



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

июнь 2016 г.

«Политика – только для политиков? Гражданское общество, деньги и политическая деятельность»
Дискуссия, организованная Конференцией МНПО в Совете Европы 6-7 июня 2016 г.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА

Дискуссия затронула три взаимосвязанных аспекта: свободу ассоциаций, политическую деятельность НПО и финансирование НПО из иностранных источников. Эти аспекты обуславливают возможность для НПО выполнять свои задачи по развитию плюралистической демократии и защите прав человека. В приложении имеется программа и концептуальная записка.

Дискуссия под председательством Анны Рурки, председателя Конференции МНПО, собрала около 80 участников, представляющих НПО, правительственные организации, доноров и международные организации. Дискуссия транслировалась в интернете.

На открытии дискуссии с основным докладом выступил Интигам Алиев, азербайджанский правозащитник и член Экспертного совета по вопросам законодательства о НПО Конференции МНПО. Он получил разрешение выехать из страны на десять дней, несмотря на то, что у себя дома находится под подпиской о невыезде. На тематических заседаниях председательствовали представители различных органов Совета Европы: Нилс Муйжниекс, Комиссар по правам человека – на первом заседании на тему свободы ассоциаций; Ив Крюштан, Люксембург, Группа Социалистов Парламентской ассамблеи Совета Европы – на втором заседании по вопросам политической деятельности; Сирил Ритчи, председатель Экспертного совета по вопросам законодательства о НПО – на третьем заседании на тему финансирования НПО из иностранных источников. В первом заседании приняла участие Астрид Э. Хелле, председатель Группы Комитета министров по вопросам демократии, а Снежана Самарджич-Маркович, руководитель Генеральной дирекции по вопросам демократии, обратилась к участникам дискуссии на заключительном заседании.

С докладами выступили представители 15-ти стран. Участие в дискуссии представителей различных заинтересованных сторон способствовало углубленному анализу ситуации и поиску возможных решений в стороне от проторенных путей. Участники выразили благодарность Конференции МНПО за предоставление платформы для открытого диалога по важнейшим проблемам гражданского общества и возможность неформального общения и обмена опытом.

Вот некоторые из наиболее важных затронутых проблем и выдвинутых предложений. Этот список не является исчерпывающим.

- Сужение пространства действий гражданского общества неразрывно связано с недостаточной независимостью НПО, СМИ и судебной системы, и с проблемой свободных и справедливых

выборов. Иногда законы, предназначенные для борьбы с терроризмом, отмыванием денег и уклонением от налогов, используются для ограничения деятельности НПО.

- В некоторых странах правозащитники предаются позору и объявляются преступниками, особенно там, где они защищают интересы наиболее уязвимых групп или работают в (пост)конфликтных зонах.
- Правозащитники и, в более широком смысле, лидеры гражданского общества и их организации нуждаются в поддержке и защите, включая оказание международного давления в целях освобождения активистов, находящихся в тюрьмах, и создание платформы при Совете Европы для ограждения правозащитников от преследований.
- Некоторые страны сужают пространство для деятельности НПО, вводя законы, ограничивающие эту деятельность, в первую очередь ограничивая их доступ к финансированию из-за рубежа, что ведет к уменьшению числа НПО, к переводу их штаб-квартир в другие страны, самоцензуре и ослаблению активности гражданского общества.
- Необходимо развитие культуры политического участия с признанием того, что участие является не привилегией, а правом, которое не сводится лишь к праву высказывания собственного мнения, но включает в себя также и обязанность прислушиваться к мнению НПО в процессе принятия политических решений.
- Инициатива открытого правительства в ряде стран привела к росту участия граждан, непосредственно или через НПО, а также к улучшению прозрачности и подотчетности.
- Для улучшения участия было признано необходимым создание сетей НПО, а также повышение компетенции как государственных служащих, так и представителей НПО.
- В связи с положительной оценкой роли НПО как проводников изменений не все участники дискуссии усматривали необходимость провести разграничение между их политической и общественно-политической деятельностью.
- Финансирование НПО со стороны доноров происходит не с целью заплатить кому-то, чтобы он что-то сделал для них, а с тем, чтобы обеспечить для НПО возможность выполнять свои задачи, заключающиеся в мониторинге, защите и предоставлении определенных услуг.
- Для расширения сферы деятельности НПО донорам следовало бы проявлять большую гибкость и принимать на себя долгосрочные обязательства, в том числе и по отношению к небольшим НПО на низовом уровне, не ограничивая свою поддержку лишь финансированием проектов.
- Необходимо расширение возможностей финансирования НПО внутри страны со стороны органов власти, компаний и благотворителей.

Рекомендации к действиям, предложенные участниками дискуссии, были адресованы правительствам, международным организациям, донорам и самим НПО.

Рекомендации в адрес Совета Европы, прозвучавшие во время дискуссии, требуют дальнейших действий с его стороны:

- В отношении необходимости создания платформы Совета Европы для ограждения правозащитников от преследований были высказаны различные мнения. Большинство поддержало эту идею, подчеркнув, что такая платформа должна сфокусироваться на упреках, высказываемых в адрес правозащитников по поводу их взаимодействия с Советом Европы, и, чтобы работа такой платформы была эффективной, она должна быть комплексной и сопровождаться также мерами по защите НПО, в которых работают эти правозащитники.
- Участники приветствовали работу по подготовке новых руководящих принципов действенного участия гражданского общества в процессе принятия политических решений и выразили пожелание, чтобы Европейский комитет по проблемам демократии и управления, курирующий подготовку этих руководящих принципов, обращался к ним за консультациями.
- Участники призвали Совет Европы содействовать улучшению условий работы НПО в странах-членах Совета Европы путем оказания помощи в приведении местного законодательства, нормативов и практики в соответствие с европейскими стандартами, а также путем вовлечения представителей НПО и органов власти в мероприятия по укреплению их потенциала.
- Конференции МНПО было предложено рассмотреть возможность создание фонда при Совете Европы, который бы привлекал доноров для финансовой поддержки НПО.



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

«Политика – только для политиков?»

Гражданское общество, деньги и политическая деятельность»

6-7 июня 2016 г., зал 5, Дворец Европы, Страсбург

Программа

Понедельник, 6 июня 2016 г.

12.00 Открытие

Мерой демократии в стране служит, прежде всего, динамизм и разнообразие НПО, чья тесная близость к гражданам позволяет им инициировать диалог между различными сегментами общества и политическими институтами. Сейчас законы, меры и политические решения, принимаемые в некоторых странах, сокращают возможности НПО проводить деятельность, направленную на участие в процессе принятия политических решений и на внесение изменений в общественно-государственную политику. Часто это происходит в связи с ограничением доступа к зарубежному финансированию.

Какие проблемы встают перед НПО в связи с сужением пространства деятельности гражданского общества?

- Приветствие Анны Рурки, председателя Конференции МНПО
- Основной доклад Интигама Алиева, азербайджанского правозащитника, члена Экспертного совета по законодательству о НПО
- Заявление посла Астрид Э. Хелле, Постоянного представителя Норвегии при Совете Европы, председателя Группы заместителей министров по вопросам демократии (GR-DEM)

13.00 - 14.30 Обеденный перерыв

14.30 - 16.00 Заседание первое: Свобода объединений

Права на свободу выражения мнений, свободу собраний и объединений защищены Европейской конвенцией о защите прав человека (статьи 10 и 11). Пользование этими

правами – это не только вопрос осуществления прав человека и основных свобод, но и вопрос гражданских и политических прав.

Как увеличить способность НПО осуществлять действия в качестве участника демократического процесса, имеющего свои права?

- Вступительное слово и модерация заседания: Нилс Муйжниекс, Комиссар по правам человека

Выступающие:

- Ольга Абраменко, эксперт, Антидискриминационный центр «Мемориал», представитель Международной федерации за права человека (МФПЧ)
- Мария Дале (Maria Dahle), исполнительный директор, Фонд «Дом Прав человека»
- Бриджит Конц, председатель Руководящего комитета по правам человека (CDDH)
- Андреа Росси, заместитель руководителя Отдела прав человека и многосторонней дипломатии, Европейская служба внешнеполитической деятельности, ЕС
- Лоредана Тассоне, эксперт Комитета по правам человека и Постоянного представительства в Страсбурге, Совет адвокатских объединений и юридических обществ Европы – европейские юристы за законность и правосудие

16.00 - 16.30 **Кофе-брейк**

16.30 - 18.00 **Заседание второе: Политическая деятельность НПО**

В условиях демократии НПО участвуют в политических дебатах и в разработке новой политики и законов. Целью такой политической работы является участие в жизни общества и влияние на разработку законодательства; в эти цели не входит достижение власти и места в избираемых органах.

В чем разница между «политической деятельностью» и «общественной деятельностью»?

Как бороться с неподобающими ограничениями деятельности НПО?

- Вступительное слово и модерация заседания: Ив Крюштен, Люксембург, Группа социалистов Парламентской ассамблеи Совета Европы
- Заявление Михая Лисетхи, государственного секретаря, Министерство общественных консультаций и гражданского диалога Румынии

Выступающие:

- Пяйви Анттила, старший сотрудник сектора – Гражданское общество, Гранты ЕЭЗ и Норвегии
- Константин Баранов, член Координационного совета, Международное молодежное правозащитное движение
- Катерина Хаджи Мичева, директор Европейского центра некоммерческого права, член Экспертного совета по законодательству о НПО, (выступление зачитано от ее имени Сирилом Ритчи)

- Джакомо Леоне, специалист по вопросам демократического управления, Бюро по демократическим институтам и правам человека, ОБСЕ
- Андрей Поп, директор отдела программ, Фонд развития гражданского общества
- Данни Срискандараджа, Генеральный секретарь, СИВИКУС (видеообращение)

18.15 - 19.30

Прием в Синем ресторане, Совет Европы

Вторник, 7 июня

9.30 - 10.30

Заседание третье: Финансирование из зарубежных источников

«НПО должны иметь право испрашивать и получать средства – в денежной и натуральной форме – не только от государственных учреждений своей страны, но также и от институциональных и индивидуальных доноров, учреждений других государств или многосторонних учреждений...» (СМ/Rec(2007)14, параграф 50). Тем не менее в значительном числе стран были приняты законы, ограничивающие де-юре или де-факто доступ НПО к зарубежному финансированию.

Какова ситуация с НПО?

Какие действия предпринимают правительства и доноры по регулированию деятельности НПО и предоставлению им финансовой поддержки?

- Вступительное слово и модерация: Сирил Ритчи, председатель Экспертного совета по законодательству о НПО

Выступающие:

- Гуннар М. Экелов-Слюдал, заместитель генерального секретаря, Норвежский хельсинкский комитет
- Анна Герасимова, директор, Белорусский Дом Прав человека им. Бориса Звозского
- Марко Грдосич, председатель Консультативного совета по делам молодежи Совета Европы и председатель АООСЕ-Европа
- Ишай Менухин, президент организации «Международная амнистия» - Израиль
- Алистер Рабалиати, директор по оперативным вопросам, Европейский фонд демократии
- Ханна Сурмац, адвокат, Европейский центр фондов

10.30 - 11.00

Кофе-брейк

11.00 - 12.00

Продолжение третьего заседания: Финансирование из зарубежных источников

12.00 - 13.00

Выводы и закрытие

- Снежана Самарджич-Маркович, руководитель Генеральной дирекции Совета Европы по вопросам демократии
- Анна Рурка, председатель Конференции МНПО



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

«Политика – только для политиков?»

Гражданское общество, деньги и политическая деятельность»

6-7 июня 2016 г., зал 5, Дворец Европы, Страсбург

Мерой демократии в стране служит прежде всего динамизм и разнообразие НПО, чья тесная близость к гражданам позволяет им инициировать диалог между различными сегментами общества и политическими институтами. В этом контексте они следят за соблюдением и эффективностью индивидуальных прав граждан и уязвимых групп общества. Их деятельность в обществе стимулирует процесс инноваций; они следят за соблюдением принципа разделения властей в демократических государствах и первыми информируют о злоупотреблениях. Их пропагандистская деятельность оказывает помощь тем, кто разрабатывает и осуществляет политику.

Свободы, закрепленные в законе

Свобода объединений не ограничивается только созданием и регистрацией НПО, она также включает и свободу их деятельности. «Осуществление этих прав (на свободу объединений) не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.» (Статья 11.2 Европейской конвенции о защите прав человека)

В наши дни свобода объединений подрывается и фактически ставится под угрозу. Это обуславливает необходимость серьезного обсуждения путей расширения возможностей НПО осуществлять свое право действовать в качестве одной из сторон демократического процесса.

Политическая деятельность НПО

В условиях демократии НПО участвуют в политических дебатах и в разработке новых положений в области политики. «НПО должны иметь право отстаивать свою точку зрения в общественно-политических дискуссиях независимо от того, согласуется ли их позиция с

политикой правительства или требует изменений действующего законодательства.» (Рекомендация СМ/Rec(2007)14 о правовом статусе НПО, параграф 12)

Деятельность НПО в условиях демократии требует значительной степени независимости и возможности действовать в сфере государственной политики. Ведут ли такие действия к переходу власти к НПО? Представляют ли они угрозу общественному порядку?

Экспертный совет по законодательству о НПО рекомендует различать два вида политического участия НПО¹: «политическая деятельность», подразумевающая прямое выступление НПО на политической арене, например, номинация кандидатов, финансовая поддержка политических партий и кандидатов на выборах; и «общественно-политическая деятельность», что означает оказание влияния на законодательный процесс, участие в процессе принятия решений, участие в делах общества, критику решений органов государственной власти, пропагандистскую деятельность и мониторинг выборов.

Финансирование из иностранных источников

«НПО должны иметь право испрашивать и получать средства – в денежной и натуральной форме – не только от государственных учреждений своей страны, но также и от институциональных и индивидуальных доноров, учреждений других государств или многосторонних учреждений...» (СМ/Rec(2007)14, параграф 50)

Принятые в некоторых странах законы и меры, запрещающие НПО финансировать свою деятельность из зарубежных источников, средств частных иностранных доноров или международных фондов, существенно сократили число НПО в этих странах. Так произошло в Российской Федерации, где за три года (2012-2015) число НПО сократилось на 33%.²

Сегодня некоторыми странами отвергается демократический принцип того, что свободный доступ к финансовым ресурсам является одним из гражданских прав, обеспечивающих независимость НПО и полноценное их участие в жизни общества. Такие формулировки как «иностраный агент» и «граждане второго сорта» являются дискриминационными и опасными для государства, управляемого в соответствии с принципом верховенства права.

Замечания

Ограничительные меры, которые иногда камуфлируются призывами к улучшению прозрачности, являются нарушением вышеуказанных свобод. Политическая стабильность рассматривается как противоположность демократии, как будто одно исключает другое.

¹ Экспертный совет по законодательству о НПО:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640fc2>

² Заявления Александра Свирина, руководителя проекта «Перспектива», обобщенные фондом «Беллона», <http://bellona.org/news/russian-human-rights-issues/russian-ngo-law/2015-10-foreign-agent-law-has-put-33-percent-of-russias-ngos-out-of-business>

Последствия принятия законов, мер и политических решений, идущих вразрез с правами НПО, многочисленны и разнообразны. Среди них:

- аресты правозащитников, препятствия законной деятельности НПО, преследования активистов;
- политический дискурс, формирующий общественное мнение с целью дискриминации, предания позору и исключения определенных НПО из сферы общественной жизни;
- финансовая зависимость НПО от государственных фондов, ограничивающая их свободу выражения мнения и возможность влияния на формирование государственной политики;
- налоговые ущемления и запрет на деятельность в качестве наблюдателей на выборах.

В свете вышеизложенного Конференция МНПО Совета Европы, озабоченная сложившейся ситуацией, приглашает вас принять участие в дискуссии о ситуации с НПО, сложившейся в отношении их политической деятельности и/или их деятельности, направленной на участие и внесение изменений в государственную политику.

В этом контексте, какие политические и финансовые средства применяются государственными органами власти, донорами и международными институтами для содействия развитию организованного гражданского общества и участию НПО в процессе принятия решений?

Нам хотелось бы, чтобы в дискуссии приняли участие НПО, органы государственной власти, доноры и международные эксперты. Мы надеемся, что данное мероприятие станет важным шагом на пути определения необходимых мер защиты, которые сделают возможным рост независимости НПО, будут способствовать их развитию и вовлеченности в политическую жизнь.

Все перечисленные заинтересованные стороны разделяют ответственность за решение этих проблем, и я надеюсь на ваше участие, которое нам вместе позволит сделать шаг вперед на пути к более открытому и процветающему гражданскому обществу.

Анна Рурка,
председатель Конференции МНПО Совета Европы