: AMR 25/7299/2017).

50 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, “Democratic Republic of Congo: UN experts urge review of draft NGO bill” [«Демократическая Республика Конго: эксперты ООН призывают пересмотреть законопроект об НКО»], 4 июня 2018 г., <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23170&LangID=E>

51 Международный центр некоммерческого права, “Civic Freedom Monitor: Guatemala” [«Наблюдение за гражданскими свободами: Гватемала»], последнее обновление от 12 июля 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/Guatemala.html>; Civicus Monitor, “Civil society reports staggering number of attacks against activists in 2017, with 52 HRDs killed” [«Гражданское общество сообщает о шокирующем числе нападений на активистов в 2017 году, когда было убито 52 правозащитника»], 29 марта 2018 г., <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2018/03/29/civil-society-reports-staggering-number-attacks-against-activists-2017-53-hrds-killed/>

## 3.2 ЧРЕЗМЕРНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ПРОИЗВОЛЬНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО И ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ РОСПУСК

*«Меня арестовали в августе за активистскую деятельность и демонстрации с Клубом прав человека. Атмосфера стала ужасной: тем, кто не был арестован или под следствием, пришлось закрыть свои организации и проекты. Многие уехали из Азербайджана и стали работать за рубежом».*

**Расул Джафаров из Клуба прав человека (Азербайджан) о поправках к законодательству, которые резко ограничили работу организаций гражданского общества.**

Как говорилось выше, введение строгих требований к регистрации часто идёт рука об руку с другими сложными и обременительными требованиями на всех этапах жизни объединения, включая необходимость часто и подробно отчитываться о деятельности и финансах организации. В некоторых странах средством контроля и наказания организаций гражданского общества служит также налоговое законодательство. Невыполнение требований может привести к аннулированию регистрации, отзыву лицензии, приостановке деятельности и возбуждению дела. При этом требования и соответствующие положения часто формулируются очень расплывчато, открывая дорогу произволу, самоуправству и беспрепятственному преследованию определённых организаций властями. В итоге организации гражданского общества оказываются объектом тщательного наблюдения и даже слежки<sup>52</sup>. Поэтому многие из них прибегают к самоцензуре и направляют значительную энергию и ресурсы на то, чтобы избежать преследований.

Нередко административные требования к организациям нарушают право на неприкосновенность частной жизни: для получения или продления регистрации нужно предоставлять чрезвычайно подробную информацию обо всех членах организации, функциях и финансах. В некоторых странах от лиц, обращающихся за регистрационной лицензией, требуется сообщать о себе данные, несущественные для целей регистрационного процесса, либо раскрывать личность своих спонсоров и сторонников. Кроме того, в ряде государств власти имеют полномочия вмешиваться в важнейшие решения организации: присутствовать на заседаниях правления, влиять на определение устава, структуры и видов деятельности объединения.

**В Азербайджане** были приняты поправки<sup>53</sup> к законодательству, вводящие дополнительные требования к регистрации и отчётности, правила получения и использования грантов, а также новые наказания за нарушение этих норм<sup>54</sup>. После внесения этих изменений состоялся масштабный уголовный процесс по делу местных и международных НКО, который вело Следственное управление по тяжким преступлениям Генеральной прокуратуры. В итоге заморозка банковских счетов и налоговые проверки затронули множество местных и иностранных НКО и их сотрудников; часть организаций были закрыты, в том числе Ресурсный центр демократии и прав человека, Ассоциация правоведов Азербайджана, Институт прав медиа. Сотрудников НКО, в частности, Клуба прав человека и Центра мониторинга выборов и обучения демократии (ЦМВОД), вызывали на допросы, задерживали, запрещали им покидать страну<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> «Сотрудничество с Организацией Объединённых Наций, её представителями и механизмами в области прав человека», доклад 2018 г., [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/39/41](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/39/41), и доклад 2017 г., [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/36/31&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/36/31&Lang=R)

<sup>53</sup> Поправки коснулись закона «О гранте», закона «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц» и Кодекса об административных проступках.

<sup>54</sup> Поправки были приняты в 2009, 2013 и 2014 годах. Международный центр некоммерческого права, «Civic Freedom Monitor: Azerbaijan» [«Наблюдение за гражданскими свободами: Азербайджан»], последнее обновление от 21 марта 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/azerbaijan.html>; Клуб прав человека, «Joint package of proposals of representatives of Azerbaijan's civil society for improvement of legislation regulating the activities of civil society» [«Коллективный пакет предложений представителей азербайджанского гражданского общества, направленный на совершенствование правового регулирования деятельности гражданского общества»], <https://www.humanrightsclub.net/wp-content/uploads/2017/09/Recommendations-of-civil-society-on-NGOs.pdf>

<sup>55</sup> Caucasus Civil Initiatives Center, «Shrinking Space for Civil Society in Azerbaijan» [«Сокращение пространства для гражданского общества в Азербайджане»], 13 июля 2016 г., <http://www.caucasusinitiative.org/en/research/2>; Amnesty International, «Azerbaijan: Activists targeted by 'government-sponsored' cyber-attack» [«Власти Азербайджана „заказали“ кибератаку на активистов»] (новость от 10 марта 2017 г.)

## РАСУЛ ДЖАФАРОВ, КЛУБ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА – НКО, ОТСТАИВАЮЩАЯ ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА (АЗЕРБАЙДЖАН)

*«Все последние годы власти последовательно [...] работали над тем, чтобы задавить организации гражданского общества. С принятием поправок [...] работа НКО без регистрации стала незаконной. В апреле 2014 года было возбуждено уголовное дело – прокуратура сочла подозрительной деятельность нескольких НКО и их иностранных доноров. С июля начали арестовывать людей. Меня арестовали в августе за активистскую деятельность и демонстрации с Клубом прав человека. Атмосфера стала ужасной: тем, кто не был арестован или под следствием, пришлось закрыть свои организации и проекты. Многие уехали из Азербайджана и стали работать за рубежом.*

*Кое-какие организации продолжают нормально работать [...]. Но у независимых организаций такой возможности нет – нужно или принять условия властей, или уходить в подполье [...] мы не можем заниматься публичной деятельностью и обращаться к людям через мероприятия, конференции, медийную работу, собрания. На всё, даже на подписание договора с зарубежными донорскими организациями, надо получать разрешение властей. Что касается договоров, грантов и иностранного финансирования, то тут нет никаких гарантий на будущее; невозможно предсказать, будет возбуждено уголовное дело или нет.*

*Я вышел из тюрьмы в 2016 году. Мотивация моя никуда не делась – наоборот, даже ещё сильнее захотелось продолжать бороться. Но нам пришлось внести кое-какие технические изменения, мы стали осторожней, особенно в своих публичных заявлениях. Власти поступили неразумно: НКО продолжают свою работу, только теперь уже тайно или из-за границы. А между тем в интересах государства, чтобы эти организации оставались в публичной плоскости. Сейчас между ЕС и Азербайджаном идут переговоры о подписании двустороннего соглашения. Необходимо, чтобы ЕС воспользовался случаем и надавил на наше правительство, чтобы защитить независимые организации гражданского общества»<sup>56</sup>.*

**В Казахстане** после принятия в 2015 году поправок к законодательству<sup>57</sup> НКО должны подробно отчитываться перед государством о своём персонале, активах, спонсорах и работе. Несоблюдение может грозить штрафами и приостановкой деятельности. В 2017 году суд в Алматы признал правозащитную НКО «Международная правовая инициатива» виновной в неуплате налогов на основании результатов налоговой проверки, проведённой за полгода до этого. Члены организации считают, что таким образом их хотели запугать и наказать за их деятельность, в частности, за юридическую помощь мирным демонстрантам, задержанным в мае 2016 года<sup>58</sup>.

**В Пакистане** политикой 2015 года<sup>59</sup> были введены различные административные, финансовые и прочие ограничения на работу НКО. Среди прочего, организации должны теперь согласовывать свои рабочие планы и раскрывать бюджеты проектов. Кроме того, они не имеют права заниматься «политической деятельностью», не имеющей чёткого определения, и исследованиями вне одобренной сферы их компетенции. Нарушение этих условий может привести к аннулированию виз иностранных сотрудников и отзыву у организации регистрации<sup>60</sup>. Есть риск, что эта политика будет использоваться для подавления критических высказываний в адрес властей и ограничения права на свободу выра-

<sup>56</sup> Интервью с Расулом Джафаровым, октябрь 2018 г.

<sup>57</sup> Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций» 2015 г.

<sup>58</sup> Amnesty International, “Kazakhstan: Persecution of NGO for ‘failure to pay taxes’ as authorities again clamp down on dissent” [«Казахстан: преследование НКО за „неуплату налогов“ — ещё одна попытка властей расправиться с инакомыслием»] (новость от 10 мая 2017 г.)

<sup>59</sup> Политика регулирования деятельности международных неправительственных организаций, 2015 г.

<sup>60</sup> Международный центр некоммерческого права, “Comments on the Policy for regulation of international non-governmental organizations (INGOs) in Pakistan” [«Комментарии к Политике регулирования деятельности международных неправительственных организаций в Пакистане»], 22 декабря 2015 г., [http://www.icnl.org/programs/asia/ICNL\\_Analysis\\_Pakistan%20INGO%20Policy.pdf](http://www.icnl.org/programs/asia/ICNL_Analysis_Pakistan%20INGO%20Policy.pdf)

жения мнений<sup>61</sup>. НКО, особенно правозащитные, жалуются на частые визиты к ним представителей спецслужб, которые собирают информацию об их сотрудниках и деятельности. В декабре 2016 года власти распорядились о закрытии организации «Южноазиатское партнёрство — Пакистан», положительно, за передачу в Совет ООН по правам человека «критического неофициального доклада»<sup>62</sup>. Помощник Генерального секретаря ООН по правам человека задокументировал и другие виды произвола в отношении представителей правозащитных организаций, которые предоставляли информацию в механизмы и органы ООН<sup>63</sup>.

## ПРАВозащитник из организации, которая продвигает в Пакистане политику равенства и равноправия

*«В Пакистане среди политиков-популистов тоже присутствует глобальная тенденция к „национализму“, основанному на своей особости — расовой или религиозной. Поэтому нынешние политики выступают против интернационализма и многостороннего сотрудничества. К международным организациям, занимающимся вопросами развития, относятся с подозрением. Принятая в 2015 году политика написана произвольно и применяется произвольно. Многим пакистанским организациям отказали в регистрации и перерегистрации, и поэтому у них нет финансирования. Моя организация недавно перестала проводить семинары и мероприятия в определённых районах. Часто представители властей намекают организаторам конференций, чтобы те не приглашали членов моей организации. НКО запрещается использовать определённые выражения, такие как «экстремизм», «построение мира», «урегулирование конфликта». Моя организация занимается самоцензурой и специально не поднимает эти темы. Газеты отказываются публиковать статьи, написанные в критическом ключе... Свобода выражения мнений в 2018 году в значительной мере задушена»<sup>64</sup>.*

В Египте закон № 70 2017 года<sup>65</sup> налагает ограничения на деятельность международных организаций гражданского общества и регулирует её. Он создаёт неправомерные препятствия к регистрации организаций, позволяя властям отказывать НКО в регистрации на расплывчатых основаниях. Он также допускает принудительный роспуск НКО и возбуждение уголовных дел против их сотрудников за такие невинно сформулированные нарушения, как «причинение вреда национальному единству и нарушение общественного порядка»<sup>66</sup>. Верховный комиссар ООН по правам человека отмечал: «Новое [...] законодательство накладывает такие жёсткие ограничения на гражданское общество, что фактически управление НКО оказывается в руках государства. Выполнение важнейшей функции этих НКО — призывать государство к ответу в отношении его правозащитных обязательств — была и так крайне затруднена по причине замораживания активов, запрета на перемещения, клеветнических кампаний и преследований. Новый закон ещё туже затягивает эту петлю»<sup>67</sup>.

61 Amnesty International, "Pakistan: Government must ensure the protection of human rights defenders" ["Пакистан: правительство должно обеспечить правозащитникам защиту"] (индекс: ASA 33/3045/2015)

62 Amnesty International, "Pakistan: Widespread human rights violations continue" ["В Пакистане продолжаются повсеместные нарушения прав человека"] (индекс: ASA 33/6513/2017).

63 «Сотрудничество с Организацией Объединённых Наций, её представителями и механизмами в области прав человека», 2017 г., [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/36/31&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/36/31&Lang=R)

64 Интервью с правозащитником, октябрь 2018 г. Из соображений безопасности собеседники попросили не называть их настоящие имена.

65 Закон № 70 «Об объединениях и иных фондах, занимающихся гражданской работой». В ноябре 2018 года президент Египта Абдель Фаттах ас-Сиси призвал внести в него поправки, и египетское правительство запустило процедуру изменения закона. См.: Amnesty International, "Egypt: Repeal draconian NGO law following President's calls for review" ["Египет: необходимо отменить драконовский закон об НКО, пересмотра которого потребовал президент"] (новость от 15 ноября 2018 г.)

66 Amnesty International, "Signing new NGO bill would be a 'death warrant' for Egyptian rights groups" ["Подписание нового закона об НКО станет „смертным приговором“ египетским правозащитным организациям"] (индекс: MDE 12/5171/2016)

67 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, «Новый репрессивный закон об НПО крайне губителен для прав человека в Египте — Зейд», 2017 г., <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21678&LangID=R>

## АИДА СЕИФ АД-ДАВЛА, ЦЕНТР РЕАБИЛИТАЦИИ ЖЕРТВ НАСИЛИЯ И ПЫТОК «ЭН-НАДИМ» (ЕГИПЕТ)

*«Применение закона № 70 осуществляется без какого-либо исполнительного регламента и отдано на усмотрение нескольких силовых органов. Сотни объединений были закрыты, а их имущество — конфисковано под предлогом недоказанных связей с „Братьями-мусульманами“ (организация запрещена в РФ). Репрессии в отношении НКО, прежде всего правозащитных, затронули как незарегистрированные, так и зарегистрированные организации, такие как организация „Назра“ по проведению феминистских исследований и Центр правовой помощи египетским женщинам. У обеих были заморожены активы, учредителям закрыли выезд из страны и допрашивали их в суде в рамках „дела 173“ (там судят целый ряд египетских и международных организаций за получение финансирования из-за рубежа). „Назру“ обвинили в уклонении от уплаты налогов, хотя зарегистрированные НКО освобождаются от налогов. Они, мы и многие другие правозащитные организации находятся под следствием и ждут суда, который [...] может закончиться наказанием вплоть до пожизненного заключения. Клинику „Эн-Надим“ закрыли под тем предлогом, что мы занимаемся видами деятельности, для которых мы не получали регистрацию в Министерстве здравоохранения. Несколько из наших молодых сотрудников ушли из организации или вообще покинули страну, опасаясь преследований. Своей реабилитационной работой мы занимаемся в других местах. Мы больше не публикуем отзывы клиентов, опасаясь за их безопасность. За нашим офисом следят работающие напротив уличные торговцы»<sup>68</sup>.*

## МОХАММЕД АТ-ТАХИР, АССОЦИАЦИЯ ЗА СВОБОДУ МЫСЛИ И ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ (ЕГИПЕТ)

*«Пока закон № 70 не затрагивает нашу ассоциацию напрямую, потому что мы работаем как юридическая фирма, по другим правилам. Однако мы видим, как идёт притеснение независимых организаций гражданского общества в Египте, видим враждебность по отношению к ним и постоянное давление со стороны государства, чтобы заставить их сократить свою деятельность, закрыться или уехать за рубеж. Египетские правозащитные организации, учреждённые как объединения, не могут работать из-за сложностей с получением зарубежного финансирования и вмешательства силовых структур.*

*В нашем случае мы приняли меры, чтобы продолжать работать. Например, мы периодически проводим аудит всех документов и договоров, чтобы убедиться, что полностью соблюдаем все требования законодательства [...] мы отказались от некоторых видов деятельности, где не можем гарантировать безопасность их целевых групп»<sup>69</sup>.*

**В Бурунди** два принятых в 2017 году закона<sup>70</sup> ужесточили контроль за бурундийскими и международными НКО. Национальные НКО должны согласовывать с министерствами любую свою деятельность под угрозой санкций, вплоть до закрытия офисов и приостановки работы. Они также должны раз в два года продлевать свою регистрацию. В стране действует запрет на формирование коалиций из НКО, действующих в одном секторе, за исключением религиозных групп и профсоюзов. Сразу несколько экспертов ООН по правам человека отметили, что «недавние законы об НКО породили препятствия, ограничения и стигматизацию на фоне усиливающихся репрессий в отношении правоза-

68 Интервью с Аидой Сеиф ад-Давлой, сентябрь 2018 г.

69 Интервью по электронной почте с Мохаммедом Ат-Тихиром, сентябрь 2018 г.

70 Amnesty International, “Burundi: Further crackdown on civil society unacceptable” [«Бурунди: усиление репрессий в отношении гражданского общества недопустимо»] (индекс: AFR 16/5678/2017)

щитников»<sup>71</sup>, которые не прекращаются с неудавшейся попытки переворота в Бурунди в 2015 году<sup>72</sup>. В октябре 2018 года правительство временно приостановило деятельность всех международных НКО, за исключением тех, что организуют работу школ и больниц. Министр внутренних дел заявил, что у международных НКО есть три месяца на то, чтобы представить четыре документа (в том числе соглашение о сотрудничестве с их профильным министерством и план выполнения этнических квот на рабочих местах), а иначе у них отзовут регистрацию<sup>73</sup>. С тех пор многим из них удалось возобновить работу.

**В Экваториальной Гвинее** законодательство создаёт для НКО серьёзные административные препятствия, включая требование отчитываться перед властями за каждое поступление денег из-за рубежа и согласовывать с министерствами получение пожертвований в размере свыше 50 000 центральноафриканских франков (100 долларов США). НКО должны каждые три месяца отчитываться перед МВД о ходе реализации своих проектов и деятельности и получать от властей разрешение на работу. Власти имеют право выдавать и отзывать разрешения. Закон никак не регламентирует сроки выдачи такого разрешения. Некоторые организации более 10 лет ждут регистрации и не получают никакого ответа на своё заявление от соответствующих органов власти. Многим приходится работать вне правового поля, что позволяет закрыть их в любую минуту<sup>74</sup>.

**В Сьерра-Леоне** после пересмотра в 2017 году положения об НКО были ужесточены требования к НКО и местным общественным организациям. Теперь организации должны согласовывать свою деятельность с государственной политикой в области развития, ежегодно продлевать регистрацию, утверждать свои проекты в Министерстве финансов и экономического развития (МФЭР) и соответствующем профильном министерстве, отчитываться обо всех спонсорских пожертвованиях на реализацию проектов перед профильным министерством и МФЭР. Законодательство также наделяет МФЭР полномочиями проверять финансовую отчётность и деятельность организаций<sup>75</sup>.

**В Мавритании** действующее законодательство об объединениях<sup>76</sup> позволило властям отказать множеству правозащитных организаций в разрешении на работу, в том числе молодёжной демократической ассоциации «Кавана» («Хватит»), «Инициативе за новую отмену рабства», ассоциации родственников жертв внесудебных расправ «Объединение мавританских вдов». Нынешнее законодательство произвольно и невнятно, что даёт властям возможность преследовать организации инакомыслящих, в том числе правозащитные организации, которые борются за прекращение рабства и дискриминации. Чтобы работать, необходимо получать предварительное разрешение в МВД. Несмотря на то что на работу объединений без разрешения часто смотрят сквозь пальцы, из-за отсутствия у них легального статуса их руководство, члены и участники живут под угрозой

---

71 Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Майна Кайя, Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников Мишель Форст, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Дэвид Кайе, Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Агнес Калламар, Рабочая группа ООН по насильственным или недобровольным исчезновениям, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, "Burundi: UN experts raise alarm at growing repression of NGOs and human rights defenders" ["Бурунди: эксперты ООН бьют тревогу в связи с растущими репрессиями против НКО и правозащитников"], 6 февраля 2017 г., <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21145>

72 Amnesty International, "Burundi: Rapid descent into a human rights crisis" ["Бурунди стремительно погружается в кризис в области прав человека"] (индекс: AFR 16/7182/2017).

73 Amnesty International, "Burundi: Suspension of NGOs will throw vital services into disarray" ["Бурунди: приостановка деятельности НКО приведёт к хаосу с оказанием жизненно важных услуг"] (новость от 2 октября 2018 г.)

74 Amnesty International, "Equatorial Guinea: Free Human Rights Defenders" ["Экваториальная Гвинея: необходимо освободить правозащитников"] (новость от 21 апреля 2017 г.)

75 Международный центр некоммерческого права, "Civic Freedom Monitor: Sierra Leone" ["Наблюдение за гражданскими свободами: Сьерра-Леоне"], последнее обновление от 3 октября 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/sierraleone.html>

76 Закон № 64.098 «Об объединениях» 1964 г., закон № 73.007 1973 г., закон № 73.157 от 2 июля 1973 г. В 2015 году Совет министров без каких-либо общественных консультаций одобрил проект нового закона об объединениях взамен закона 1964 года, предполагающий дальнейшее усложнение работы объединений. В июне 2017 года министр юстиции подтвердил в беседе с делегацией Amnesty International, что законопроект находится на рассмотрении парламента и может быть принят в любой момент. См.: Amnesty International, "Mauritania: New law compromises right to freedom of association" ["Мавритания: новый закон нарушает право на свободу объединений"] (новость от 2 июня 2016 г.), <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/mauritania-une-nouvelle-loi-compromet-leexercice-du-droit-a-la-liberte-dassociation/>



возбуждения дела и не могут привлекать донорское финансирование. Десятки правозащитников были произвольно задержаны за то, что состояли в объединениях, не имеющих разрешения на работу<sup>77</sup>.

**В Соединённом Королевстве** закон 2014 года о лоббировании<sup>78</sup> налагает ограничения на ведение гражданским обществом кампаний во время предвыборной гонки. По закону если организация потратила более 20 000 фунтов стерлингов (25 666 долларов США) на территории Англии либо 10 000 фунтов стерлингов (12 833 долларов США) на территории остального Соединённого Королевства на «ведение регулируемых законом кампаний» в течение года, предшествующего выборам, она должна зарегистрироваться в избирательной комиссии и отчитаться о расходовании средств на свои кампании. Лидеры гражданского общества много критиковали закон о лоббировании за то, что он мешает организациям работать и представляет собой «неясный, обременительный нормативный акт, который ослабляет, а не укрепляет нашу демократию»<sup>79</sup>. Многие организации стали сами ограничивать свои законные кампании, чтобы только не заниматься сложной регистрацией в избирательной комиссии<sup>80</sup>. Так, некоторые организации решили не выражать мнение по актуальным политическим вопросам, таким как здравоохранение, накануне всеобщих выборов 2017 года<sup>81</sup>.

По данным исследования Фонда Шейлы Маккечни, закон о лоббировании негативно повлиял на организации Соединённого Королевства сразу в нескольких плоскостях: голоса некоторых людей перестали быть слышны в политических дебатах; сократилась деятельность коалиций и их способность поддерживать демократическую деятельность на местах; уменьшились их манёвренность и возможность быстро реагировать; закон не поощряет соразмерный подход к управлению рисками. Тем, кто хотел бы избежать неопределённости или дополнительных расходов на регистрацию, приходится воздерживаться от любой потенциально спорной деятельности<sup>82</sup>.

Во время предвыборной кампании 2015 года «Гринпис — Соединённое Королевство» боролся за включение в предвыборные программы партий пунктов об устойчивом вылове рыбы и настоял на том, чтобы депутаты всех партий подписали обещание ограничить добычу сланцевого газа. При этом организация отказалась регистрироваться в избирательной комиссии в знак протеста против закона о лоббировании, который, по её мнению, ограничивает свободу выражения мнений. За это её позднее оштрафовали на 30 000 фунтов стерлингов (38 489 долларов США)<sup>83</sup>.

---

77 Amnesty International, "Mauritania: 'A sword hanging over our heads': The repression of activists speaking out against discrimination and slavery in Mauritania" [«Под дамочловым мечом»: репрессии в отношении активистов, выступающих против дискриминации и рабства в Мавритании»] (индекс: AFR 38/7812/2018).

78 Закон «О прозрачности лоббирования, непартийных кампаниях и управлении профсоюзам».

79 Организация Bond, обращение к депутату парламента, замминистра по делам спорта и гражданского общества Трейси Крауч по поводу расширения гражданского участия в демократическом процессе, 29 августа 2017 г., [https://www.bond.org.uk/sites/default/files/29\\_08\\_2017letter\\_to\\_tracey\\_crouch.pdf](https://www.bond.org.uk/sites/default/files/29_08_2017letter_to_tracey_crouch.pdf)

80 Campaign Collective, "Freedom to campaign. A handy guide to what you CAN do under the Lobbying Act" [«Свобода проведения кампаний. Руководство по тому, что МОЖНО делать по закону о лоббировании»], <https://campaigncollective.org/wp-content/uploads/2018/01/FREEDOM-TO-CAMPAIGN-GUIDE-FINAL.pdf>

81 Civicus Monitor, "Civic freedoms under threat from new laws in UK" [«Новые законы Соединённого Королевства ставят под угрозу гражданские свободы»], <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2018/01/08/civic-freedoms-threatened-laws-uk/>

82 Фонд Шейлы Маккечни, "The chilling reality, How the lobbying Act is affecting charity & voluntary sector campaigning in the UK" [«Климат испортился. Как закон о лоббировании повлиял на кампании благотворительных и волонтерских организаций в Соединённом Королевстве»], 25 мая 2018 г. [http://smk.org.uk/wp-content/uploads/SMK\\_The\\_Chilling\\_Reality\\_Lobbying\\_Act\\_Research.pdf](http://smk.org.uk/wp-content/uploads/SMK_The_Chilling_Reality_Lobbying_Act_Research.pdf); см. также: Civic Space Watch, "United Kingdom: ways the Lobbying Act restricts campaigning and undermines democracy" [«Соединённое Королевство: как закон о лоббировании ограничивает проведение кампаний и подрывает демократию»], 8 июня 2018 г. <http://civicspacewatch.eu/united-kingdom-6-ways-the-lobbying-act-restricts-campaigning-and-undermines-democracy/>

83 Гринпис — Соединённое Королевство, "Greenpeace UK fined for defying Lobbying Act" [«Гринпис — Соединённое Королевство» оштрафован за отказ соблюдать закон о лоббировании], 19 апреля 2017 г., <https://www.greenpeace.org.uk/press-releases/greenpeace-uk-fined-defying-lobbying-act-20170419/>



В таких странах, как **Боливия**<sup>84</sup>, **Чад**<sup>85</sup>, **Индонезия**<sup>86</sup>, **Лаос**<sup>87</sup> и **Уганда**<sup>88</sup> тоже были приняты аналогичные законы, вводящие ненужные и сложные требования к организациям гражданского общества и наделяющие власти широкими полномочиями.

С 2015 по 2018 год в ряде стран Восточной Европы были подготовлены проекты законов и поправок к действующему законодательству, ужесточающие требования к отчетности организаций гражданского общества и расширяющие полномочия органов государственной власти в части контроля и ограничения их деятельности. Так, в **Польше** согласно законопроекту 2017 года «О прозрачности публичной жизни» предполагалось, что организации, занимающиеся правозащитной деятельностью и ведущие кампании, под угрозой крупных штрафов должны раскрывать информацию о своих жертвователях. В августе 2018 года этот законопроект был отложен<sup>89</sup>. В **Румынии** законопроектом № 140/2017 «Об объединениях и фондах» предлагается закрывать НКО, если они не будут каждые полгода публиковать свою отчетность о доходах и расходах<sup>90</sup>. В октябре 2018 года парламент принял закон «О предотвращении и контроле отмывания денег и финансирования террористов», который относит НКО к той же категории финансовых рисков, что и банковские институты и операторы игорного бизнеса, и требует от них передавать данные обо всех участниках их деятельности<sup>91</sup>. В **Молдове** изменениями к законопроекту об НКО, внесенными в 2017 году, предполагалось ужесточить требования к отчетности тех НКО, которые получают средства из-за рубежа и занимаются не имеющей четкого определения «политической деятельностью», и ввести серьезные наказания за их

84 Согласно закону № 351 «О юридических лицах» 2013 года организации гражданского общества должны согласовывать свои задачи и деятельность с государственной политикой. В 2017 году верховным указом № 1597 «О некоторых элементах законодательного регулирования, касающегося предоставления юридического лица» национальные политики и программы были дополнены положениями, ограничивающими деятельность НКО. См.: Amnesty International, «Bolivia: Key human rights concerns» [«Боливия: основные вопросы, вызывающие обеспокоенность в области прав человека»] (индекс: AMR 18/005/2014); Civicus, «Bolivian government using law and force to cow civil society into silence» [«Власти Боливии законодательными путями и силой стремятся заставить гражданское общество замолчать»], 5 апреля 2017 г., <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/2805-bolivian-government-using-law-and-force-to-cow-civil-society-into-silence>

85 Поправками к указу № 023/PR/2018 был введен полный запрет на деятельность «региональных и местных ассоциаций» и ассоциаций, чьи задачи и деятельность выходят за рамки объединения и создания национальной или международной федерации либо присоединения к таковой. Иностранцам объединениям необходимо регулярно продлять разрешения на работу, при этом в законодательстве не указывается, с какой частотой. Власти также имеют обширные полномочия для роспуска ассоциаций на таких расплывчатых основаниях, как создание угрозы национальной безопасности, территориальной целостности и общественному порядку. Amnesty International, «Chad: legal analysis of the Chadian ordinance on the right to freedom of association» [«Чад: юридический анализ чадского указа о праве на свободу объединений»] (индекс: AFR 20/9240/2018)

86 Закон «О массовых организациях» 2013 года ограничивает деятельность организаций, которые не соответствуют национальной философии Индонезии — Панкасила, согласно которой требуется верить в «единого Бога», «справедливое и цивилизованное человечество», «единство Индонезии», «демократию» и «социальную справедливость». Иностранные организации обязаны получать разрешение на работу, и их деятельность не должна подрывать «стабильность и целостность» Индонезии. Они не имеют права заниматься «практической политической деятельностью» и фандрайзингом. См. также Amnesty International, «Indonesia: Amendment of the Mass Organisations Law expands threats to the freedom of association» [«Индонезия: поправки к закону „О массовых организациях“ увеличивают количество угроз свободе объединений»] (индекс: ASA 21/6722/2017)

87 Указом «Об объединениях» 2017 года власти получили огромные полномочия, позволяющие им произвольно контролировать и (или) запрещать создание объединений; проверять, отслеживать и ограничивать деятельность и финансовые потоки объединений; закрывать объединения без права на обжалование такого решения; привлекать объединения и их членов к ответственности за несоблюдение требований, вплоть до уголовной ответственности за участие в незарегистрированных объединениях. См.: Amnesty International, «Laos: Joint letter on repeal of decree on associations» [«Лаос: коллективное открытое письмо с требованием отменить указ об объединениях»] (индекс: ASA 26/7608/2017)

88 Законом «О неправительственных организациях» 2016 года были введены обременительные бюрократические процедуры для НКО и создано Национальное бюро по делам НКО, которое может лишать организации гражданского общества лицензии за предполагаемое несоблюдение требований. Порядок регулирования деятельности НКО 2017 года дополнительно усложнил регистрацию и перерегистрацию НКО в бюро. Эти нормы часто применяются для того, чтобы контролировать объединения, продвигающие идеи демократии, качественного государственного управления, борьбы с коррупцией и прозрачности. См. также Civicus, «2017 Year in review» [«Обзор событий 2017 года»], <https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2018/socs-2018-year-in-review-sep-en.pdf>; Международный центр некоммерческого права, «Civic Freedom Monitor: Uganda» [«Наблюдение за гражданскими свободами: Уганда»], последнее обновление от 23 августа 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/uganda.html>

89 Подробнее см.: <https://www.rp.pl/Rzad-PIS/308169913-Ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-odlozona-na-polke.html> (на польском языке).

90 Правовая инициатива открытого общества, «European Union Law and Romanian Draft Law 140/2017 on Associations and Foundations» [«Право Европейского союза и румынский законопроект № 140/2017 „Об объединениях и фондах“»], 31 января 2018 г., <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/romania-legal-briefing-20180205.pdf>; Экспертный совет по законодательству о неправительственных организациях Совета Европы, «Opinion on the Romanian draft Law 140/2017 on Associations and Foundations: serious shortcomings as regards compliance with international standards» [«Заключение по румынскому законопроекту № 140/2017 „Об объединениях и фондах“: серьезное несоответствие международным стандартам»], 11 декабря 2017 г., [https://www.coe.int/en/web/ingo/newsroom/-/asset\\_publisher/BR9aikJBXnwX/content/opinion-on-the-romanian-draft-law-140-2017-on-associations-and-foundations-serious-shortcomings-as-regards-compliance-with-international-standards](https://www.coe.int/en/web/ingo/newsroom/-/asset_publisher/BR9aikJBXnwX/content/opinion-on-the-romanian-draft-law-140-2017-on-associations-and-foundations-serious-shortcomings-as-regards-compliance-with-international-standards). По состоянию на 11 октября 2018 года законопроект был одобрен Сенатом и передан на рассмотрение в Палату депутатов.

91 Liberties, «Under guise of fighting terrorism, Romania aims to silence NGOs by drowning them in paperwork» [«Под предлогом борьбы с терроризмом Румыния пытается заткнуть рот НКО, завалив их бумажной работой»], 2 июля 2018 г., <https://www.liberties.eu/en/news/romania-fighting-terrorism-by-drowning-ngos-in-bureaucracy/15203>; Civil Society Europe, «Debate at the LIBE Committee and EP plenary on the rule of law in Romania 1st and 3rd October 2018. Highlights on restrictions on NGOs operating environment, 2017 – 2018» [«Обсуждение соблюдения принципа верховенства права в Румынии в Комитете по гражданским свободам, юстиции и внутренним делам и на пленарном заседании Европарламента, 1 и 3 октября 2018 г. Главное об ограничениях, наложенных на деятельность НКО в 2017–2018 гг.»], <https://civilsocietyeuropedoteu.files.wordpress.com/2018/10/fact-sheet-ngos-restrictions-romania.pdf>

неисполнение<sup>92</sup>. В **Украине** в 2017 году были внесены два законопроекта об ужесточении требований к отчётности организаций гражданского общества. За нарушение таких требований могут грозить суровые наказания в виде больших штрафов, утраты статуса некоммерческой организации и заморозки банковских счетов<sup>93</sup>.

В **Непале** конституция 2015 года предписывает правительству «привлекать [НКО] лишь при государственной необходимости и в приоритетных для государства направлениях при условии их подотчётности и прозрачности их инвестиций и роли»<sup>94</sup>. На основании этого положения правительство подготовило в 2016 году законопроект «О социальном обеспечении и развитии». В случае его принятия организации гражданского общества должны будут обязательно входить в Совет по социальному обеспечению, который будет решать, принимать организацию в члены или нет; кроме того, они не смогут получать иностранное финансирование, а за нарушение закона может грозить приостановка деятельности либо роспуск организации. Проект Национальной политики по неподкупности 2017 года предполагает, что организации должны будут получать разрешение властей на приём пожертвований, а международным НКО будет запрещено участвовать в проектах, предусматривающих влияние на подготовку законов и выработку политики в Непале; организации также должны будут утверждать свои бюджеты и программы работы в органах власти<sup>95</sup>.

В **Малави** в 2017 году был внесён проект поправок к закону об НКО, ограничивающий финансирование гражданского общества, возможности регистрации организаций и консультативную роль Совета НКО Малави<sup>96</sup>. А 9 ноября 2018 года в Малави был опубликован проект закона об обязательной регистрации, создании нового государственного регулятора и несоразмерно больших наказаниях за невыполнение закона об НКО. Местные организации выражают большую тревогу в связи с этой инициативой и требуют, чтобы с ними проконсультировались<sup>97</sup>.

---

92 Amnesty International, "Moldova: Last-minute changes to draft NGO law risk stifling civil society" [«Молдова: последние изменения к законопроекту об НКО могут задушить гражданское общество»] (индекс: EUR 59/6920/2017). В марте 2018 года правительство одобрило законопроект, но парламент пока его не принял. См.: Сорина Макринич, "Shrinking space for civil society in Moldova" [«Сжимание пространства для гражданского общества в Молдове»], апрель 2018 г., <https://www.soros.md/files/publications/documents/Civil%20Society%20Macrinici.pdf>

93 Amnesty International, "Ukraine: Authorities must stop the harassment of anti-corruption activists and independent civil society organizations" [«Украина: власти страны должны прекратить притеснение борцов с коррупцией и независимых организаций гражданского общества»], 7 ноября 2017 г. (индекс: EUR 50/7408/2017).

94 Статья 51(J) (14).

95 Civicus, "Nepal government must halt efforts to curtail civil society organisations" [«Непальское правительство должно прекратить попытки ограничить деятельность организаций гражданского общества»], 22 июня 2018 г., <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/3232-nepal-government-must-halt-efforts-to-curtail-civil-society-organisations>

96 Международный центр некоммерческого права, "Civic Freedom Monitor: Malawi" [«Наблюдение за гражданскими свободами: Малави»], последнее обновление от 19 мая 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/malawi.html>

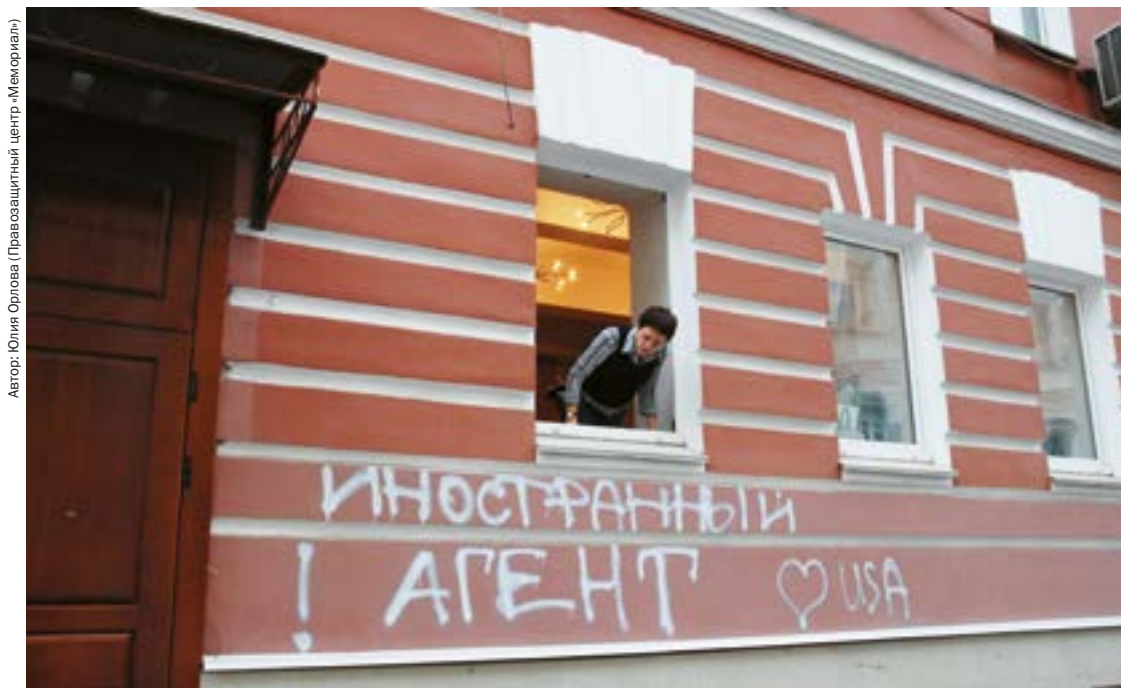
97 CONGOMA, "NGO Update on NGO Act Amendment Bill 2018" [«Новая информация от НКО по поводу поправок 2018 года к закону об НКО»], 11 декабря 2018 г., <https://www.congoma.mw/2018/12/11/ngo-update-on-ngo-act-amendment-bill-2018/>

## 4. ЗАКОНЫ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ДОСТУПА К ФИНАНСИРОВАНИЮ

**«Доступ ассоциаций к финансированию и ресурсам является неотъемлемой и важнейшей частью права на свободу ассоциации».**

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, май 2012 года

Организации гражданского общества имеют право обеспечивать себя финансированием без неправомерного вмешательства государства. Как отмечал Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, «любые, как зарегистрированные, так и незарегистрированные, ассоциации должны иметь право просить и получать финансирование и ресурсы от национальных, иностранных и международных структур, включая отдельных лиц, предприятия, организации гражданского общества, правительства и международные организации»<sup>98</sup>. Однако количество источников финансирования организаций сокращается, во многих странах ужесточаются ограничения и контроль финансирования. Национальные источники финансирования чаще всего привязаны к государственным приоритетам (например, когда организации берут на себя оказание финансируемых государством услуг в социальной сфере и в области здравоохранения). Нередко бюджетное финансирование доступно лишь тем организациям, которые разделяют официальные



Надпись на стене «Иностранный агент. Любит USA» на стене здания, где размещается НКО «Мемориал» в столице России Москве [2012 г.]

<sup>98</sup> Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Майны Кайя, A/HRC/20/27, 2012 г., [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/20/27&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/20/27&Lang=R). Также см. Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)

взгляды, не критикуют и не ставят под сомнение государственную политику. Помимо этого, в некоторых странах наложены неправомерные ограничения на получение денег из-за рубежа, из-за чего многим организациям пришлось закрыться.

В **России** организации гражданского общества, которые критикуют или не разделяют официальную точку зрения, не получают государственного финансирования. При этом значительные средства направляются поставщикам социальных услуг, которые не отстаивают права публично и не требуют подотчётности властей, хотя и занимаются при этом ценной работой. Львиная доля бюджетного финансирования, предназначенного гражданскому обществу, достаётся организациям, солидарным с политикой властей, в том числе националистическим и консервативным, а также православной церкви<sup>99</sup>.

Аналогично в **Экваториальной Гвинее** государственные деньги поступают к НКО, аффилированным с властями, а независимые организации гражданского общества даже не принимаются во внимание<sup>100</sup>. В **Польше** перераспределением средств среди НКО занимается подконтрольный правительству орган<sup>101</sup>, который критикуют за то, что он отдаёт предпочтение организациям, близким к власти, и игнорирует прочие, в частности, определённые организации, отстаивающие права женщин, и убежища<sup>102</sup>. В некоторых странах законодательство вообще запрещает финансировать НКО на основании их политических взглядов. Так, в **Израиле** могут лишиться финансирования организации, отрицающие то, что Израиль — «еврейское государство», либо отмечающие День независимости как день траура<sup>103</sup>.

Многие организации очень сильно зависят от иностранных и международных источников финансирования. Контроль и ограничение таких средств фактически позволяют заткнуть рот организациям, которые считаются настроенными критически, не зависят от властей либо не разделяют государственную политику. Законы, которые создают препятствия к получению денег из международных и иностранных источников, как правило, вписываются в более широкую стратегию, направленную на стигматизацию и разрушение легитимности таких организаций гражданского общества за счёт представления их «иностранными агентами», «врагами государства», «инструментами иностранной пропаганды». Поэтому ограничительные меры часто вводятся под предлогом «национальных или общественных интересов», обеспечения «государственной безопасности» и «суверенитета», «борьбы с терроризмом», а обществу посылается сигнал, что подобные организации «предают» свой народ и представляют собой угрозу нации.

Ярким примером здесь служит **Россия** с её законом 2012 года «об иностранных агентах»<sup>104</sup>. Со времён холодной войны термин «иностранный агент» означает «шпион», «предатель» и «враг государства». Согласно этому закону зарегистрированная в России НКО, которая получает иностранное финансирование и занимается не имеющей чёткого определения «политической деятельностью», должна именоваться «иностранный агент». Она должна быть внесена в реестр «иностранных агентов», который ведёт Министерство юстиции. Согласно тексту закона в редакции 2012 года организа-

99 Саския Брехенмахер, "Civil society under assault: Repression and responses in Russia, Egypt and Ethiopia" ["Гражданское общество под ударом: гонения и реакция в России, Египте и Эфиопии"], Фонд Карнеги за международный мир, 2017 г., <https://carnegieendowment.org/2017/05/18/civil-society-under-assault-repression-and-responses-in-russia-egypt-and-ethiopia-pub-69953>

100 Amnesty International, "Equatorial Guinea: Free Human Rights Defenders" ["Экваториальная Гвинея: необходимо освободить правозащитников"] (новость от 21 апреля 2017 г.)

101 Национальный институт свободы, созданный в 2017 году, занимается распределением бюджетного финансирования между НКО. Директора института и большую часть его совета назначает Комитет по вопросам общественно полезной деятельности, во главе которого стоит член Совета министров Польши.

102 Комиссар Совета Европы по правам человека, "Commissioner concerned about human rights backsliding in Poland" ["Комиссар обеспокоена ухудшением положения с правами человека в Польше"], 6 февраля 2018 г., <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-concerned-about-human-rights-backsliding-in-poland?desktop=true>; Human Rights Watch, "Poland no friend to women" ["Польша женщинам не друг"], 3 декабря 2017 г., <https://www.hrw.org/news/2017/12/03/poland-no-friend-women>

103 Закон о государственном финансировании учреждений (закон о Накбе) 2011 г., <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/33-Budget-Foundations-Law-Amendment40-Nakba-Law.pdf>. В июне 2017 года премьер-министр Биньямин Нетаньяху объявил, что его правительство подготовит закон об ограничении иностранного финансирования израильских НКО.

104 Полное название: закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

ция считается занимающейся политической деятельностью, если она «участвует (в том числе путём финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях»<sup>105</sup>. В 2016 году определение политической деятельности было расширено и охватило обширные сферы общественной жизни и почти все формы участия в ней<sup>106</sup>.

Несмотря на то что в законе особо оговаривается, что наука, культура, искусство, здравоохранение, социальная помощь и охрана окружающей среды к «политической деятельности» не относятся, на практике почти все НКО, получающие деньги из-за рубежа, с большой вероятностью могут оказаться в реестре «иностранцев», независимо от характера деятельности, размеров финансирования и того, поступили им деньги напрямую в виде гранта от иностранного фонда или опосредованно через другую российскую НКО, которая получает (либо получала) иностранное финансирование<sup>107</sup>. Закон применяется настолько широко, что была оштрафована на большую сумму и внесена в реестр даже организация, помогающая диабетикам, в результате чего её членам в октябре 2018 года пришлось объявить о своём закрытии<sup>108</sup>.

Закон крайне негативно повлиял на российское гражданское общество<sup>109</sup>. По данным Минюста, по состоянию на июнь 2018 года в реестре насчитывалось 76 НКО. При этом «иностранцами» в разное время с момента вступления закона в силу были признаны не менее 158 организаций, из них 30 были вынуждены закрыться, а более 40 добились удаления из реестра после прекращения зарубежного финансирования, хотя это означало для них сокращение объёмов деятельности<sup>110</sup>.

Среди организаций, признанных «иностранцами», трудности с продолжением работы испытывали: экологические организации (например, «Беллона–Мурманск» и «ДронТ»); просветительские и историко-исследовательские организации (в частности, «Мемориал»); организации, добивающиеся улучшений в системе уголовного правосудия и в местах содержания под стражей и лишения свободы (такие как «Правовая основа» и «Комитет по предотвращению пыток»); организации, отстаивающие права женщин (например, союз «Женщины Дона»); организации, выступающие за соблюдение права на свободу выражения мнений (такие как «Центр защиты прав средств массовой информации»); организации в защиту прав меньшинств (например, ЛГБТИ-группа «Максимум»); Новосибирский фонд защиты прав потребителей<sup>111</sup>. Эти и многие другие организации столкнулись с проверками, крупными штрафами, угрозами, судебным преследованием и в конечном итоге встали перед непростым выбором: продолжить принимать зарубежное финансирование, став «иностранцами», закрыться или же полагаться сугубо на российские источники, в том числе президентские и региональные государственные гранты, которые в случае их получения могут связать им руки.

105 Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», опубликован в «Российской газете» 23 июля 2012 г.

106 Поправка к пункту 6 статьи 2 закона «О некоммерческих организациях».

107 Amnesty International, «Агенты народа. Четыре года действия закона „об иностранных агентах“ в России: последствия для общества» (индекс: EUR 46/5147/2016)

108 Human Rights Watch, «In Russia, Helping People with Diabetes is 'Foreign Agent' Activity» [«В России помощь диабетикам считается деятельностью „иностранцев“»], 7 ноября 2018 г., <https://www.hrw.org/news/2018/11/07/russia-helping-people-diabetes-foreign-agent-activity>

109 Amnesty International, «Уже год закон об иностранных агентах душит гражданское общество» (новость от 20 ноября 2013 г.); Amnesty International, «Amnesty International осуждает преследование НКО в России» (новость от 6 июня 2013 г.); Amnesty International, «Валентина Череватенко: „Неужели мы иностранные агенты?“» (новость от 12 ноября 2014 г.); Amnesty International, «Судебное решение по АДЦ „Мемориал“ привело к закрытию организации» (новость от 8 апреля 2014 г.); Amnesty International, «Ещё одна НКО может быть закрыта из-за закона об иностранных агентах» (индекс: EUR 46/036/2014); Amnesty International, «„Солдатских матерей“ объявили иностранным агентом» (новость от 29 августа 2014 г.); Amnesty International, «Требуем прекратить репрессии против НКО: открытое письмо президенту России» (индекс: EUR 46/050/2014); Amnesty International, «Нарушение права на свободное выражение мнения, свободу объединений и собраний в России» (индекс: EUR 46/048/2014); Amnesty International, «Для экологов в России настали суровые времена» (новость от 10 октября 2014 г.); Amnesty International, «Сергей Никитин: Письмо Путину от 148 иностранных неагентов», 24 ноября 2014 г.; Amnesty International, «Циничное отношение к российским НКО как к врагам государства» (новость от 15 ноября 2015 г.); Amnesty International, «Агенты народа. Четыре года действия закона „об иностранных агентах“ в России: последствия для общества» (индекс: EUR 46/5147/2016)

110 Human Rights Watch, «Russia: Government vs. Rights Groups» [«Россия: противостояние власти и правозащитных организаций»], 18 июня 2018 г., <https://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle>

111 Amnesty International, «Агенты народа. Четыре года действия закона „об иностранных агентах“ в России: последствия для общества» (индекс: EUR 46/5147/2016)



## ГАЛИНА АРАПОВА, «ЦЕНТР ЗАЩИТЫ ПРАВ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ», ОТСТАИВАЮЩИЙ СВОБОДУ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ И ОКАЗЫВАЮЩИЙ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ (РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ)

«НКО „Центр защиты прав средств массовой информации“ [...] был признан „иностранным агентом“ в 2015 году. Закон „об иностранных агентах“ сильно ограничил деятельность нашей организации [...] фактически мы больше не можем проводить семинары для сотрудников пресс-служб муниципальных и правоохранительных органов и региональных судов. Кроме того, власти отрезали доступ к американскому финансированию для всех российских НКО, объявив подавляющее большинство доноров из США нежелательными организациями. Это очень сильно ограничило доступ к разным спонсорам для российских НКО [...] мы находимся в ситуации неопределённости; нам трудно видеть перед собой перспективу, заниматься стратегическим планированием и получать иные виды финансирования.

Лишение нас иностранного финансирования и ужесточение требований к отчётности создало дополнительную нагрузку для наших [...] сотрудников [...] и отнимает время и энергию от нашей основной деятельности. Вкупе с паранойей, что государство следит за нами, это создаёт нездоровую напряжённость в организации, и люди выгорают. Я считаю, что это целенаправленная попытка со стороны государства отвлечь внимание НКО от нарушений прав человека и пресечь нашу работу. Напрямую добиваться чего-либо в российских органах государственной власти бессмысленно и контрпродуктивно. Там нет ни малейших признаков открытости. Наша единственная надежда [...] – оспорить вместо этого свой статус иностранного агента в Европейском суде по правам человека. Его решение будет иметь значение не только для нас, но и для других НКО в похожей ситуации в других странах, например, в Венгрии»<sup>112</sup>.

Несколько российских НКО сейчас оспаривают закон «об иностранных агентах» в Европейском суде по правам человека<sup>113</sup>. Среди прочего, они отмечают, что стигматизация получателей иностранного финансирования мешает им осуществлять свои права на свободу выражения мнений и объединений, потому что она «сильно сказывается на способности НКО и их представителей участвовать в публичных дискуссиях и в жизни гражданского общества»<sup>114</sup>.

Российский закон «об иностранных агентах» запустил процесс принятия аналогичных законов об ограничении иностранного финансирования в других странах на постсоветском пространстве и за его пределами. В 2013 году в **Азербайджане** были приняты поправки к закону о неправительственных организациях, запретившие им получать иностранное финансирование в размере более 200 манатов (117 долларов США) без предварительного разрешения Министерства юстиции<sup>115</sup>. В **Казахстане** согласно поправкам 2016 года к налоговому кодексу организации гражданского общества, получающие деньги из-за рубежа на определённые виды деятельности, должны уведомлять о получении средств налоговые органы<sup>116</sup>. В **Таджикистане** в 2015 году были внесены поправки в закон «Об общественных объединениях», которые требуют от НКО уведомлять Министерство юстиции

112 Интервью с Галиной Араповой, 12 октября 2018 г.

113 ЕСПЧ: «„Экозащита“ и другие против России» (9988/13), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-173049%22%5D%7D>. На рассмотрении ЕСПЧ находятся ещё несколько жалоб, в частности «„Левада-Центр“ против России» (16094/17) и «Рудомеха и „Экологическая вахта по Северному Кавказу“ против России» (7995/18).

114 Международная комиссия юристов, «Российская Федерация: МКЮ и Международная Амнистия вмешиваются по закону „Иностранные агенты“», 3 октября 2017 г., <https://www.icj.org/russia-icj-and-amnesty-international-intervene-on-foreign-agents-law/>. См. также: «Письменные замечания Комиссара Совета Европы по правам человека в качестве третьей стороны согласно пункту 3 статьи 36 Европейской конвенции о защите прав человека. Жалоба № 9988/13 „ЭКОЗАЩИТА и другие против России“ и ещё 48 жалоб» (о российской нормативно-правовой базе об НКО и в частности о законе «об иностранных агентах»), 5 июля 2017 г., <https://rm.coe.int/-/3-36-9988-13-48-/16807457c1>

115 Международный центр некоммерческого права, «Civic Freedom Monitor: Azerbaijan» [«Наблюдение за гражданскими свободами: Азербайджан»], последнее обновление от 21 марта 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/azerbaijan.html>

116 Civicus Monitor, «Special series on threats to civic space in Kazakhstan - Part 1: Association» [«Специальный цикл статей об угрозах гражданскому обществу в Казахстане. Часть 1: объединение»], <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2017/02/03/special-series-threats-civic-space-kazakhstan-part-1-association/>

о получении средств из иностранных источников и вводят процедуры проверки объединений<sup>117</sup>. Власти **боснийской Республики Сербской** объявили в июне 2018 года о предстоящем принятии закона об иностранном финансировании, который усилит государственный контроль за НКО, получающими средства из-за рубежа, и потенциально ограничит их деятельность, считающуюся спорной с политической точки зрения<sup>118</sup>.

В **Беларуси** НКО грозят административные наказания за получение иностранных пожертвований «в нарушение законодательства»<sup>119</sup>, а также введена ответственность для физических лиц за получение иностранных грантов и пожертвований «в нарушение законодательства Республики Беларусь». Декрет 2015 года<sup>120</sup> дополнительно ужесточил государственный контроль за иностранными пожертвованиями. Им были введены более суровые — и ещё более расплывчатые — запреты на использование иностранной помощи, более строгая отчётность за иностранные пожертвования, а Департамент по гуманитарной деятельности получил широкие полномочия в области надзора за использованием иностранного финансирования, включая преференции одобренным государством гуманитарным проектам<sup>121</sup>.

В **Египте** по новому закону об НКО необходимо предварительно согласовывать получение иностранного финансирования с Национальным регулятором иностранных неправительственных организаций. В него входят представители различных министерств (иностраных дел, обороны, внутренних дел), Службы общей разведки и прочих государственных ведомств. По закону нужно предварительно согласовывать и фандрайзинг внутри страны. За невыполнение грозит до пяти лет лишения свободы и штраф в размере 1 млн египетских фунтов. Кроме того, согласно уголовному кодексу получателям денег из-за рубежа «с целью причинения ущерба национальным интересам, нарушения всеобщего мира либо независимости и единству страны» может грозить пожизненное заключение<sup>122</sup>. Первоначально статья была использована в «деле 173» (так называемом деле об иностранном финансировании), которое развивается с 2011 года. По ней же вот уже более трёх лет находится в предварительном заключении Хишам Гафар — директор Фонда по исследованию СМИ «Мада». По этой статье уголовному преследованию подверглись многие национальные и иностранные правозащитные и феминистские организации<sup>123</sup>. Тридцати правозащитникам и руководителям различных организаций гражданского общества запрещён выезд за рубеж; у 7 организаций и 10 физических лиц заморожены счета. Следственные судьи вызывали на допросы руководителей НКО, включая Мохаммеда Зари из Каирского научно-исследовательского института прав человека, Мустафу эль-Хасана из Правового центра имени Хишама Мубарака, Аззу Солиман из Центра правовой помощи египетским женщинам<sup>124</sup>. В марте 2018 года организация «Назра» по проведению феминистских исследований

117 Международный центр некоммерческого права, "Civic Freedom Monitor: Tajikistan" ["Наблюдение за гражданскими свободами: Таджикистан"], последнее обновление от 8 июня 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/tajikistan.html>. Amnesty international, «В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане организации, выступающие против пыток, и другие правозащитные организации подвержены повышенной опасности» (индекс: EUR 04/002/2014).

118 Srpska Info, «Prijedlog SNSD-a ide po hitnom postupku pred poslanike: Srpska dobija zakon o stranim donacijama», июнь 2018 г., <https://srpskainfo.com/prijedlog-snsd-ide-po-hitnom-postupku-pred-poslanike-srpska-dobija-zakon-o-stranim-donacijama/>

119 Административные санкции введены в 2011 году поправками к Кодексу об административных правонарушениях.

120 Декрет президента № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» 2015 г.

121 Civicus Monitor, "Activists face tougher regulation and state surveillance" ["Ужесточение законодательства и государственного надзора за активистами"], <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2016/07/08/be-updated/>. Международный центр некоммерческого права, "Civic Freedom Monitor: Belarus" ["Наблюдение за гражданскими свободами: Беларусь"], последнее обновление от 13 августа 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/belarus.html>

122 Статья 78 Уголовного кодекса с поправками президента ас-Сиси от сентября 2014 г.

123 «Дело 173» также часто называют делом об иностранном финансировании гражданского общества. В июле 2011 года кабинет поручил министру юстиции создать комиссию по изучению иностранного финансирования, полученного организациями гражданского общества, и выяснить, какие из них были зарегистрированы по закону № 84 от 2002 года. В июне 2013 года уголовный суд в Каире приговорил 43 сотрудников зарубежных НКО (иностранцев и египтян) к лишению свободы на сроки от одного года до пяти лет. Пятилетние сроки получили директор и руководители, которых судили в основном заочно. Сотрудники-египтяне, оставшиеся в стране, получили по одному году лишения свободы условно. Суд также распорядился о закрытии их организаций, в частности, офисов Международного республиканского института (IRI), Национального демократического института, «Фридом Хаус», Международного центра для журналистов, Фонда Конрада Аденауэра. Кассационный суд отменил приговоры, и сейчас идёт повторный процесс по этому делу. См.: Египетская инициатива в защиту прав личности, "Background on Case No. 173 - the 'foreign funding case' Imminent Risk of Prosecution and Closure" ["О „деле 173“ — прямая угроза уголовного преследования и закрытия в деле об иностранном финансировании"], 21 марта 2015 г., <https://eipr.org/en/press/2016/03/background-case-no-173-%E2%80%9Cforeign-funding-case%E2%80%9D>; Amnesty International, "Close Case 173" ["„Дело 173“ должно быть закрыто"], <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/12/close-case-173/>

124 Amnesty International, "Egypt: NGO law threatens to annihilate human rights groups" ["Египет: закон об НКО может привести к уничтожению правозащитных организаций"] (новость от 30 мая 2017 г.)



объявила о своём закрытии вследствие длительной заморозки активов самой организации и её исполнительного директора Мозн Хасан.

## 4.1 МОГУТ ЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ИНОСТРАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ БЫТЬ ПРАВОМЕРНЫМИ?

Согласно международно-правовым нормам в области прав человека государства могут в определённой мере регулировать право искать, получать и использовать финансирование, например, чтобы избежать ненадлежащего влияния на внутривнутриполитические дела, в частности, поддержки определённых групп во время предвыборных кампаний и референдумов. Не менее законными бывают и причины контролировать перемещение крупных сумм через границу, например, для борьбы с отмыванием денег и уклонением от уплаты налогов.

Однако такое регулирование и контроль должны быть необходимы для достижения ограниченного числа законных целей, упомянутых в международном праве в области прав человека, и соразмерны им. Законы, поголовно ограничивающие иностранное финансирование, носят произвольный характер и используются для затыкания рта организациям гражданского общества, особенно тем, которые критикуют власть. Необоснованные ограничения движения средств (как, например, необходимость переводить в **Бурунди** все иностранные деньги через Центральный банк страны) тоже создаются для того, чтобы тщательно контролировать денежные потоки, поступающие местным организациям<sup>125</sup>.

В **Ирландии** поправками 2001 года к закону 1997 года «О выборах» введён тотальный запрет на иностранные пожертвования организациям гражданского общества и значительные ограничения на пожертвования внутри страны. По закону «любое физическое лицо или организация, которые принимают пожертвование в размере более 100 евро (114 долларов США) на политические цели, должны зарегистрироваться [...], и в дальнейшем величина пожертвований и их предельная сумма, после которой требуется раскрытие информации, будут регулироваться настоящим законом»<sup>126</sup>. За невыполнение таких требований грозит уголовная ответственность. Одна из главных проблем с этими поправками заключается в том, что «политические цели» определяются настолько широко, что сюда можно отнести работу по отстаиванию самых разных интересов, которую ведёт широкий спектр организаций гражданского общества, в том числе правозащитных, и это противоречит обязательствам Ирландии в области международного права в области прав человека, включая права на объединение и выражение мнений. Агентство ЕС по основным правам в 2018 году предупредило, что всеобщий запрет иностранного финансирования может иметь тяжёлые последствия для ирландских организаций гражданского общества, которые большую часть независимого финансирования получают из зарубежных трастов и фондов<sup>127</sup>. Закон применялся к различным организациям гражданского общества, в том числе к тем, которые боролись за право на аборт вне официальных избирательных кампаний и агитации в преддверии референдума<sup>128</sup>. Так, Комиссия по стандартам государственной службы распорядилась, чтобы «Amnesty International — Ирландия» вернула грант в размере 137 000 евро (156 000 долларов США), полученный в 2016 году на кампанию за приведение ирландского

125 Amnesty International, "Burundi: Further crackdown on civil society unacceptable" [«Бурунди: усиление репрессий в отношении гражданского общества недопустимо»] (индекс: AFR 16/5678/2017)

126 Комиссия по стандартам государственной службы, "Press Release: Standards Commission comments on funding rules under Electoral Act" [«Пресс-релиз: комиссия по стандартам прокомментировала правила финансирования согласно закону „О выборах“»], 13 декабря 2017 г., <http://www.sipo.ie/en/About-Us/News/Press-Releases/2017-Press-Releases/Press-release-Standards-Commission-comments-on-funding-rules-under-Electoral-Act.html>

127 Агентство ЕС по основным правам, "Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU" [«Проблемы, стоящие перед правозащитными организациями гражданского общества в ЕС»], январь 2018 г., <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>. Amnesty International — Ирландия, "EU report expresses concerns regarding overly broad application of Ireland's Electoral Act" [«В докладе ЕС выражается озабоченность в связи с чрезмерно широким применением ирландского закона „О выборах“»] (заявление от 18 января 2018 г.), <https://www.amnesty.ie/eu-report-expresses-concerns-regarding-overly-broad-application-irelands-electoral-act>

128 Civicus Monitor, "Foreign funding restrictions a 'threat' to civil society in Ireland" [«Ограничение иностранного финансирования представляет собой „угрозу“ гражданскому обществу Ирландии»], 21 декабря 2017 г., <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2017/12/21/foreign-funding-rules-threat-civil-society-ireland/>

законодательства об абортх в соответствие с правами человека<sup>129</sup>. Два года спустя Верховный суд Ирландии отменил это решение, а Комиссия по стандартам государственной службы признала, что оно было принято с процессуальными нарушениями<sup>130</sup>.

В **Алжире** законом 2012 года «Об объединениях» организациям гражданского общества запрещается принимать финансовую помощь от иностранных дипломатических представительств и организаций, не участвующих в установленных отношениях сотрудничества. Всё такое финансирование должно быть предварительно согласовано с властями. Подобные ограничения ставят объединения в зависимость от воли властей и мешают им получать и использовать необходимые для их работы ресурсы<sup>131</sup>.

В 2017 году в **Венгрии** был принят закон «О прозрачности организаций, поддерживаемых из-за рубежа», похожий на российский закон 2012 года «об иностранных агентах». Согласно ему, организации гражданского общества, которые в течение финансового года прямо или косвенно получают более 7,2 млн форинтов (25 629 долларов США) из заграничных источников, должны перерегистрироваться как «гражданская организация, финансируемая из-за рубежа», и ставить такую уничижительную маркировку на все свои публикации и на свой сайт. Новое законодательство также ужесточило требования к отчётности за получение иностранного финансирования, включая обязанность отчитываться о пожертвованиях начиная с 500 000 форинтов (1775 долларов США) за финансовый год и предоставлять информацию о донорах. За невыполнение требований организациям грозят огромные штрафы и в конечном счёте приостановка права на работу в стране<sup>132</sup>. Законом предполагается, что финансируемые из-за рубежа НКО могут обслуживать «иностранные интересы», и что поэтому необходимо бороться с отмыванием денег и международным терроризмом. На самом же деле закон целенаправленно обращён против НКО, которые отстаивают принцип верховенства права, защищают права беженцев, мигрантов и прочих маргинализованных групп населения, восполняют нехватку государственных социальных и юридических услуг. Вкупе с комплексным законом об НКО, который действует с 2011 года и устанавливает многочисленные требования к НКО (в том числе о подробной отчётности о финансовых поступлениях для обеспечения прозрачности), закон 2017 года применяется для того, чтобы задавить и заставить замолчать критиков, дискредитировать работу организаций гражданского общества и настроить против них людей<sup>133</sup>.

В **Беларуси** благодаря поправкам к разным нормативным актам удалось усилить государственный контроль над деятельностью гражданского общества, особенно над его способностью получать финансирование. Начиная с 2011 года законом «Об общественных объединениях» запрещено хранить деньги в зарубежных банках и финансовых институтах. Такое ограничение касается объединений, но не распространяется на частных лиц, коммерческие предприятия, фонды и учреждения<sup>134</sup>. В 2011 году этот закон был использован против председателя правозащитного центра «Вясна» Алеся Беляцкого. Его арестовали и приговорили к четырём с половиной годам лишения свободы за занижение налоговой базы, повлекшее причинение ущерба в особо крупном размере<sup>135</sup> с конфискацией имущества, в том числе записанного на других лиц, и с уплатой штрафа в размере 721 млн белорусских рублей (82 700 долларов США) за предполагаемый уход от налогов и госпошлины в размере 36 млн белорусских рублей (4100 долларов США). Дело имело политическую подоплёку и имело своей

129 Amnesty International, "Ireland: human rights organizations under threat from draconian law as Amnesty could face criminal charges" ["Ирландия: драконовский закон создаёт угрозу правозащитным организациям — против Amnesty может быть возбуждено уголовное дело"] (новость от 8 декабря 2017 г.).

130 Amnesty International — Ирландия, "Amnesty welcomes quashing of SIPO's decision on OSF grant" ["Amnesty приветствует отмену решения Комиссии по стандартам государственной службы, касавшегося гранта фондов „Открытое общество“"] (заявление от 31 июля 2018 г.) <https://www.amnesty.ie/amnesty-welcomes-quashing-of-sipos-decision-on-osf-grant/>

131 Международный центр некоммерческого права, "Civic Freedom Monitor: Algeria" ["Наблюдение за гражданскими свободами: Алжир"], последнее обновление от 9 октября 2018 г., <http://www.icnl.org/research/monitor/algeria.html>

132 Европейский центр некоммерческого права, "Hungarian Law on the Transparency of organisations supported from abroad: what's at stake?" ["Венгерский закон „О прозрачности организаций, поддерживаемых из-за рубежа“: что стоит на кону?"], <http://ecnl.org/hungarian-law-on-the-transparency-of-organisations-supported-from-abroad-what-is-at-stake/>

133 Amnesty International, "Hungary: NGO law a vicious and calculated assault on civil society" ["Венгрия: закон об НКО представляет собой злонамеренное, продуманное наступление на гражданское общество"] (новость от 13 июня 2017 г.)

134 Amnesty International, "Что не разрешено — то запрещено. Подавление гражданского общества в Беларуси" (индекс: 49/002/2013)

135 Часть 2 статьи 243 Уголовного кодекса Республики Беларусь.

целью воспрепятствовать его законной правозащитной работе. Суд над ним проходил с грубейшими нарушениями международных стандартов справедливого разбирательства. Аlesia Беляцкого условно освободили в июне 2014 года, после того как он отбыл почти три года тюрьмы<sup>136</sup>.

## **АЛЕСЬ БЕЛЯЦКИЙ, ПРАВозащитный центр «ВЯСНА» (БЕЛАРУСЬ)**

*«Белорусские власти продолжают создавать враждебную обстановку для организаций гражданского общества и ограничивать их возможность работать. Декрет „Об иностранной безвозмездной помощи“ 2015 года не позволяет получать и использовать иностранную финансовую помощь для правозащитной деятельности. Законодательство даже запрещает расходовать иностранную безвозмездную помощь на проведение семинаров и иных видов просветительской работы и общедоступного обучения [...] внутри страны фактически невозможно найти и получить финансирование для правозащитной деятельности, так как частный сектор опасается выделять деньги и боится преследования со стороны властей.*

*Но даже в этих условиях НКО пытаются продолжать работу [...]. Я хотел бы напомнить властям, что на них лежит позитивное обязательство содействовать мирному собранию объединений, а также не вмешиваться неправомерно в их деятельность и не ограничивать свободу мирных собраний. Международное сообщество должно оказать давление на белорусские власти, чтобы те соблюдали свои международные обязательства в области гражданских прав, особенно права на свободу объединений. Кроме того, необходимо гарантировать доступ к финансовой помощи, направленной на развитие гражданского общества в Беларуси»<sup>137</sup>.*

136 Amnesty International, «Что не разрешено — то запрещено. Подавление гражданского общества в Беларуси» (индекс: 49/002/2013). Frontline Defenders, «Заявление по поводу приговора, вынесенного правозащитнику Алесию Беляцкому», 25 ноября 2011 г., <https://www.frontlinedefenders.org/ru/case/case-history-ales-bialiatski#case-update-id-4173>

137 Интервью с Алесем Беляцким, 4 октября 2018 г.

# 5. ОГРАНИЧЕНИЯ, НАПРАВЛЕННЫЕ ПРОТИВ ВЫРАЗИТЕЛЕЙ «НЕПРИЕМЛЕМЫХ» ВЗГЛЯДОВ

Государства обязаны поощрять существование здорового пространства для гражданского общества, предоставлять возможности и защиту его участникам без какой-либо дискриминации. Однако всё больше стран принимают законы, ограничивающие определённые виды деятельности и направленные против людей и организаций, которые занимаются ими, в частности, помогают беженцам и

Автор: ДЕЙЛ ДЕ ЛА РЕЙ / AFP / Getty Images



Шествие со свечами в память покойного китайского лауреата Нобелевской премии мира Лю Сяобо в Гонконге. [2017 г.]

мигрантам, борются с коррупцией, охраняют окружающую среду, отстаивают права женщин и ЛГБТИ. В наибольшей степени законодательные ограничения, касающиеся работы объединений, ориентированы против иностранных организаций и получателей зарубежного финансирования. На такие организации смотрят с подозрением, считая, что они играют на руку иностранным правительствам или действуют против национальных интересов, хотя на деле они выступают за соблюдение прав человека и подотчётность. Во многих случаях вполне законную деятельность расценивают как «опасную», «преступную», «подрывающую национальное единство», «террористическую».

Подобные законы часто проистекают из политики, направленной на углубление раскола в обществе, и базируются на размытых понятиях. Принятие их оправдывают религиозными ценностями, интересами сохранения национальной идентичности, поддержания нравственности, национальной безопасности. При этом они не только неправомерно ограничивают права правозащитников и организаций гражданского общества на свободу объединений, выражения мнений и мирных собраний, но и создают условия для клеветнических кампаний, стигматизации, притеснений и нападений на тех, кто так или иначе занимается правозащитной работой, которая не нравится властям (зачастую потому, что не совпадает с официальными взглядами и политикой).

Например, в **Израиле** за последнее десятилетие была принята серия законов, ограничивающих работу НКО, особенно тех, которые отстаивают права палестинцев. К таким репрессивным законам относится закон о государственном финансировании учреждений 2011 года, который запрещает финансировать тех, кто отрицает еврейский характер государства Израиль, и закон 2018 года, направленный против организации «Нарушить молчание», согласно которому НКО запрещается критиковать израильскую армию и посещать государственные школы<sup>138</sup>. Несколько иностранных правозащитников не были допущены в страну либо оказались под угрозой депортации за критику политики Израиля либо потому, что власти усмотрели в их работе защиту прав палестинцев<sup>139</sup>.

## 5.1 ОРГАНИЗАЦИИ, ОТСТАИВАЮЩИЕ ПРАВА БЕЖЕНЦЕВ И МИГРАНТОВ

В **Венгрии** в 2018 году (по иронии судьбы — во Всемирный день беженцев) был принят так называемый пакет законов «Остановить Сороса», направленный против тех лиц и организаций, которые поддерживают беженцев и мигрантов<sup>140</sup>. Пакет включает в себя поправки к девяти нормативным актам, включая Уголовный кодекс, закон «О полиции», закон «О предоставлении убежища» и законы о контроле границы. В нём введено новое уголовное преступление — «содействие незаконной миграции». К ответственности за него можно привлекать физических лиц и организации, которые обвиняются в участии в определённой «организационной деятельности», направленной на помощь просителям убежища и людям, попавшим в Венгрию незаконно и пытающимся получить вид на жительство<sup>141</sup>. Уголовное наказание вплоть до одного года лишения свободы может грозить за слежение за границей, подготовку и распространение информационных материалов, создание и поддержание сети с целью содействия «нелегальной миграции». Расплывчатость терминологии этого закона позволяет

138 "Breaking the Silence Bill" passed into law" ["Принят закон, направленный против организации „Нарушить молчание“"], The Jerusalem Post, 17 июля 2018 г., <https://www.jpost.com/Israel-News/Breaking-the-Silence-bill-passed-into-law-562699>

139 Аль-Хак, "PHROC Condemns Israel's Latest Deportation of Eminent Dutch Human Rights Defenders, Lydia de Leeuw and Pauline Overeem" ["Совет палестинских правозащитных организаций осуждает недавнюю депортацию известных голландских правозащитниц Лидии де Леу и Паулине Оверем"], 24 июля 2018 г., <http://www.alhaq.org/advocacy/targets/palestinian-human-rights-organizations/1292-phroc-condemns-israels-latest-deportation-of-eminent-dutch-human-rights-defenders-lydia-de-leeuw-and-pauline-overeem>; Гаарец, "Citing Alqasem, Israel Asks Court for More Time in Case of Human Rights Watch Worker Facing Deportation Over BDS" ["В свете прецедента Алькасем Израиль просит у суда дополнительное время на подготовку по делу сотрудника Human Rights Watch, которому грозит депортация из-за поддержки бойкота Израиля"], 21 октября 2018 г., <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-asks-court-for-more-time-to-respond-on-hrw-worker-facing-deportation-over-bds-1.6576484>

140 Пакет законов «Остановить Сороса» получил своё название в честь благотворителя венгерского происхождения Джорджа Сороса, которого власти Венгрии целенаправленно очерняют, утверждая, что он хочет завезти в Венгрию и другие европейские страны миллионы иммигрантов. Перевод полного текста закона на английский, подготовленный Венгерским Хельсинским комитетом: <https://www.helsinki.hu/en/lexngo-2018/>

141 В Венгрии и так считается уголовным преступлением перелезть через стену на границе и помочь человеку в незаконном пересечении венгерской границы и нахождении на территории Венгрии без законных на то оснований. Уголовный кодекс Венгрии, статья 352/А, статья 353 (тайный ввоз нелегальных мигрантов); статья 354 (содействие незаконному проживанию).

привлекать к уголовной ответственности за широкий спектр действий, включая проведение кампаний, оказание юридической помощи мигрантам и беженцам, исследование нарушений прав человека. Криминализация такой деятельности — прямой удар по работе той части гражданского общества, которая поддерживает беженцев, просителей убежища и мигрантов и отстаивает их права<sup>142</sup>.

Вдобавок к пакету «Остановить Сороса» в августе 2018 года вступил в силу закон о репрессивном налогообложении любых средств, получаемых организациями гражданского общества (так называемый «специальный миграционный налог»). В соответствии с ним организации должны будут платить дополнительный налог в размере 25% с финансирования, выделенного на предполагаемую деятельность в «поддержку иммиграции», в том числе «ведение медийных кампаний и участие в них», «создание и поддержание сети», «просветительскую деятельность», «пропаганду положительного имиджа иммиграции»<sup>143</sup>.

Преднамеренно широкие формулировки закона фактически превращают его в налог на свободу выражения мнений. Он открывает возможность для политически мотивированных налоговых проверок НКО, которые занимаются очень нужной и законной работой. Репрессивный закон предусматривает существенные санкции для НКО (в том числе штраф в размере 50%, помимо суммы собственно налога), что ставит под вопрос саму возможность их работы в стране.

Деятельность «Amnesty International — Венгрия» подробно обсуждалась и критиковалась в проправительственных СМИ, и организация стала объектом клеветнических кампаний. В апреле 2018 года проправительственный еженедельник опубликовал имена более чем 200 человек, которые якобы состоят, по выражению премьер-министра Виктора Орбана, в «армии наёмников Сороса» и на его деньги хотят свалить правительство. В этот список попали представители Amnesty International, Transparency International, Центрального европейского университета, известные гражданские активисты<sup>144</sup>. В июне 2018 года член правящей партии заявил, что «Amnesty International — Венгрия» содействует нелегальной миграции и хочет наводнить Европу и Венгрию мигрантами. Он призвал сторонников правительства открыто бороться с Amnesty International и прочими организациями, которые, по его словам, «угрожают безопасности Венгрии» своей поддержкой миграции<sup>145</sup>.

## АРОН ДЕМЕТЕР, AMNESTY INTERNATIONAL — ВЕНГРИЯ

*«Правовые нормы, введённые в 2018 году, подкрепляют нарратив властей, что НКО — часть большого плана заменить белых христиан мусульманами. План этот якобы придумал Джордж Сорос, которого премьер-министр Орбан объявил врагом народа номер один. Пока эти законы не оказали прямого, осязаемого юридического влияния на организации [...]. Но они являются частью сознательного, тщательно продуманного плана венгерских властей по созданию обстановки подозрительности и опасной среды по отношению к определённым НКО и активистам, особенно к тем из них, кто занимается правами беженцев, просителей убежища и мигрантов.*

*Непосредственный эффект заключается в том, что организации и отдельные люди могут начать прибегать к самоцензуре, боясь негативного освещения в СМИ и реакции властей. Например, в сентябре 2018 года Министерство юстиции объявило, что правительство скоро обсудит, как привлечь к ответственности неплательщиков 25-процентного налога, которым обложили организации, «поддерживающие иммиграцию». Это может случиться, а может и нет. Пока же мы живём в неопределённости [...] мы не знаем, что будет с нами и другими организациями, какие законы*

142 Amnesty International, "Hungary: New laws that violate human rights, threaten civil society and undermine the rule of law should be shelved" [«Венгрия: недопустимо принятие новых законов, которые нарушают права человека, создают угрозу для гражданского общества и подрывают принцип верховенства права»] (индекс: EUR 27/8633/2018)

143 Перевод полного текста закона на английский, подготовленный Венгерским Хельсинским комитетом: <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Special-immigration-tax-as-adopted-20-July-2018.pdf>

144 "List of 200 'Soros mercenaries' published in Hungary" [«В Венгрии опубликован список из 200 „наёмников Сороса“»], The New York Post, 12 апреля 2018 г., <https://nypost.com/2018/04/12/list-of-200-soros-mercenaries-published-in-hungary/>

145 Amnesty International, "Hungary: New laws that violate human rights, threaten civil society and undermine the rule of law should be shelved" [«Венгрия: недопустимо принятие новых законов, которые нарушают права человека, создают угрозу для гражданского общества и подрывают принцип верховенства права»] (индекс: EUR 27/8633/2018)



*ещё примут. Из-за этого мы откладываем намеченные мероприятия, отвлекаемся на борьбу с последствиями таких законов. О нескольких наших сотрудниках, включая меня, негативно писали в СМИ; начался троллинг, оскорбления и угрозы насилием в интернете. Нам отказывают в местах для проведения наших мероприятий; школы, опасаясь неприятностей, не хотят проводить у себя занятия по правам человека. Но мы держимся и продолжим противостоять попыткам стигматизировать и запугивать венгерское гражданское общество»<sup>146</sup>.*

В июле 2018 года Европейская комиссия начала в отношении Венгрии санкционную процедуру в связи с пакетом «Остановить Сороса»<sup>147</sup>. Предыдущая санкционная процедура против Венгрии касалась закона 2017 года об иностранном финансировании, и в декабре 2017 года это дело было передано в Суд Европейского союза, где его рассмотрение пока не завершилось<sup>148</sup>.

В сентябре 2018 года Европейский парламент обратился к Совету ЕС с просьбой оценить, не нарушает ли Венгрия основополагающие принципы ЕС, и если да, то принять дисциплинарные меры. Парламент ЕС пошёл на этот беспрецедентный шаг, чтобы не допустить систематического посягательства государства-члена на основополагающие ценности ЕС, включая принцип верховенства права, права на свободу объединений, свободу выражения мнений, свободу мысли, убеждений и религии, права меньшинств и права мигрантов, просителей убежища и беженцев<sup>149</sup>.

Власти **Австралии** за последние годы приняли ряд мер, препятствующих работе организаций гражданского общества и правозащитников, особенно занимающихся проблемами мигрантов и маргинализированных слоёв населения. Согласно закону «О пограничной службе» 2015 года «работникам иммиграционных и пограничных служб», включая правоохранителей, врачей, медсестёр, психологов и прочих медработников, может грозить два года лишения свободы за разглашение информации о физическом и сексуальном насилии и неоказании медицинской помощи в австралийских зарубежных центрах временного содержания мигрантов. В 2016 году правительство сняло с медработников запрет на разглашение информации, но для сотрудников правоохранительных органов и охранников он остаётся в силе. Кроме того, в 2016 году правительство урезало на 1,5 млрд австралийских долларов (1,09 млрд долларов США) государственное финансирование НКО, включая защитников прав на здоровье, прав коренных народов и локальные центры юридической помощи, тем самым сведя их работу к простому оказанию услуг населению и фактически лишив их возможности вести правозащитную деятельность по широкому кругу вопросов<sup>150</sup>.

По окончании своей миссии в Австралии в 2016 году Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников отметил «негативное влияние всего комплекса мер, а именно отсутствия содержательного обсуждения правительственных решений, сокращения финансирования, общей неприязни правительства по отношению к правозащитной деятельности, положений о неразглашении в договорах финансирования, законов о секретности и удушающего закона «О пограничной службе», ослабления АКПЧ [Австралийской комиссии по правам человека] и очернения

146 Интервью с Ароном Деметером, 21 сентября 2018 г.

147 Санкционная процедура представляет собой юридический шаг, который Европейская комиссия может предпринять против государства — члена ЕС за нарушение законодательства ЕС, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en)

148 Европейская комиссия, «Migration and asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary» [«Миграция и предоставление убежища: комиссия предпринимает дальнейшие шаги в санкционных процедурах против Венгрии»], 29 июля 2018 г., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4522\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm)

149 Европейский парламент, «European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded» [«Резолюция Европейского парламента от 12 сентября 2018 года с просьбой к Совету определить в соответствии со статьёй 7(1) Договора о Европейском союзе, посягает ли Венгрия на основополагающие ценности ЕС»] (2017/2131(INL)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0340&language=EN&ring=A8-2018-0250>

150 «Coalition cuts \$1.5bn in NGO funding' over two years» [«Коалиция за два года сократила финансирование НКО на 1,5 млрд долларов»], The Sydney Morning Herald, 22 февраля 2016 г., <https://www.smh.com.au/politics/federal/coalition-cuts-15bn-in-ngo-advocacy-funding-over-two-years-20160222-gn0blv.html>. См. также: Центр права в области прав человека, «Safeguarding democracy» [«Сохранение демократии»], февраль 2016 г., [http://static1.squarespace.com/static/580025f66b8f5b2dabbe4291/5812996f1dd4540186f54894/581299ee1dd4540186f55760/1477614062728/HRLC\\_Report\\_SafeguardingDemocracy\\_online.pdf?format=original](http://static1.squarespace.com/static/580025f66b8f5b2dabbe4291/5812996f1dd4540186f54894/581299ee1dd4540186f55760/1477614062728/HRLC_Report_SafeguardingDemocracy_online.pdf?format=original)

правозащитников»<sup>151</sup>. По словам Специального докладчика, многие из активистов, с которыми он беседовал, говорили об обстановке страха, цензуры и мести. Он также сообщил, что несколько правозащитников предпочли не встречаться с ним, опасаясь возмездия за разглашение информации.

## 5.2 ПРАВОЗАЩИТНИЦЫ

Несмотря на то что в законодательстве может не быть прямого запрета правозащитницам создавать свои организации, на практике объединения женщин и объединения, отстаивающие права женщин (в том числе те, которые выступают за гендерное равенство, соблюдение сексуальных и репродуктивных прав), сталкиваются с целым рядом препятствий. Как показал анализ, проведённый Международной коалицией женщин-правозащитниц (WHRDIC), это проистекает из глубоко укоренившегося патриархата и традиционных представлений о гендерной идентичности и ролях. Дополнительными факторами здесь являются фундаментализм и иные формы религиозного и национального экстремизма, милитаризация общественной безопасности и высокий уровень насилия в обществе, а также повсеместная передача оказания услуг в частные руки и политика жёсткой экономии<sup>152</sup>.

Подобные барьеры не дают правозащитницам свободно участвовать в организациях из-за дискриминации, неравенства и насилия в частной и общественной сферах, лишают их возможности объединяться в организации, в том числе мешая: регистрироваться — как мы видели на примере двух женских организаций в **Алжире**<sup>153</sup>; заниматься определёнными видами деятельности — например, в **России**, где по закону «об иностранных агентах» было возбуждено уголовное дело против руководительницы НКО «Женщины Дона» Валентины Череватенко<sup>154</sup>, и в **Египте**, где в январе 2017 года были заморожены счета организации «Назра» по проведению феминистских исследований<sup>155</sup>; привлекать финансирование — как в случае с **Польшей**, где некоторым женским организациям и убежищам (в частности Центру по правам женщин) отказали в государственном финансировании из-за той работы, которую они ведут<sup>156</sup>.

В **США** запрет на поддержку иностранных НКО, деятельность которых прямо или косвенно связана с абортами («правило глобального кляпа», или «политика Мехико»), был впервые введён в 1984 году<sup>157</sup>. С тех пор при разных администрациях его то отменяли, то возвращали обратно, как при нынешнем правительстве. Согласно этому правилу, не допускается выделять американское финансирование, предназначенное на поддержку здравоохранения в мире, каким-либо иностранным неправительственным организациям, которые используют свои средства, чтобы агитировать за декриминализацию абортов, предоставлять аборт, заниматься психологическим консультированием, направлять на аборт, расширять предоставление таких услуг. Так, из-за «правила глобального кляпа», мешающего получать финансирование, организация по правам женщин Marie Stopes International, которая

151 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, «End of mission statement by Michel Forst, United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders» [«Заявление Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников Мишеля Форста по окончании миссии»], 2016 г., <https://www.ohchr.org/en/newsevents/pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20689&LangID=E>

152 WHRD-IC, «Global report on the situation of women human rights defenders» [«Глобальный доклад о положении правозащитниц»], 2012 г., [http://defendingwomen-defendingrights.org/wp-content/uploads/2014/03/WHRD\\_IC\\_Global-Report\\_2012.pdf](http://defendingwomen-defendingrights.org/wp-content/uploads/2014/03/WHRD_IC_Global-Report_2012.pdf)

153 См. выше. Amnesty International, «Algeria: Disturbing clampdown against civil society as two women's NGOs forced to close» [«Наступление на гражданское в Алжире усугубляется: две женские НКО вынуждены закрыться»] (новость от 2 марта 2018 г.).

154 Amnesty International, «Прекращено уголовное дело в отношении российской правозащитницы» (индекс: EUR 46/6895/2017)

155 «Назра» по проведению феминистских исследований, «The Asset Freeze of Nazra for Feminist Studies and its Founder and Executive Director is not an End to its Feminist Work» [«Заморозка счетов „Назры“ и основательницы и исполнительного директора организации — ещё не конец феминистской работы»], 11 января 2017 г., <http://nazra.org/en/2017/01/asset-freeze-nazra-feminist-studies-and-its-founder-and-executive-director-not-end-its>

156 Onet Łódź, «Centrum Praw Kobiet ponownie bez pieniędzy z resortu Zbigniewa Ziobry. „Boję się o los kobiet”», 17 января 2017 г., <https://lodz.onet.pl/centrum-praw-kobiet-ponownie-bez-pieniedzy-z-resortu-zbigniewa-ziobry-boje-sie-o-los/5ev52mj>

157 Президентский меморандум о «политике Мехико», 23 января 2017 г., <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-mexico-city-policy/>

предоставляет контрацепцию и услуги безопасных абортс женщинам и девушкам по всему миру, недосчитается 80 млн долларов США. Нехватка средств приведёт к тому, что организация не сможет столь же эффективно, как раньше, предоставлять контрацепцию и услуги безопасных абортс, а значит, предотвращать материнскую смертность и ущерб здоровью<sup>158</sup>. Расширение этого правила при действующей администрации и введение дополнительных ограничений на всю американскую международную помощь в сфере здравоохранения затронуло уже не только организации, деятельность которых так или иначе связана с абортс, но и те, которые получают от США деньги, среди прочего, на борьбу с ВИЧ, малярией, туберкулёзом, на поддержание материнского и детского здоровья, на предоставление контрацепции. Помимо этого, «правило глобального кляпа» мешает женским организациям отстаивать права человека, создавая препятствия к осуществлению прав на свободу выражения мнений и объединений, обсуждению новых правозащитных идей и принципов, агитации за их принятие<sup>159</sup>.

**В Саудовской Аравии** в законе 2015 года об объединениях нет ни единого упоминания прав человека. Закон наделяет Министерство социальных дел широкими полномочиями, в том числе отказывать в лицензиях новым организациям и распускать существующие, если в их деятельности будет усмотрен «ущерб национальному единству». По новому закону не удалось зарегистрироваться ни одной независимой правозащитной организации. Несколько правозащитников были привлечены к ответственности за создание правозащитных организаций. Это, разумеется, коснулось и объединений, отстаивающих права женщин, — они не могут ни регистрироваться, ни свободно работать в стране. Несколько защитниц прав женщин с 2018 года удерживают под стражей без предъявления обвинений и предоставления адвоката; некоторые из них подверглись жестокому обращению и сексуальным домогательствам<sup>160</sup>.

**В Турции** женские объединения тоже сталкиваются с преследованиями на фоне всеобщих репрессий, которые последовали за неудачной попыткой переворота в 2016 году. Так, женская ассоциация «Ван» оказалась в числе многих организаций, закрытых указом в ноябре 2016 года — незадолго до того, как она должна была заключить с Европейским союзом договор на ведение проекта по профилактике насилия над женщинами в закрытых сообществах<sup>161</sup>.

Сложные требования к регистрации, ограничения финансирования, ограничения деятельности на основе таких расплывчатых понятий, как «национальные ценности» и «общественная нравственность», а также государственная идеология особенно сильно сказываются на маргинализованных группах и женщинах. Поэтому Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации призывает государства «принимать позитивные меры в целях преодоления конкретных вызовов, с которыми сталкиваются такие маргинализованные группы, как коренные народы, меньшинства, инвалиды, женщины и молодёжь, в своих усилиях по созданию ассоциаций»<sup>162</sup>.

---

158 Marie Stopes International, “Trump’s Global Gag Rule one year on: Marie Stopes International faces \$80m funding gap” [«Спустя год после введения Трампом „правила глобального кляпа“ в бюджете Marie Stopes International образовалась дыра в размере 80 млн долларов»], 19 января 2018 г., <https://mariestopes.org/news/2018/1/global-gag-rule-anniversary/>

159 Amnesty International, “Trump’s Global Gag a Devastating Blow for Women’s Rights” [«Своим „правилом глобального кляпа“ Трамп нанёс сокрушительный удар по правам женщин»] (новость от 25 января 2017 г.); Врачи без границ, “Why the New Global Gag Rule Is More Dangerous Than Ever” [«Почему новое „правило глобального кляпа“ опаснее, чем раньше»], 7 июня 2018 г., [https://medium.com/@MSF\\_USA/why-the-new-global-gag-rule-is-more-dangerous-than-ever-f16ac6fe9b7e](https://medium.com/@MSF_USA/why-the-new-global-gag-rule-is-more-dangerous-than-ever-f16ac6fe9b7e); Human Rights Watch, “Trump’s ‘Mexico City Policy’ or ‘Global Gag Rule’” [«Трамповская „политика Мехико“, или „правило глобального кляпа“], 8 февраля 2018 г., <https://www.hrw.org/news/2018/02/14/trumps-mexico-city-policy-or-global-gag-rule>

160 Amnesty International, “Saudi Arabia: Release Women’s Human Rights Defenders Immediately!” [«Саудовская Аравия: требуем немедленно освободить правозащитниц!»], ноябрь 2018 г., <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2018/06/Saudi-Arabia-Release-Women-Human-Rights-Defenders/>

161 Amnesty International, “Weathering the storm. Defending human rights in Turkey’s climate of fear” [«Пережить бурю. Защита прав человека в Турции в обстановке страха»] (индекс: EUR 44/8200/2018)

162 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Майны Кайя, номер документа ООН А/НRC/26/29 (апрель 2014 г.).

## 5.3 ОБЪЕДИНЕНИЯ ЛГБТИ

Во многих странах гражданские объединения, которые отстаивают права лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов (ЛГБТИ), сталкиваются с серьёзными проблемами из-за дискриминации и криминализации однополых сексуальных отношений. Как показало глобальное исследование, проведённое организацией Outright International, лишь в 56% из изученных 194 стран ЛГБТИ-организациям разрешено официально регистрироваться как таковым; ещё в 28% государств ЛГБТИ-организации могут существовать, но без официальной регистрации в таком качестве. В 15% стран нет ни зарегистрированных, ни незарегистрированных ЛГБТИ-организаций — там подобным объединениям, возможно, приходится действовать «подпольно». В странах, где свобода объединения ЛГБТИ-групп ограничена, у правозащитников меньше ресурсов, больше рисков, и поэтому люди, интересы которых они отстаивают, меньше защищены.

**В Нигерии** проектом закона об НКО 2017 года предусматриваются сложные административные требования к организациям гражданского общества, а органы государственной власти наделяются широкими полномочиями ограничивать право на свободу объединений<sup>163</sup>. Есть опасения, что это особенно сильно скажется на ЛГБТИ-группах, которые и так уже криминализованы по закону 2014 года «О запрете однополых браков», вводящему уголовную ответственность за создание гей-клубов, обществ и организаций. Дополнительные сложности для дальнейшей работы ЛГБТИ-организаций может создать то, что предполагаемый регулятор сможет отказывать в регистрации любой организации, которая действует «не в национальных интересах»<sup>164</sup>.

**В Мозамбике** регистрация организации представляет собой непростой процесс, особенно из-за количества учредителей и требуемых документов<sup>165</sup>. Кроме того, объединениям могут отказать в регистрации, ссылаясь на такие расплывчатые понятия, как «общественная нравственность» и «общественное благо». Именно на таком основании — несмотря на декриминализацию гомосексуальности в 2015 году — Министерство юстиции отказывало ЛГБТИ-объединению LAMBDA, которое обращалось за официальной регистрацией с 2008 года. Без регистрации LAMBDA не может ни привлекать финансирование, ни пользоваться налоговыми льготами<sup>166</sup>. В октябре 2017 года Конституционный суд Мозамбика в конце концов отменил положение, на основании которого организации LAMBDA отказывали в регистрации<sup>167</sup>.

**В Малайзии**, где однополые сексуальные связи считаются уголовным преступлением, законодательство об НКО позволяет властям отказывать в регистрации организациям, если они собираются «преследовать незаконные цели» или «идти против общественной нравственности»<sup>168</sup>.

**В России** неприкрыто гомофобный закон о запрете «гей-пропаганды»<sup>169</sup> не только ограничивает право людей на свободу выражения мнений (например, его используют, чтобы запрещать

163 Amnesty International — Нигерия, “NGO Bill Threatens Freedoms in Nigeria” [«Законопроект об НКО ставит под угрозу свободы в Нигерии»], 12 декабря 2017 г., <https://www.amnesty.org/download/Documents/AFR4475902017ENGLISH.pdf>

164 Outright International, “The global state of LGBTIQ organising: the right to register” [«Положение организаций ЛГБТИК в мире: право на регистрацию»], 2018 г., [https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/CSOReportJuly2018\\_FINALWeb.pdf](https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/CSOReportJuly2018_FINALWeb.pdf)

165 JOINT, Civicus, “Joint Submission to the UN Universal Periodic Review 24<sup>th</sup> Session of the UPR Working Group” [«Совместные материалы для Универсального периодического обзора ООН, 24-я сессия Рабочей группы по УПО»], июнь 2015 г., <http://www.civicus.org/images/UPR.NGOSubmissionOnMozambique.pdf>

166 Международная ассоциация лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, “State-sponsored homophobia. A world survey of sexual orientation laws: criminalisation, protection and recognition” [«Государственная гомофобия. Общеплановое исследование законов о сексуальной ориентации: криминализация, защита и признание»], 2017 г., [https://ilga.org/downloads/2017/ILGA\\_State\\_Sponsored\\_Homophobia\\_2017\\_WEB.pdf](https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf); Human Rights Watch, “Mozambique’s Double Speak on LGBT Rights” [«Мозамбик непоследователен в вопросе о правах ЛГБТ»], 2016 г., <https://www.hrw.org/news/2016/01/25/dispatches-mozambiques-double-speak-lgbt-rights>

167 Global Voices, “After 10 Years of Legal Battles, Mozambique’s Only LGBT Organization Takes a Step Closer to Legal Recognition” [«После 10 лет тяжёлой единственной ЛГБТ-организация Мозамбика на шаг приблизилась к юридическому признанию»], 28 ноября 2017 г., <https://globalvoices.org/2017/11/28/after-10-years-of-legal-battles-mozambiques-only-lgbt-organization-takes-a-step-closer-to-legal-recognition/>

168 Outright International, “The global state of LGBTIQ organising: the right to register” [«Положение организаций ЛГБТИК в мире: право на регистрацию»], 2018 г., [https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/CSOReportJuly2018\\_FINALWeb.pdf](https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/CSOReportJuly2018_FINALWeb.pdf)

169 Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона „О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей».

гей-прайды), но и обеспечивает юридическую базу для преследования тех, кто создаёт организации, чтобы отстаивать свои интересы, сексуальную ориентацию и гендерную идентичность, заниматься просвещением, защищать сексуальные и репродуктивные права и здоровье. Так, Елену Климову, которая ведёт проект «Дети-404» — сайт для поддержки ЛГБТИ-подростков, несколько раз привлекали к ответственности<sup>170</sup>. А правозащитницу Евдокию Романову привлекли к административной ответственности всего лишь за то, что она поделилась статьями об ЛГБТИ в социальных сетях<sup>171</sup>.

В ряде ближневосточных и североафриканских стран свобода ЛГБТИ-объединений чрезвычайно ограничена<sup>172</sup>. Например, в **Саудовской Аравии** закон «Об объединениях и фондах», утверждённый Советом министров в ноябре 2015 года, делает работу подобных организаций невозможной, и нет никаких сведений об их существовании<sup>173</sup>.

## 5.4 АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

В **Украине** поправками 2017 года к закону «О предотвращении коррупции»<sup>174</sup> были введены обязательные требования, согласно которым борцы с коррупцией должны ежегодно предоставлять подробную декларацию о своём личном имуществе и доходах, которую налоговые органы могут публиковать. Организации гражданского общества жаловались, что это дискриминационный шаг, предпринятый в качестве мести тем, кто предложил такие же меры для обеспечения прозрачности доходов и имущества политиков и государственных должностных лиц. Власти не пояснили, зачем потребовалось принимать эти меры в отношении борцов с коррупцией. За непредоставление декларации грозит возбуждение уголовного дела и лишение свободы на срок до двух лет. И местные активисты, и международные партнёры Украины, в частности, ЕС, потребовали, чтобы эти дискриминационные требования были изъяты из законодательства. Но на момент написания доклада они оставались в силе. В другом случае прокуратура Украины возбудила уголовное дело против НКО «Пациенты Украины» и «Всеукраинская сеть людей, живущих с ВИЧ/СПИДом», за предполагаемое присвоение иностранных средств, выделенных Глобальным фондом для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. Обе организации выявляли случаи коррупции в системе здравоохранения и вносили предложения по повышению её эффективности и более разумному использованию государственных ресурсов<sup>175</sup>.

В **Гватемале** власти начали открытое наступление на поддерживаемую ООН Международную комиссию по борьбе с безнаказанностью в Гватемале (МКББГ), которая помогает расследовать деятельность криминальных сетей и структур и их связи с государственными должностными лицами и добивается привлечения к ответственности в наиболее заметных случаях коррупции и нарушений прав человека в постконфликтный период. В конце августа 2018 года президент Гватемалы объявил,

---

170 Amnesty International — Соединённое Королевство, "Russian journalist accused of anti-gay 'propaganda' defeats charges" ["Прекращено дело против российской журналистки, обвинявшейся в „гей-пропаганде“], 19 декабря 2014 г., <https://www.amnesty.org.uk/russia-journalist-elena-klimova-lgbt-gay-propaganda>

171 Amnesty International, «Россия: Активистка оштрафована за репост статей об ЛГБТИ в Facebook» (новость от 18 октября 2017 г.).

172 Human Rights Watch, "Audacity in Adversity. LGBT Activism in the Middle East and North Africa" ["Отвага в беде. ЛГБТ-активизм на Ближнем Востоке и в Северной Африке"], 2018 г., <https://www.hrw.org/report/2018/04/16/audacity-adversity/lgbt-activism-middle-east-and-north-africa#>

173 Международная ассоциация лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ИЛГА), "State-sponsored homophobia. A world survey of sexual orientation laws: criminalisation, protection and recognition" ["Государственная гомофобия. Общемировое исследование законов о сексуальной ориентации: криминализация, защита и признание"], 2017 г., [https://ilga.org/downloads/2017/ILGA\\_State\\_Sponsored\\_Homophobia\\_2017\\_WEB.pdf](https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf)

174 Human Rights Watch, «Украина: новый закон направлен против борцов с коррупцией и журналистов», 5 апреля 2017 г., <https://www.hrw.org/ru/news/2017/04/11/302134>

175 Amnesty International, "Ukraine: Authorities must stop the harassment of anti-corruption activists and independent civil society organizations" ["Украина: власти страны должны прекратить преследование борцов с коррупцией и независимых организаций гражданского общества"] (индекс: EUR 50/7408/2017); FIDH (Международная федерация за права человека), "Ukraine: Stop Persecution of Anti-corruption Activists" ["Украина: требуем прекратить преследование борцов с коррупцией"], 9 ноября 2017 г., <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/ukraine-stop-persecution-of-anti-corruption-activists>



что правительство не продлит мандат МКББГ, а в январе 2019 года президент Джимми Моралес в одностороннем порядке расторг соглашение о создании комиссии, сославшись на то, что оно ставит под угрозу безопасность страны. Среди прочих репрессивных мер, главе МКББГ Ивану Веласкесу запретили въезд в страну, а нескольким сотрудникам комиссии отказали в визах либо отменили уже выданные<sup>176</sup>.

## 5.5 ЗАПРЕТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ «ИНОСТРАННОГО ВЛИЯНИЯ»

В Китае, власти которого с подозрением относятся к иностранным организациям, появились новые правовые нормы для тщательного контроля за их деятельностью. Законом об управлении иностранными НКО<sup>177</sup> были введены дополнительные ограничения на регистрацию, отчётность, банковское обслуживание, наём персонала и фандрейзинг иностранных и китайских НКО. Закон главным образом направлен против иностранных НКО, чтобы помешать им заниматься «политической деятельностью» либо деятельностью, которая «подвергает опасности национальное единство, государственную безопасность, этническое единство или наносит вред национальным интересам Китая и общественным интересам», причём в законе не конкретизируется, что именно составляет такую деятельность. По закону органы общественной безопасности получают обширные полномочия, в частности, могут вызывать представителей НКО на допросы, проводить выездные проверки и выемку документов, проверять банковские счета и требовать их заморозки, приостанавливать деятельность организаций, отзываться регистрацию, вносить организации в список «нежелательных», если они заподозрены в ведении «незаконной» деятельности. Кроме того, органы общественной безопасности могут задерживать работников НКО и депортировать иностранных сотрудников без права на обжалование решений в независимой инстанции<sup>178</sup>.

Сразу три Специальных докладчика ООН заявили, что «чрезмерно широкие и расплывчатые положения [закона], а также административное усмотрение властей при регулировании работы иностранных НКО могут быть использованы для устрашения и даже подавления инакомыслящих в стране»<sup>179</sup>.

Согласно закону осуществление прав на свободу выражения мнений, мирных собраний и объединений (которые и так сильно ограничены действующим законодательством Китая) может привести к серьёзным последствиям. Органы власти — особенно полиция — имеют почти неограниченные возможности для преследования НКО, ограничения их деятельности и, как следствие, подавления гражданского общества. И поскольку полиция получает большие полномочия по управлению и контролю за работой иностранных НКО, работающих с китайским гражданским обществом, увеличивается риск злоупотребления законом в целях запугивания и судебного преследования правозащитников и работников НКО<sup>180</sup>.

176 Amnesty International, "Justice under pressure" ["Давление на правосудие"] (блог, 7 ноября 2018 г.)

177 Полное название: закон Китайской Народной Республики «Об управлении деятельностью зарубежных неправительственных организаций».

178 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, "China: Newly adopted foreign NGO law should be repealed, UN experts urge" ["Китай: эксперты ООН требуют отмены недавно принятого закона об иностранных НКО"], 2016 г., <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19921&LangID=E>

179 Там же.

180 Amnesty International, "China: Scrap Foreign NGO law aimed at choking civil society" ["Китай: закон о зарубежных НКО, душащий гражданское общество, должен быть отменён"] (новость от 28 апреля 2016 г.); Amnesty International, "China: Human rights violations in the name of 'national security'" ["Китай: нарушения прав человека во имя «национальной безопасности»"] (индекс: ASA 17/8373/2018). См. также: Amnesty International, "China: Submission to the NPC standing committee's legislative affairs commission on the second draft foreign non-governmental organizations management law" ["Китай: материалы для комитета по законодательству Постоянного комитета Всекитайского Собрания народных представителей по второй редакции законопроекта об управлении иностранными неправительственными организациями"] (индекс: ASA 17/1776/2015)



## СОТРУДНИКИ НКО В КИТАЕ

Организация Amnesty International побеседовала с сотрудниками четырёх местных НКО на территории материкового Китая об их впечатлениях от закона об управлении иностранными НКО. Из соображений безопасности место их работы не называется, имена изменены.

### Ли Мэйнань (псевдоним) из НКО с юга Китая

«[...] закон очень сильно повлиял на организацию, в которой я работаю, и с точки зрения сотрудничества, и с точки зрения финансирования [...] моя НКО решила не начинать новый проект с потенциальным привлечением иностранных партнёров. Местные партнёры беспокоятся по поводу источников нашего финансирования, потому что боятся неприятностей. Например, адвокаты опасаются принимать от нас гонорары. Банки тоже начали отказываться обменивать валюту, которую мы получаем от иностранных правительств, и требуют документально подтвердить законность происхождения средств. Нас просят, чтобы мы подробно обсуждали свою работу с соответствующими государственными ведомствами. В итоге финансирование сократилось. Нам стало труднее вести свою работу, и уж точно мы не можем её расширять в направлениях, которые считаются относительно новыми и вызывают болезненную реакцию. Многие организации отказываются от определённых направлений в работе либо врут о содержании своей работы, чтобы быть зарегистрированными. Это создаёт обстановку недоверия и плохо сказывается на способности формировать коалиции. Откуда мне знать, что организации, соответствующие требованиям властей, всё ещё мои союзники?»

### Чэнь Цин (псевдоним) из НКО из Гуандуна

«Мою организацию не оставляют в покое разные государственные органы [...] Мне пришлось переехать в другую квартиру, снятую на чужое имя, и государственные органы узнали про это всего через неделю [...] Нам пришлось закрыть офис организации меньше чем через год. Теперь мы еженедельно встречаемся в кофейне или ещё где-то. Это сказывается на признании нашей работы, на сотрудничестве с другими активистами, и наши сотрудники (а это в основном женщины с детьми) чувствуют себя в очень уязвимом положении. После принятия закона нам пришлось сменить стратегию: вместо правозащитной и юридической работы мы занялись формированием коалиций с другими группами, которые занимаются такими темами, как домашнее насилие и трудовые права. Организациям, которые отстаивают права человека и трудовые права, труднее, чем тем, которые занимаются менее болезненными темами, например, охраной окружающей среды. Так что [...] закон висит над нами, как дамоклов меч».

### Чжан И (псевдоним) из НКО с юга Китая

«Когда закон начал действовать, многие иностранные спонсоры, финансировавшие правозащитные организации, не зарегистрировались в соответствии с его требованиями. Некоторые, посмотрев на юридические риски, ушли из Китая. Финансирование правозащитных НКО сокращается. Закон разрушительно повлиял на развитие гражданского общества в Китае, и в обозримом будущем ситуация не изменится».

### Чжао Лэинь (псевдоним) из НКО из Пекина

«Больше всего от закона пострадали иностранные правозащитные НКО. Некоторые из них свернули работу в Китае и переместились в Гонконг. Иностранцам НКО приходится беспокоиться о том, как поддерживать свою деятельность после вступления закона в силу. Передача информации китайским властям повышает их риски и риски их партнёров на территории материкового Китая. Многим организациям на территории материкового Китая теперь приходится искать новые источники финансирования, например коммерческие организации, чтобы они действовали как посредники. Зарегистрироваться очень сложно: организации, которые занимаются болезненными темами, не могут получить регистрацию; некоторые долго ждут ответа на своё заявление; те же, кто успешно зарегистрировался, очень осторожно относятся и больше не поддерживают программы, на которые китайские власти болезненно реагируют»<sup>181</sup>.

181. Интервью проводились в ноябре 2018 года. Из соображений безопасности собеседники попросили не называть их настоящие имена.

В Индии под предлогом защиты от угроз «национальным интересам», создаваемых иностранным финансированием и иностранными организациями, в 2010 году был принят закон «О регулировании иностранных взносов»<sup>182</sup>. В законе перечислены физические лица и организации, которым запрещается получать иностранное финансирование. По закону необходимо каждые пять лет продлевать лицензию на получение иностранного финансирования. На время расследования действие лицензии может быть приостановлено, а банковские счета — заморожены. На практике закон применяется для преследования организаций, которые критикуют власти и требуют от них ответа. Примером таких организаций служат те, которые критикуют инфраструктурные и добывающие проекты или требуют восстановления справедливости в связи с резнёй мусульман в Гуджарате в 2002 году. Им постоянно задают вопросы об их деятельности, угрожают возбуждением дел, не дают получать иностранное финансирование<sup>183</sup>.

В 2014 году в просочившемся в прессу докладе Разведывательного бюро несколько «финансируемых из-за рубежа» НКО («Гринпис», Cordaid, Amnesty International и ActionAid) обвинялись в том, что они «служат внешнеполитическим интересам западных правительств», препятствуют экономическому развитию страны и участвуют в «кампании по торможению роста», чтобы дискредитировать Индию на международных площадках<sup>184</sup>. В 2016 году власти отозвали лицензии у тысяч НКО за то, что их деятельность якобы «не благоприятствовала национальным интересам»<sup>185</sup>.

В октябре 2018 года сотрудники налоговых органов и контрольного управления Министерства финансов Индии явились с проверкой в офисы информационного сайта The Quint и организации «Гринпис-Индия». Контрольное управление пришло в офис «Гринписа» без ордера, допросило сотрудников, обыскало документацию, изъяло несколько документов и заморозило счета организации. Из-за произвольной заморозки своих счетов «Гринпис-Индия» в декабре 2018 года сообщил о предстоящем сокращении сотрудников и работы, связанной с изменением климата<sup>186</sup>. Форум солидарности с инакомыслящими («платформа, призванная продвигать демократические права людей и организаций гражданского общества») заявил: «Мы считаем это атакой не просто на конкретные организации, но на гражданское общество в целом, включая прессу. Мы обращаем внимание на то, что преследованиям подвергаются критики властей, а также те, кто изобличает нарушения прав человека и экологические нарушения некоторых корпораций и требует принимать меры. Мы также видим, что по всей Индии систематически подвергаются аналогичным преследованиям и проверкам те, кто отстаивает права [...] далитов, адиваси, ЛГБТ и женщин. Часто это заканчивается арестами ведущих активистов и журналистов»<sup>187</sup>. Несколько недель спустя контрольное управление, которое занимается расследованием финансовых преступлений, пришло с обысками в офис Amnesty International в Индии и заморозило банковские счета организации. Вскоре против неё развернулась клеветническая кампания в социальных сетях и проправительственных СМИ, которые и раньше негативно отзывались о работе организации. Некоторые СМИ писали, что им удалось получить доступ

182 Закон предназначен для того, чтобы «регулировать получение и использование иностранных взносов и иностранной помощи определёнными лицами, объединениями и компаниями и не допускать получения и использования иностранных взносов и иностранной помощи, предназначенных для любой деятельности, которая наносит ущерб национальным интересам и связанным с ними либо сопутствующим аспектам», см. закон № 42 «О регулировании иностранных взносов» 2010 г., <https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2098/1/201042.pdf>

183 Amnesty International — Индия, «Suspension of human rights NGO's foreign funding license must be revoked» [«Необходимо возобновить действие лицензии правозащитной НКО на получение иностранного финансирования»] (новость от 3 июня 2016 г.); Amnesty International — Индия, «Rights activists at risk of detention on politically motivated charge» [«Правозащитникам грозит арест по политически мотивированному обвинению»], 28 июля 2015 г., <https://amnesty.org.in/news-update/rights-activists-risk-detention-politically-motivated-charges/>; Amnesty International — Индия, «India: Curbs on Greenpeace India violate right to freedom of expression» [«Индия: ограничения, наложенные на „Гринпис-Индия“, нарушают право на свободу выражения мнений»], 10 апреля 2015 г., <https://amnesty.org.in/news-update/india-curbs-greenpeace-international-india-violate-right-freedom-expression/>

184 «Foreign-aided NGOs are actively stalling development, IB tells PMO in a report» [«Финансируемые из-за рубежа НКО активно препятствуют развитию», говорится в докладе Разведбюро премьер-министру], The Indian Express, 7 июня 2014 г., <https://indianexpress.com/article/india/india-others/foreign-aided-ngos-are-actively-stalling-development-ib-tells-pmo-in-a-report/>

185 «Anti-national acts: 25 NGOs lose foreign fund licenses» [«Антигосударственная деятельность»: 25 НКО лишились лицензий на получение иностранного финансирования], The Times of India, 5 ноября 2016 г., <https://timesofindia.indiatimes.com/India/Anti-national-acts-25-NGOs-lose-foreign-fund-licenses/articleshow/55254613.cms>

186 Гринпис-Индия, «Government crackdown forces Greenpeace India to cut back work on climate change» [«Из-за действий властей „Гринпис-Индия“ вынужден сократить работу, связанную с изменениями климата»], 20 декабря 2018 г., <https://www.greenpeace.org/india/en/greenpeace/3283/government-crackdown-forces-greenpeace-india-to-cut-back-work-on-climate-change/>

187 Форум солидарности с инакомыслящими, «In solidarity with Greenpeace India, The Quint and The News Minute» [«В знак солидарности с „Гринпис-Индия“, The Quint и The News Minute»], 15 октября 2018 г., <http://www.esgindia.org/campaigns/press/solidarity-forum-dissent.html>

к секретным правительственным документам, в которых деятельность Amnesty International в Индии предстаёт зловещей паутиной интриг<sup>188</sup>.

**В России** в 2015 году был принят закон о нежелательных организациях<sup>189</sup>. Он позволяет Генеральному прокурору и его заместителям объявлять иностранные и международные организации «нежелательными», если в их деятельности будет усмотрена угроза конституционному строю, обороноспособности или безопасности РФ<sup>190</sup>. Закон предусматривает административные и уголовные санкции за участие в такой деятельности и применяется для борьбы с инакомыслием и удушения свободы выражения мнений и независимых организаций гражданского общества в России<sup>191</sup>.

«Нежелательными» организациями были признаны несколько фондов, которые финансировали и поддерживали гражданские инициативы в России, в частности, Национальный фонд в поддержку демократии<sup>192</sup>. В итоге из опасений оказаться в списке «нежелательных» организаций из страны ушли Фонд Макартуров и ещё несколько донорских организаций. Как следствие, возможности получать финансирование в России ещё сильнее сократились. Теперь иностранным донорам нужно действовать чрезвычайно осторожно, чтобы, во-первых, самим не быть признанными «нежелательными», а во-вторых, не подвести российские НКО под закон «об иностранных агентах». Закон всё чаще применяется для преследования НКО и гражданских активистов за их предполагаемое сотрудничество с организациями из списка, в том числе просто за гиперссылки на материалы этих «нежелательных» организаций у себя на сайте. В 2017 году по этому закону были возбуждены дела в отношении правозащитного центра «СОВА», Центра независимых социологических исследований и Фонда Андрея Рылькова, занимающегося профилактикой ВИЧ/СПИДа<sup>193</sup>.

**В Австралии** в течение 2018 года были приняты два закона, призванные не допустить оказания иностранного влияния на выборы и принятие политических решений, а также создания угроз национальной безопасности. Согласно закону 2018 года «О схеме по обеспечению прозрачности иностранного влияния» организации, которые действуют в интересах иностранных организаций, должны раскрывать информацию о такой деятельности и отношениях, особенно во время выборов, и частично публиковать её. Первоначально в проект закона были включены и организации гражданского общества, но в последнюю минуту соответствующей поправкой были освобождены от необходимости регистрироваться по этой схеме<sup>194</sup>. Кроме того, законом 2018 года «О внесении поправок в законодательство о национальной безопасности (шпионаж и иностранное вмешательство)» вводится уголовная ответственность за разглашение информации, широко определяемой как «конфиденциальная». Несмотря на то что в документе есть некоторые положения, защищающие журналистов, он не предусматривает никаких гарантий защиты для тех, кто предаёт гласности сведения о нарушениях прав человека или иную информацию, представляющую общественный интерес. Не защищены в нём и правозащитники и правозащитные организации, которые могут обсуждать вопросы прав человека с представителями иностранных правительств и международных механизмов по правам человека. Приняв этот драконовский закон, Австралия фактически ввела

188 Amnesty International, "Amnesty India latest target of government crackdown" [«Amnesty-Индия» стала новой мишенью государственных репрессий] (новость от 26 октября 2018 г.); Amnesty International — Индия, "Enforcement Directorate must cease smear campaign against Amnesty India" [«Контрольное управление должно прекратить клеветническую кампанию, развёрнутую в отношении „Amnesty-Индия“], 15 ноября 2018 г., <https://amnesty.org.in/news-update/enforcement-directorate-must-cease-smear-campaign-against-amnesty-india/>

189 Федеральный закон от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (т. н. закон о нежелательных организациях).

190 Amnesty International, «Россия: инициатива о запрете „нежелательных“ иностранных организаций ведёт к удушению прав человека» (новость от 8 июля 2015 г.). Список организаций: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted/>; Amnesty International, «Россия начинает вносить „нежелательные“ организации в чёрный список» (новость от 28 июля 2015 г.)

191 Amnesty International, «Россия ужесточает натиск на свободу объединений» (индекс: EUR 46/2223/2015)

192 "National Endowment for Democracy is first 'undesirable' NGO banned in Russia" [«Национальный фонд в поддержку демократии стал первой „нежелательной“ НКО, запрещённой в России»], The Guardian, 28 июля 2015 г., <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/28/national-endowment-for-democracy-banned-russia>

193 Amnesty International, годовой доклад за 2017/2018 годы, статья о Российской Федерации (индекс: POL 10/6700/2018)

194 Amnesty International — Австралия, "Passing of draconian laws throws Australian rights and freedoms under the bus" [«Права и свободы в Австралии пали жертвой новых драконовских законов»], 28 июня 2018 г., <https://www.amnesty.org.au/passing-of-draconian-laws-throws-australian-rights-and-freedoms-under-the-bus/>

уголовную ответственность для организаций, которые изобличают нарушения прав человека или передают материалы в ООН, что представляет собой важнейшее право, закреплённое в Декларации ООН о правозащитниках.

## КЕЛЛИ ОШАНАССИ, ПРИРОДООХРАННЫЙ ФОНД АВСТРАЛИИ (АВСТРАЛИЯ)

*«Моя организация в рамках своих кампаний запланировала несколько мероприятий, которые могут подпасть под действие закона „О внесении поправок в законодательство о национальной безопасности (шпионаж и иностранное вмешательство)“. Поэтому мы обратились к юристам, чтобы понять, можем ли мы их осуществить, и если да, то как [...] мы собирались поучаствовать в Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии. Но сейчас мы консультируемся, чтобы выяснить, не возникнут ли у нас проблемы по закону в связи с запланированными мероприятиями. Если есть вероятность, что правовая норма может негативно сказаться на законном отстаивании интересов, к ней надо подходить с огромной осторожностью. Но это очевидно не было сделано в случае с законом „О внесении поправок в законодательство о национальной безопасности (шпионаж и иностранное вмешательство)“, который принимался поспешно, без должных консультаций. Процесс и результат оказались тревожными и печальными»<sup>195</sup>.*

## 5.6 ЗАПРЕТ ЗАКОННОЙ ПРАВОЗАЩИТНОЙ РАБОТЫ ЧЕРЕЗ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ

В **Иране** организация гражданского общества может быть лишена лицензии либо распущена, если её признают занимающейся «преступной» деятельностью. Эта деятельность включает в себя такие расплывчатые и широко определяемые преступления, как «посягательство на принципы ислама и основы исламской республики»; распространение «антиисламской пропаганды и вредных книг и изданий»; «взаимодействие, обмен информацией, тайные соглашения и заговоры с посольствами, представителями и органами правительств и политических партий иностранных государств на любом уровне и в любой форме, которые могут причинить ущерб свободе, суверенитету, национальному единству и интересам Исламской Республики Иран»; «получение любой финансовой и логистической помощи от иностранцев»<sup>196</sup>.

Репрессивные законы, включая уголовный кодекс, стали особенно активно применяться после массовых протестов, последовавших за спорными президентскими выборами 2009 года, чтобы заткнуть рот правозащитникам и задавить организации гражданского общества. Власти принудительно ликвидируют правозащитные НКО либо же не регистрируют их и не выдают разрешение на работу. Эти меры коснулись Центра для правозащитников, организации «Активисты-правозащитники в Иране», Ассоциации в защиту прав заключённых, Комитета журналистов-правозащитников. Во многих случаях их члены и учредители были арестованы и приговорены к лишению свободы<sup>197</sup>.

В **Бахрейне** закон о борьбе с терроризмом<sup>198</sup>, где терроризму дано очень широкое и расплывчатое определение, применяется против организаций гражданского общества, их деятельности и людей, которые передают информацию таким организациям. Согласно закону, как террористический акт может быть квалифицировано «создание препятствий органам власти в выполнении ими своих функций» и «причинение ущерба национальному единству». «Террористической» также может быть призна-

195 Интервью с Келли Ошанасси, октябрь 2018 г.

196 Статья 16 закона 1981 г. «О политических партиях, обществах, политических и профессиональных ассоциациях, а также объединениях мусульман и признанных религиозных меньшинств».

197 Amnesty International, "Caught in a web of repression: Iran's human rights defenders under attack" [«В паутине репрессий: наступление на иранских правозащитников»] (индекс: MDE 13/6446/2017).

198 Закон № 58 «О защите общества от террористических актов» 2006 г.

на группа или объединение, если они «препятствуют действию положений конституции и законов». В 2014 году благодаря поправкам к законодательству контртеррористический отдел Генеральной прокуратуры получил право задерживать подозреваемых без предъявления обвинений на срок до шести месяцев<sup>199</sup>. По закону о борьбе с терроризмом были лишены гражданства такие представители гражданского общества, как директор по правозащитному лоббированию Бахрейнского института прав и демократии Сайед Ахмед Альвадази, который сказал: «Лишая гражданства мирных людей и правозащитников наравне с насильственными экстремистами, бахрейнские власти ставят знак равенства между правозащитниками и террористами»<sup>200</sup>.

После неудачной попытки переворота в июле 2016 года в **Турции** был введён режим чрезвычайного положения. В стране быстро был уничтожен независимый суд и перестал соблюдаться принцип верховенства права, повсеместно происходило наступление на свободу выражения мнений и прочие права человека. Власти либо заставляли СМИ молчать, либо закрывали; журналистов сажали в тюрьму без суда. У тех, кто ещё оставался на свободе, отбирали пресс-карты и паспорта, и они становились обвиняемыми на массовых судебных процессах. В социальных сетях была введена цензура, а правозащитники столкнулись с одной из худших волн преследований и арестов за несколько десятилетий. С июля 2017 года по июль 2018 года (когда режим чрезвычайного положения был отменён) за предполагаемое «членство, участие, лояльность и связи либо с террористическими организациями, либо с группами, структурами и субъектами, создающими угрозу национальной безопасности с точки зрения Совета национальной безопасности», семью правительственными указами были закрыты 1748 объединений и фондов. Это происходило без надлежащей судебной процедуры, индивидуальной мотивировки решения и без возможности его обжаловать. Указами были ликвидированы все перечисленные в них объединения и фонды, в том числе десятки общенациональных и местных правозащитных организаций, организации в защиту прав женщин, местные культурные объединения, объединения в поддержку бедняков, студенческие и деловые ассоциации и даже спортклубы. Всё имущество объединений отходило при этом казначейству, в том числе недвижимость. Лишь малой доле этих объединений и фондов позже удалось возобновить деятельность после снятия режима чрезвычайного положения благодаря новым правительственным указам<sup>201</sup>.

**В Никарагуа** в ответ на повсеместные протесты в апреле 2018 года власти перешли к репрессиям и нарушениям прав человека, включая превышение силы в отношении мирных манифестантов, привлечение правозащитников к уголовной ответственности, нападки на СМИ и запрет демонстраций<sup>202</sup>. В декабре 2018 года полиция отказалась согласовывать митинг в честь Дня прав человека, организатором которого выступил авторитетный Никарагуанский центр по правам человека (НЦПЧ). Через несколько дней Национальная ассамблея решила лишить организацию юридического лица под предлогом, что она не соблюдает административные требования и пытается дестабилизировать страну<sup>203</sup>. Никаких доказательств подобных утверждений предъявлено не было. Решение основывалось на законе 1992 года<sup>204</sup>, который позволяет предпринимать такой шаг, если некоммерческая ор-

199 Законодательный декрет № 68 2014 г., вносящий поправки в закон 2006 г.

200 Американцы за защиту демократии и прав человека в Бахрейне, "HRC32: ADHRB calls attention to citizenship revocation in Bahrain" [«32-я сессия Совета по правам человека: организация „Американцы за защиту демократии и прав человека в Бахрейне“ обращает внимание на проблему лишения гражданства в Бахрейне»], 14 июня 2016 г., <https://www.adhrb.org/2016/06/hrc32-adhrc-highlights-crackdown-civil-society-bahrain/>

201 Amnesty International, "Turkey permanently closes hundreds of NGOs" [«В Турции ликвидированы сотни НКО»] (индекс: EUR 44/5208/2016); Amnesty International, "Weathering the storm. Defending human rights in Turkey's climate of fear" [«Пережить бурю. Защита прав человека в Турции в обстановке страха»] (индекс: EUR 44/8200/2018)

202 Amnesty International, "Shoot to kill. Nicaragua's strategy to repress protest" [«Стрельба на поражение. Никарагуанская стратегия подавления протестов»] (индекс: AMR 43/8470/2018); Amnesty International, "Instilling terror: from lethal force to persecution in Nicaragua" [«От стрельбы на поражение до гонений: власти Никарагуа стремятся вселить в людей страх»] (индекс: AMR 43/9213/2018), CIDH, "Palabras del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Paulo Abrão, ante el Consejo Permanente de la OEA", 19 октября 2018 г., <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/discursos/2018.10.19.asp>

203 Organización de los Estados Americanos, "CIDH condena la cancelación de la personalidad jurídica de organizaciones de derechos humanos en Nicaragua", 13 декабря 2018 г., <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/265.asp>; Hoy!, "Asamblea Nacional de Nicaragua cancela personalidad jurídica al Cenidh", 12 декабря 2018 г., <http://www.hoy.com.ni/2018/12/12/asamblea-nacional-de-nicaragua-cancela-personalidad-juridica-al-cenidh/>

204 Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro – Ley 147 of 1992: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/F16E39766C5C7AFE062570A100577C41?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/F16E39766C5C7AFE062570A100577C41?OpenDocument)

ганизация, в частности, работает незаконно или нарушает общественный порядок. НЦПЧ утверждает, что ему, вопреки установленной процедуре, не позволили представить аргументы в свою защиту<sup>205</sup>. Ещё через несколько дней полиция без ордера провела обыски в офисе НЦПЧ, изъяла документы и компьютеры<sup>206</sup>. Аналогичные санкции были применены ещё к нескольким НКО, которые занимаются темами прав человека, прозрачности и демократии<sup>207</sup>.

---

205 Никарагуанский центр по правам человека, "Cenidh rechaza cancelación de su personalidad jurídica", 12 декабря 2018 г., <https://www.cenidh.org/noticias/1126/>

206 El Nuevo Diario, ONG denuncian ilegalidad en allanamientos, 15 декабря 2018 г., <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/481529-ong-denuncian-ilegalidad-allanamientos-nicaragua>

207 WOLA, "Repression of non-profit groups in Nicaragua is arbitrary and baseless" ["Произвольные и безосновательные репрессии в отношении НКО в Никарагуа"], 12 декабря 2018 г., <https://www.wola.org/2018/12/repression-of-non-profit-groups-in-nicaragua-is-arbitrary-and-baseless/>; "Cenidh condena las cancelaciones de las personalidades jurídicas a cinco organizaciones civiles sin fines de lucro de Nicaragua", 13 декабря 2018 г., <https://www.cenidh.org/noticias/1127/>



# 6. РЕКОМЕНДАЦИИ

За последние два года в разных регионах мира появились либо оказались в стадии разработки почти 40 законодательных актов, которые ограничивают деятельность, ресурсы, автономию организаций гражданского общества, в частности, лишают их источников внутреннего, иностранного и международного финансирования и вводят необоснованно жёсткие требования к регистрации и деятельности. Эта тревожная общемировая тенденция возникла в последнее десятилетие, когда государственные власти приобрели широкие полномочия дискриминационным образом и без правомерных оснований контролировать, запрещать и объявлять противозаконными определённые виды деятельности, а также преследовать оппонентов государственной политики и тех, кто защищает маргинализированные группы населения.

В тот момент, когда глобальное наступление на правозащитников и организации гражданского общества достигло критической точки, Amnesty International выносит свои рекомендации государствам, региональным и международным органам по правам человека, призывая их приложить все усилия к тому, чтобы было создано открытое и защищённое пространство для гражданского общества и чтобы правозащитники и организации гражданского общества могли в нём свободно и безопасно работать. Справедливости, достойного обращения и равноправия можно достичь лишь тогда, когда люди, индивидуально и совместно с другими, имеют возможность объединяться в организации, отстаивать интересы, агитировать и действовать в защиту прав человека.

## AMNESTY INTERNATIONAL ПРИЗЫВАЕТ ГОСУДАРСТВА:

- Подтвердить право каждого человека, индивидуально и совместно с другими, защищать и поощрять права человека в соответствии с Декларацией о правозащитниках.
- Гарантировать каждому человеку право на свободу объединений без какой-либо дискриминации и обеспечить защиту как зарегистрированным, так и незарегистрированным группам.
- После предварительных консультаций с правозащитниками и организациями гражданского общества принять законы либо внести поправки в действующее законодательство, которые обеспечили бы соблюдение права на свободу объединений.
- Не допускать привлечения к уголовной ответственности за осуществление права на свободу объединений, а также угроз, нападений, гонений, клеветнических кампаний, запугивания и мести за правозащитную работу.
- Немедленно и безоговорочно освободить всех узников совести, лишённых свободы исключительно за то, что они мирно осуществляли свои права человека, в том числе право на объединение.
- Отменить или существенно переработать правовые нормы, согласно которым объединения должны предварительно согласовывать свою регистрацию в качестве юридического лица, и создать простую, доступную, необременительную, недискриминационную, недорогую (либо бесплатную) процедуру уведомления.
- Юридически признать незарегистрированные объединения, создать им благоприятные и безопасные условия для работы и не привлекать их участников к уголовной ответственности за отсутствие регистрации.

- Гарантировать права на свободу выражения мнений и объединений организациям гражданского общества и правозащитникам и не допускать ограничения их действий на таких дискриминационных и расплывчатых основаниях, как «политическая деятельность» или «традиционные ценности».
- Принять все необходимые меры к тому, чтобы представители маргинализованных слоёв могли свободно пользоваться своим правом на объединение и, среди прочего, объединяться в организации гражданского общества, не подвергаясь дискриминации.
- Не допускать преследования организаций, которые отстаивают права маргинализованных и дискриминируемых групп населения, за их деятельность или их идентичность.
- Гарантировать правозащитницам возможность осуществлять своё право на свободу объединений, устранив такие препятствия, как гендерное неравенство, дискриминационные практики и законы, и обеспечить им равный доступ к ресурсам.
- Не допускать того, чтобы при регистрации объединений и других административных процедурах нарушалось право организаций на конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни их членов.
- Сделать всё необходимое, чтобы в законах и на практике соблюдалось право объединений добиваться финансирования из внутренних, иностранных и международных источников, получать и использовать его без предварительного согласования и неоправданного вмешательства.
- Распределять средства без дискриминации таким образом, чтобы организации, которые не разделяют позицию правительства либо же защищают права маргинализованных групп, имели к ним доступ наравне с другими организациями, которые согласны с политикой властей.
- Внести поправки в нормы, ограничивающие право на свободу объединения иностранных граждан: убрать временные ограничения, связанные со сроком их регистрации и продлением статуса, уравнивать правила работы иностранных и национальных объединений.
- Позволить объединениям свободно определять свой устав, структуру и виды деятельности и самостоятельно, без вмешательства со стороны государства принимать решения.
- Обеспечить, чтобы любая приостановка деятельности и роспуск объединений осуществлялись лишь по решению беспристрастного, независимого суда в соответствии с нормами и стандартами международного права в области прав человека.
- Принять меры к тому, чтобы административные требования и требования к отчётности не носили произвольный или дискриминационный характер и не нарушали право объединений на конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни их членов.
- Обеспечить правозащитникам и организациям гражданского общества эффективное средство правовой защиты в случае предполагаемого нарушения их права на объединение, включая при необходимости адекватное возмещение вреда.
- Отменить или существенно изменить антитеррористическое законодательство и связанные с ним правовые нормы и привести их в полное соответствие с международно-правовыми нормами и стандартами, в том числе приняв такое определение терроризма, которое не препятствовало бы мирному осуществлению прав человека.
- Публично признать важность организаций гражданского общества и правозащитников и их вклад в развитие прав человека; провести, в частности, просветительские кампании, посвящённые Декларации о правозащитниках и значимости правозащитной деятельности.
- Публично осудить нападения на организации гражданского общества и правозащитников, угрозы в их адрес и их запугивание.
- Не поддерживать негативный нарратив, касающийся организаций гражданского общества и правозащитников, и стигматизирующие, оскорбительные, пренебрежительные, дискриминационные высказывания в их адрес.

#### AMNESTY INTERNATIONAL ПРИЗЫВАЕТ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ:

- Обеспечивать организациям гражданского общества и правозащитникам защиту и возможность работать, для чего:
  - привлекать государства к ответственности за несоблюдение обязательств в области прав человека;

- оказывать давление на государства, чтобы те отменили либо существенно изменили ограничительные правовые нормы, которые нарушают право на свободу объединений и неправомерно ограничивают работу правозащитников и организаций гражданского общества;
- следить за выполнением государствами обязательств, касающихся гарантий свободы объединений и защиты правозащитников;
- публично подчёркивать легитимность и важность работы, которую ведут организации гражданского общества и правозащитники;
- укреплять действующие механизмы и (или) создавать новые механизмы для предотвращения и пресечения запугивания и мести в адрес правозащитников, которые взаимодействуют с международными и региональными механизмами, а также принимать меры к тому, чтобы они не подвергались опасности из-за представленной ими важной информации;
- гарантировать организациям гражданского общества и правозащитникам равные возможности добиваться финансирования из национальных, иностранных и международных источников и получать его без какой-либо дискриминации.

ТАБЛИЦА. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Европа	Азербайджан	Поправки к закону «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» (2009, 2013, 2014 гг.)	Препятствия к регистрации Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Обременительные административные требования и требования к отчётности Ограничение иностранного финансирования	с. 11, 15–16, 26
	Беларусь	Поправки к закону «Об общественных объединениях» (2011 г.)	Препятствия к регистрации Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Уголовная ответственность за участие в деятельности незарегистрированных организаций	с. 10-11, 29–30
		Поправки к Кодексу об административных правонарушениях (2011 г.)	Ограничение иностранного финансирования	с. 27, 29–30
		Поправки к Уголовному кодексу (2011 г.)	Уголовная ответственность за получение любых иностранных грантов и пожертвований	с. 29–30
		Декрет президента № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» (2015 г.)	Ограничение иностранного финансирования Обременительные административные требования и требования к отчётности Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 27
	Босния	Проект закона об НКО (2015 г.)	Ограничение иностранного финансирования	с. 29
	Венгрия	Закон «О прозрачности организаций, поддерживаемых из-за рубежа» (2017 г.)	Ограничение иностранного финансирования Обременительные административные требования и требования к отчётности	с. 32–34
		Пакет LexNGO2018 (2018) (пакет поправок к 9 нормативным актам, т. н. пакет «Остановить Сороса»)	Уголовная ответственность для групп, отстаивающих права беженцев и мигрантов	с. 32
		Налоговое законодательство (2018 г.)	Уголовная ответственность для групп, отстаивающих права беженцев и мигрантов	с. 34
	Ирландия	Поправки к закону «О выборах» (2001 г.)	Ограничение иностранного финансирования	с. 28–29

Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Европа	Казахстан	Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций» (2015 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Обременительные административные требования и требования к отчётности	с. 16
		Поправки к Налоговому кодексу (2016 г.)	Обременительные административные требования и требования к отчётности Ограничение иностранного финансирования	с. 26–27
	Молдова	Поправки к законодательству об НКО (2017 г.)	Обременительные административные требования и требования к отчётности	с. 21–22
	Польша	Закон об учреждении Национального института свободы (2017 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 35
		Проект закона «О прозрачности публичной жизни» (2017 г.)	Обременительные административные требования и требования к отчётности	с. 24
	Россия	Федеральный закон № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (2012 г.)	Ограничение иностранного финансирования Неправомерные ограничения права на свободу объединений, в том числе их деятельности	с. 24–26
		Федеральный закон № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона „О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» (2013 г.)	Уголовная ответственность для объединений ЛГБТИ	с. 37
		Федеральный закон № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (т. н. закон о нежелательных организациях) (2015 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Уголовная ответственность физических лиц и организаций Неправомерные ограничения права на свободу объединений, в том числе их деятельности	с. 42

Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Европа	Румыния	Проект закона № 140/2017 «Об объединениях и фондах» (2017 г.)	Обременительные административные требования и требования к отчётности	с. 21
		Проект поправок к указу правительства № 26/2000 (2018 г.)		
		Закон о предотвращении и контроле отмыывания денег и финансирования терроризма	Обременительные административные требования и требования к отчётности	
	Соединённое Королевство	Закон о лоббировании (2014 г.)	Ограничения на ведение кампаний в предвыборный период	с. 20
	Таджикистан	Поправки к закону «Об общественных объединениях» (2015 г.)	Ограничение иностранного финансирования	с. 26–27
		Проект закона о некоммерческих организациях (2017 г.)	Препятствия к регистрации	
	Турция	Указ правительства № 667 (2016 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений, в том числе их деятельности	с. 36, 44
		Указ правительства № 677 (2016 г.)		
		Указ правительства № 679 (2017 г.)		
		Указ правительства № 689 (2017 г.)		
Указ правительства № 693 (2017 г.)				
Указ правительства № 695 (2017 г.)				
Указ правительства № 701 (2018 г.)				
Указ президента № 5 (2018 г.)				
Украина	Закон «О предотвращении коррупции» (2017 г.)	Уголовная ответственность для групп, борющихся с коррупцией	с. 38	
	Проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по обеспечению открытости для общества информации о финансировании деятельности общественных объединений и использовании международной технической помощи» (2017 г.)	Обременительные административные требования и требования к отчётности	с. 22	



Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Европа	Украина	Проект закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины относительно обеспечения открытости для общества информации о финансировании деятельности общественных объединений и использования международной технической помощи» (2017 г.)		
Северная и Южная Америка	Боливия	Закон № 351 «О юридических лицах» (2013 г.) Верховный указ № 1597 «О некоторых элементах законодательного регулирования, касающегося предоставления юридического лица» (2013 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 21
	Венесуэла	Закон «О защите политического суверенитета и национальном самоопределении» (2010 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Неправомерные ограничения права на свободу объединений	
	Гватемала	Законопроект № 5257 (2017 г.)	Препятствия к регистрации	с. 14
	Куба	Закон № 54 «Об объединениях» (1985 г.)	Препятствия к регистрации	с. 14
	Никарагуа	Общий закон № 147 «Об образовании юридического лица некоммерческой организацией» (1992 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 44–45
	США	«Политика Мехико» (2017 г.)	Ограничения, налагаемые на организации, которые оказывают услуги в сфере сексуального и репродуктивного здоровья	с. 35–36
	Эквадор	Указ правительства № 16 (2013 г.) и указ № 739 (2015 г.), которые были затем отменены и заменены указом № 193 (2017 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	

Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Азиатско-Тихоокеанский регион	Австралия	«О пограничной службе» (2015 г.)	Уголовная ответственность для групп, отстаивающих права беженцев и мигрантов	с. 34
		Закон «О схеме по обеспечению прозрачности иностранного влияния» (2018 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 42
		Закон «О внесении поправок в законодательство о национальной безопасности (шпионаж и иностранное вмешательство)» (2018 г.)		
	Афганистан	Закон «О неправительственных организациях» (2005 г.)	Препятствия к регистрации Обременительные административные требования и требования к отчётности	с. 11
		Закон «Об ассоциациях» (2013 г. с поправками 2017 г.)	Препятствия к регистрации Неправомерные ограничения права на свободу объединений, в том числе их деятельности	
	Индия	Закон «О регулировании иностранных взносов» (2010 г.)	Ограничение иностранного финансирования Препятствия к регистрации Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 41–42
	Индонезия	Закон «О массовых организациях» (2013 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 21
		Поправки к закону «О массовых организациях» (2017 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений	
	Камбоджа	Закон «Об ассоциациях и НКО» (2015 г.)	Препятствия к регистрации Обременительные административные требования и требования к отчётности	с. 11
	Китай	Закон Китайской Народной Республики «Об управлении деятельностью зарубежных неправительственных организаций» (2017 г.)	Ограничение иностранного финансирования Препятствия к регистрации Неправомерные ограничения права на свободу объединений, в том числе их деятельности Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 39–40
Лаос	Декрет «Об объединениях» (2017 г.)	Препятствия к регистрации Обременительные административные требования и требования к отчётности Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 12, 21	

Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Азиатско-Тихоокеанский регион	Малайзия	Закон «Об обществах» (1966 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Препятствия к регистрации	с. 12
	Монголия	Проект закона о некоммерческих организациях (2018 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	
	Мьянма	Закон «О регистрации объединений» (2014 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Препятствия к регистрации	
		Проект закона о международных неправительственных организациях (2017 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций Обременительные административные требования и требования к отчетности	
	Непал	Конституция Непала (2015 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 22
		Проект закона «О социальном обеспечении и развитии» (2016 г.)		
		Проект Национальной политики по неподкупности 2017 года (2017 г.)		
Пакистан	Политика регулирования деятельности международных неправительственных организаций (2015 г.)	Препятствия к регистрации Обременительные административные требования и требования к отчетности Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 11, 16–17	
Африка	Бурунди	Закон № 1/01 о порядке сотрудничества Республики Бурунди с иностранными НКО (2017 г.)	Препятствия к регистрации Ограничение иностранного финансирования	с. 18–19, 28
		Закон № 1/02 о порядке работы некоммерческих объединений (2017 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	
	Демократическая Республика Конго	Проект закона «О некоммерческих организациях» (2017 г.)	Препятствия к регистрации	с. 14
	Замбия	Закон об НКО (2009 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	
	Мавритания	Закон № 64.098 (1964 г.) с поправками; закон № 73.007 (1973 г.); закон № 73.157 (1973 г.)	Препятствия к регистрации Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 19–20

Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Африка	Мавритания	Закон № 73.008 (1973 г.) о публичных собраниях и указ о его исполнении; указ № 73.060 (1973 г.)		
	Малави	Проект поправок к политике в отношении НКО (2017 г.)	Препятствия к регистрации Ограничение иностранного финансирования	с. 22
		Проект поправок к закону об НКО (2018 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	
	Мозамбик	Закон «Об объединениях» (1991 г.)	Препятствия к регистрации	с. 37
	Нигерия	Проект закона «О регулировании получения и использования добровольными организациями финансовой/материальной помощи от донорских организаций» (проект закона о регулировании НКО) (2014 г.)	Ограничение иностранного финансирования	
		Проект закона № HR585 (проект закона об НКО) (2017 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 37
	Сьерра-Леоне	Поправки к положению об НКО (2017 г.)	Препятствия к регистрации Обременительные административные требования и требования к отчетности Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 19
	Уганда	Закон «О неправительственных организациях» (2016 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 21
		Порядок регулирования деятельности НКО (2017 г.)	Препятствия к регистрации	
	Чад	Поправки к указу № 023/PR/2018 (2018 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 21
	Экваториальная Гвинея	Общий закон «Об объединениях» (1992 г.) и закон «О неправительственных организациях» (1999 г.)	Препятствия к регистрации Обременительные административные требования и требования к отчетности Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 13, 19, 24
	Эфиопия	Манифест «О благотворительных фондах и обществах» (2009 г.)	Ограничение иностранного финансирования Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	

Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Ближний Восток и Северная Африка	Алжир	Закон «Об объединениях» (2012 г.)	Препятствия к регистрации Ограничение иностранного финансирования Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 12–13, 29, 35
	Бахрейн	Закон «Об объединениях, общественных и культурных клубах, частных организациях по делам молодёжи и спорта и частных учреждениях» (1989 г.)	Препятствия к регистрации Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 13
		Закон № 58 «О защите общества от террористических актов» (2006 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 43–44
	Египет	Закон № 84 (2002 г.), заменённый в 2017 г. законом № 70 (см. ниже). Однако исполнительный регламент к нему остаётся в силе.	Уголовная ответственность для незарегистрированных организаций	
		Закон № 70 «Об объединениях и иных фондах, занимающихся гражданской работой» (2017 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	с. 12, 17–18, 27
		Ст. 78 Уголовного кодекса (2015 г.)	Ограничение иностранного финансирования	
	Израиль	Закон о финансировании НКО иностранными правительствами (2011 г.)	Обременительные административные требования и требования к отчётности	
		Закон о государственном финансировании учреждений (закон о Накбе) (2011 г.)	Ограничение финансирования	с. 24, 32
		Закон «О прозрачности» (2016 г.)	Обременительные административные требования и требования к отчётности	
		Проект закона об НКО (2017 г.)	Ограничение иностранного финансирования	с. 24
		Закон, направленный против организации «Нарушить молчание» (2018 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 32
	Иран	Закон «О политических партиях, обществах, политических и профессиональных ассоциациях, а также объединениях мусульман и признанных религиозных меньшинств» (1981 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 43


Регион	Страна	Нормативный акт	Главные проблемы	Страницы в докладе
Ближний Восток и Северная Африка	Иран	Исламский уголовный кодекс (2013 г.)	Препятствия к регистрации	с. 13, 43
		Исполнительный регламент касательно создания и работы неправительственных организаций (2015 г.)	Широкие полномочия органов государственной власти в отношении организаций	
	Саудовская Аравия	Закон «Об объединениях и фондах» (2015 г.)	Неправомерные ограничения права на свободу объединений	с. 36






**AMNESTY INTERNATIONAL  
– ВСЕМИРНОЕ  
ДВИЖЕНИЕ В ЗАЩИТУ  
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА. КОГДА  
НЕСПРАВЕДЛИВОСТЬ  
ПРОИСХОДИТ С ОДНИМ  
ЧЕЛОВЕКОМ – ЭТО  
КАСАЕТСЯ ВСЕХ НАС.**


СВЯЗАТЬСЯ С НАМИ

 [info@amnesty.org](mailto:info@amnesty.org)

 +44 (0)20 7413 5500

УЧАСТВУЙТЕ В ОБСУЖДЕНИИ

 [www.facebook.com/AmnestyGlobal](http://www.facebook.com/AmnestyGlobal)

 @AmnestyOnline

# ЗАКОН КАК ИНСТРУМЕНТ ПОДАВЛЕНИЯ:

## ГЛОБАЛЬНОЕ НАСТУПЛЕНИЕ НА ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

По всему миру набирает обороты преследование организаций гражданского общества и правозащитников, которые выступают против несправедливых законов и государственных практик, бросают вызов общественному мнению и власти, требуют справедливости, достойного обращения и свободы. Их очерняют и притесняют, привлекают к ответственности по сфабрикованным обвинениям; их участников произвольно задерживают. На правозащитников нападают, и некоторые из них даже были убиты или стали жертвами насильственных исчезновений исключительно из-за своей работы.

На этом фоне в мире возникла тревожная тенденция, когда государства принимают и применяют законы, которые попирают свободу объединений и мешают работе организаций гражданского общества и их участников. События развиваются всё быстрее: лишь за последние два года появились либо оказались в стадии разработки почти 40 законодательных актов. Различные правовые нормы создают препоны на всех стадиях существования таких организаций и позволяют властям тщательно контролировать их и чинить им препятствия, особенно в момент регистрации, а также следить за их планами, деятельностью и отчётностью, поисками и источниками финансирования, общественными кампаниями, лоббистскими усилиями.

Как показало исследование Amnesty International, в последние годы такие законы начали действовать как минимум в 50 странах мира. Ограничительное законодательство отражает более широкие современные политические и культурные тенденции: токсичную демонизацию «других», осуждение их, разжигание ненависти и страха. Именно это создаёт благодатную почву для принятия подобных правовых норм под предлогом интересов государственной безопасности и защиты национальной идентичности и традиционных ценностей. На практике же такие законы душат критические высказывания и мешают плюрализму мнений, не дают организациям и отдельным людям контролировать действия властей, призывать их к ответу и отстаивать права человека.

В настоящем докладе показано, что это явление охватило все регионы мира и продолжает распространяться. Здесь также содержатся рекомендации правительствам и другим заинтересованным сторонам, выполнение которых позволит гарантировать всеобщее соблюдение права на защиту прав человека, включая важнейшее право на объединение, без какой-либо дискриминации.