

ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ СРЕДСТВ





European Center for
Not-for-Profit Law

ICNL
INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

Авторы:

Эстер Хартай, Европейский центр некоммерческого права, Франческа Фануччи, Европейский центр некоммерческого права, Кристен МакГини, Международный центр некоммерческого права

Основная группа экспертов:

Ева Э. Олдрич, CFRE International
Уна Б. Брин, Сазерлендская школа права, Университетский колледж Дублина, Пиа Торникоски, Финская ассоциация по привлечению средств
Уша Менон, Консультационная фирма по проблемам управления Уши Менон (Азия)

Редактор:

Александр Картер

Опубликовано в апреле 2020 года



Sweden

Sverige

Настоящий документ разработан в рамках программы «Обеспечение системного привлечения общественных средств» под руководством Европейского центра некоммерческого права (ЕЦНП). Настоящий проект стал возможен благодаря Международному центру некоммерческого права (МЦНП) в рамках инициативы «Гражданское пространство», финансируемой правительством Швеции. Правительство Швеции не обязательно разделяет мнения, высказанные в настоящем документе. Ответственность за содержание настоящего документа несет исключительно его автор.



Финансируется
совместно с
Европейским Союзом

Настоящий документ опубликован при частичной финансовой поддержке Европейского Союза. Ответственность за содержание настоящего документа несут исключительно ЕЦНП и МЦНП; содержание настоящего документа не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза..

Охраняется авторским правом © 2020 Европейский центр некоммерческого права и Международный центр некоммерческого права. Все права защищены.

Copyright © Russian translation by ICNL

Содержание

ACRONYMS	4
I. ВВЕДЕНИЕ	5
II. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ РЕГУЛИРОВАНИЕМ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕМ	13
III. ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ СРЕДСТВ	17
III.1. ОСНОВНЫЕ ГАРАНТИИ	17
III.2. МЕТОДЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СРЕДСТВ	22
III.3. ЗАЩИТА ДАННЫХ И ПРАВО НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ	40
III.4. ПРИВЛЕЧЕНИЕ СРЕДСТВ ИЗ-ЗА ГРАНИЦЫ	49
III.5. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ	62
III.6. ПРОЗРАЧНОСТЬ, ПОДОТЧЕТНОСТЬ И НАДЗОР	74
III.7. РЕГИСТРАЦИЯ, ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И ВЫДАЧА РАЗРЕШЕНИЙ	84

СОКРАЩЕНИЯ

АфХПЧН	Африканская хартия прав человека и народов
АКПЧ	Американская конвенция о правах человека
АКБН	Австралийская комиссия по благотворительным и некоммерческим организациям
ИИ	Искусственный интеллект
ПЛДПП/ФТ	Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма
ФБП	Фонд благотворительной помощи
ЦБПС	Центральное бюро по привлечению средств
CFRE	Программа сертифицирования CFRE
ОГО	Организация гражданского общества
ДБОО	Декларация о благотворительных организациях и обществах
ППВН	Получатель пожертвований с вычитаемым налогом
ЕКПЧ	Европейская конвенция о правах человека
Ес	Европейский суд
ЕЦНП	Европейский центр некоммерческого права
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕЭЗ	Европейская экономическая зона
ЕС	Европейский союз
ФАТФ	Целевая группа по финансовым мерам борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем
ОРЗД	Общий регламент ЕС по защите данных
НТУ	Налог на товары и услуги
ДИБД	Департамент по делам ислама и благотворительной деятельности
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
НУ США	Налоговое управление США
НБУ	Национальный банк Украины
НПО	Неправительственная организация
НКО	Некоммерческая организация
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
АРДПС	Ассоциация по регулированию деятельности по привлечению общественных средств
TGE	Transnational Giving Europe
СК	Соединенное Королевство
НДС	Налог на добавленную стоимость

I. ВВЕДЕНИЕ

По мере роста благотворительного сектора и использования цифровых технологий у организаций гражданского общества (ОГО) появились новые возможности по использованию новых методов привлечения средств. Вопросы о том, как нужно регулировать использование таких новых методов, также становятся все более актуальными. Новые технологии обеспечивают инновационные и экономически выгодные способы привлечения средств для выполнения важных социальных миссий. Физические лица могут делать пожертвования в пользу ОГО через свои учетные записи в таких соцсетях, как Instagram или Facebook¹, с помощью проездных билетов на метро и мобильных телефонов. Для сбора средств за границей ОГО могут использовать краудфандинговые платформы. Использование искусственного интеллекта (ИИ) также может повысить эффективность привлечения средств: наряду с прочим, существуют приложения на базе ИИ, способные автоматически составлять для фандрейзеров ОГО персонализированные электронные письма для доноров². Алгоритмические системы также можно использовать в рамках глобальных кампаний по сбору средств за счет привлечения трафика на веб-ресурсы доноров на основе их истории поиска. С другой стороны, цифровая революция также послужила причиной возникновения ряда новых рисков и вызовов, связанных с основными правами³.

Также наблюдается постепенное усиление роли частного сектора в привлечении средств, выступающего в качестве посредника услуг между донорами и благотворительными организациями, особенно в Азии. Например, в Китае интернет-гигант Tencent Holdings Ltd создал сайт для пожертвований Tencent Charity (как для мобильных, так и настольных устройств), комбинирующий традиционные методы и современные электронные устройства и ставший одной из самых популярных благотворительных платформ в мире⁴. В Индии по закону «О компаниях» компании обязаны тратить не менее 2% своей совокупной чистой прибыли за предыдущие три года на деятельность в области корпоративной

1 Джи, Н. «Как WWF использует функцию Instagram Donate для привлечения молодых доноров», Medium, 30 июля 2019 года, доступно по ссылке: <https://medium.com/@NicolaGeeTweets/instagram-donate-3f679bf4ac74>; Facebook Social Good, «Как организовать некоммерческий сбор средств на странице Facebook», 28 августа 2018 года, доступно по ссылке: <https://socialgood.fb.com/2018/08/28/how-to-create-a-некоммерческий-сбор-средств-со-страницы-Facebook/>

2 Афшар, В. «Как некоммерческие организации могут использовать искусственный интеллект для более эффективного привлечения средств», Huffpost, 28 сентября 2017 года, доступно по ссылке: https://www.huffpost.com/entry/how-nonprofits-can-use-artificial-intelligence-to-improve_b_59ccf9efe4b02ba6621ffacb.

3 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/41/41, 17 мая 2019 года, доступно по ссылке: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/41.

4 Фрайфай, Ф. «Tencent продолжает создавать сложную, комплексную платформу для благотворительности», China Daily, 4 сентября 2019 года, доступно по ссылке: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201909/04/WS5d6f703ba310cf3e35569b71.html>; Фланнери, Р. «Как китайский гигант социальных сетей Tencent меняет традиционные формы благотворительности», Forbes, 22 мая 2017 года, доступно по ссылке: <https://www.forbes.com/sites/russellflannery/2017/05/22/how-chinas-social-media-giant-tencent-is-shaking-up-traditional-philanthropy/#24449237e6c0>.

социальной ответственности⁵. Зачастую сбором пожертвований и управлением данными доноров занимаются юридические и иные третьи лица. Следовательно, регулирование и саморегулирование деятельности по привлечению средств должно быть сосредоточено вокруг самого акта пожертвования, а не деятельности ОГО.

Социальная среда, связанная с привлечением средств, также стремительно меняется. ОГО необходимо адаптировать свои стратегии к уникальным потребностям миллениалов. Поскольку социальные сети позволяют людям с общими интересами или целями легко общаться друг с другом, а миллениалы не слишком ценят традиционные способы общения, такой аспект, как членство в организациях в последние десятилетия становится все менее популярным⁶. Кроме того, растущие социальные движения (такие как, например, движение в связи с глобальным изменением климата) требуют наличия гибких инструментов и возможностей быстрого реагирования в глобальном масштабе. Все это приводит к тому, что привлечение средств осуществляется на все более профессиональной основе. И вместе с тем, привлечение средств также становится и более личным, так как все больше людей привлекают средства, например, на лечение семьи и друзей.

В то время как благотворительность в целом является важным аспектом всех культур, деятельность, связанная с благотворительностью и привлечением средств, которая подлежит регулированию, лежит в диапазоне от стимулирования пожертвований до контроля над сбором средств. Примерно две пятых из 79 стран, включенных в Глобальный индекс условий для благотворительной деятельности 2018 года, имеют ограниченные условия для ведения благотворительной деятельности. Трансграничный поток пожертвований стал более ограниченным, а ОГО, для того чтобы иметь возможность привлекать средства населения, обязаны выполнять обременительные требования по регистрации и лицензированию⁷.

Поэтому важно работать с правительством и другими заинтересованными группами для того, чтобы деятельность по привлечению средств была защищена фундаментальными принципами для того, чтобы ОГО имели доступ к необходимым ресурсам и сохраняли общественное доверие. Однако способы следования таким принципам разнятся от региона к региону в силу отсутствия единого понимания той роли, которую регулирование и саморегулирование играет для привлечения благотворительных средств. Настоящие Принципы привлечения средств являются попыткой восполнить такой недостаток знаний с помощью обзора текущих глобальных тенденций в области регулирования и саморегулирования

5 МЦНП. «Монитор гражданской свободы»: Индия», 6 августа 2019 года, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/india>

6 Ли Йон, Д. «Чтобы оставаться актуальными, профессиональные ассоциации должны провести ребрендинг», Harvard Business Review, 5 января 2016 г., доступно по ссылке: <https://hbr.org/2016/01/to-stay-relevant-professional-associations-must-rebrand>.

7 Школа филантропии Лилли при Университете Индианы. «Глобальный индекс условий для благотворительной деятельности 2018 года», доступно по ссылке: <http://hdlhandle.net/1805/15958>.

фандрейзинговой деятельности. Так как все заинтересованные стороны работают сообща для обеспечения нормальной работы и подотчетности благотворительного сектора, для рассмотрения предлагаются также некоторые возможные варианты дальнейших совместных действий.

Цель настоящих Принципов привлечения средств

Настоящие Принципы привлечения средств являются попыткой определить границы регулирования и саморегулирования деятельности по привлечению средств в глобальном масштабе для того, чтобы понять общие интересы и точки соприкосновения лиц, занимающихся благотворительностью, правительства и других сторон, заинтересованных в создании и стабильной работе сильных, ресурсобеспеченных ОГО с сохранением соответствующих гарантий для общественности, доноров и других заинтересованных сторон. В них сформулированы принципы в 7 ключевых областях регулирования и саморегулирования фандрейзинговой деятельности, включая основные свободы, методы привлечения средств, защиту данных и право на неприкосновенность частной жизни, привлечение средств из-за границы, налогообложение, прозрачность, подотчетность и надзор, регистрацию, лицензирование и выдачу разрешений. Настоящие Принципы основаны на международных и региональных стандартах, гарантирующих основные права ОГО, их сотрудников и фандрейзеров на доступ к ресурсам и защиту права на неприкосновенность частной жизни.

Настоящие Принципы привлечения средств направлены на поддержку усилий, рассчитанных на создание благоприятных условий для привлечения частных пожертвований как внутри страны, так и за ее пределами. Принципы рассчитаны на глобальное применение с учетом региональных особенностей. В рамках представлены примеры передовых методов работ. Надеемся, что они смогут послужить отправной точкой для продвижения и облегчения дальнейшего диалога между ОГО и занимающиеся нормотворчеством лицами по таким ключевым вопросам, как: «какова взаимосвязь между законодательным регулированием и саморегулированием?»; «каковы преимущества и недостатки регулирования и саморегулирования как механизмов контроля привлечения средств?»; «каких целей должны достигать эти механизмы и насколько они эффективны в обеспечении надлежащих гарантий?»; «являются ли они экономически эффективными для обеспечения желаемых результатов?»

- «Когда регулирование или саморегулирование привлечения средств наиболее эффективно?»; «должны ли механизмы регулирования и саморегулирования предусматривать превентивные меры, нацеленные на недопущение злоупотреблений в принципе?»; «или же такие механизмы должны предусматривать средства правовой защиты от неправомерных методов сбора средств постфактум?»

- «Какие субъекты подлежат регулированию или саморегулированию в рамках привлечения средств?»; «какие организации гражданского общества вправе получать пожертвования?»; «профессиональные фандрейзеры, обеспечивающие пожертвования – кто они?»; «попечители ОГО, обеспечивающие надзор за управлением этими организациями – кто они?»; «сторонние организации (например, коммерческие компании, которые предоставляют услуги по привлечению доноров для ОГО), чьи бизнес-модели основаны на их способности успешно собирать средства от имени своих организаций-клиентов – кто они?».
- «Где находятся границы регулирования и саморегулирования деятельности по привлечению средств?»; «как принимаются решения относительно того, какие задачи подлежат регулированию или саморегулированию, а какие задачи намеренно остаются нерешенными?».
- Каковы принципы надзора, обеспечения исполнения и ответственности, на которые направлено регулирование и саморегулирование сбора средств?; «как законные интересы ОГО, фандрейзеров, попечителей, доноров, благополучателей и других заинтересованных сторон учитываются в рамках регулирования или саморегулирования?».

Заинтересованные стороны/целевая группа

Настоящие Принципы должны послужить основой для соответствующей деятельности правительств, ОГО, профессиональных фандрейзеров, сторонних фандрейзеров, благотворительных сетей, научных кругов и других заинтересованных сторон, занимающихся сбором средств и благотворительной деятельностью. Надеемся, что настоящие Принципы повысят эффективность регулирования и саморегулирования, послужат активизации диалога о том, как предоставлять общественные блага наилучшим образом, и будут способствовать созданию благоприятных условий для развития сектора.

Методология

Европейский центр некоммерческого права (ЕЦНП) совместно с Международным центром некоммерческого права (МЦНП) создал группу экспертов для разработки настоящих Принципов привлечения средств. В нее вошли Ева Э. Олдрич (CFRE International), Уна Б. Брин (Сазерлендская школа права, Университетский колледж Дублина), Пиа Торникоски (Финская ассоциация по привлечению средств) и Уша Менон (Консультационная фирма по проблемам управления Уши Менон (Азия). Они представляют различные секторы, профессиональных фандрейзеров, представителей ОГО, академические круги и другие заинтересованные

стороны. Мы благодарны им за их профессиональный вклад и поддержку на протяжении всего процесса.

Группа экспертов определила параметры Принципов привлечения средств и выступала в качестве профильных экспертов по главам, посредством очных встреч и телеконференций с февраля 2018 года по октябрь 2019 года. При написании Принципов также были использованы исследования, выполненные следующими экспертами и организациями в области саморегулирования, лицензирования, предоставления разрешений и уведомлений для целей привлечения средств с помощью цифровых инструментов; регулирования привлечения средств с помощью цифровых инструментов; защиты данных, связанных с регулированием и саморегулированием привлечения средств в мировом масштабе: Иэн Маккуиллин (аналитический центр в области привлечения средств Rogare), доктор Адриан Сарджент и Харриет Дэй (Институт самодостаточной благотворительной деятельности), Семейная школа филантропии Лилли при Университете Индианы, Украинский независимый центр политических исследований, Катажина Батько-Толуч (Гражданская сеть «Вочдог», Польша), Андреа Карачоло (ASSIF — Итальянская ассоциация по привлечению средств), а также Алисса Пелатан, Жюльен Стейнберг и Карли Нист. Кроме того, для того, чтобы получить дополнительные рекомендации и подтвердить свои выводы и заключения, мы поделились предфинальной версией Принципов с более чем 40 ключевыми экспертами в рамках онлайн-консультации. Полученные отзывы подтвердили актуальность принципов и рекомендаций по улучшению условий для благотворительной деятельности и формированию нормативно-правовой защиты и взаимодействия с правительствами в разных регионах. Мы особенно благодарны за все отзывы, полученные во время консультации.

Создание Принципов привлечения средств стало возможным благодаря щедрой поддержке правительства Швеции.

Ключевые термины

В Принципах привлечения средств используются следующие определения ключевых терминов:

- **Организация гражданского общества (ОГО):** термин «организация гражданского общества» используется для обозначения добровольных самоуправляющихся учреждений или организаций, созданных для достижения некоммерческих целей своих учредителей или членов. К ОГО относятся органы или организации, созданные как отдельными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Такие организации могут быть как членскими, так и нечленскими. ОГО могут быть неформальными учреждениями или организациями, и могут быть юридическими лицами. Они могут включать в себя, например, ассоциации, фонды, некоммерческие компании и т. д., соответствующие вышеуказанным критериям. Часто

их также называют «неправительственные организации» (НПО) или «организации социального развития» (ОСР). По общему признанию, когда речь идет о таких организациях, диапазон используемой терминологии весьма широк. В Принципах привлечения средств используется термин «организация гражданского общества», поскольку именно этот термин чаще всего используют представители Организации Объединенных Наций и государственные органы, занимающиеся нормотворчеством. Мы также считаем, что термин «организация гражданского общества» наиболее точно отражает тот факт, что организации, работающие в благотворительном секторе, являются основой здорового гражданского общества.

- **Привлечение средств:** термин «Привлечение средств» имеет в настоящем документе узкое определение и означает деятельность, направленную на получение добровольных денежных пожертвований и поддержки в натуральной форме для оказания помощи ОГО.
- **Профессиональный фандрейзер:** в настоящем документе этот термин означает физическое лицо, нанятое для сбора пожертвований для ОГО или от его имени, а также для предоставления соответствующих консультаций или управления процессом.
- **Законодательное регулирование:** в настоящем документе термин «законодательное регулирование» означает деятельность, в результате которой государственные органы создают законодательные и нормативно-правовые акты, определяющие порядок привлечения средств ОГО.
- **Саморегулирование:** в настоящем документе термин «саморегулирование» означает процесс, с помощью которого ОГО и другие организации, действующие в рамках благотворительного сектора (например, национальные фандрейзинговые ассоциации) создают правила, нормы и этические стандарты, определяющие порядок привлечения средств. В вышеуказанных правилах, нормах и этических стандартах, как правило, также описаны процедуры наказания организаций, которые их нарушают.
- **Совместное регулирование:** термин «совместное регулирование» означает в настоящем документе саморегулирование в сочетании с использованием законодательных механизмов и с очевидной вовлеченностью государственного органа или с использованием механизмов государственного надзора⁸.
- **Поставщики услуг:** поставщик услуг является внешним ресурсом (это может быть, например, консультант или агентство), который помогает ОГО (как правило, с целью получения прибыли) привлекать средства.
- **Сертификация:** сертификация свидетельствует о соответствии

⁸ МакКуиллин И., Сарджент А. и Дэй Х. «Саморегулирование деятельности по привлечению средств: анализ и обзор», Филантропический центр и ЕЦНП, 2019 г. <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/11/Fundraising-self-regulation-research.pdf>

установленным требованиям к уровню квалификации и знаний в профессии или роде занятий. Соответствующий сертификат выдается по итогу оценки знаний, навыков и способностей человека. Сертификат действует в течение определенного периода времени. Сертификационная программа предусматривает постоянно действующие требования для поддержания квалификации или знаний на должном уровне. При невыполнении постоянно действующих требований сертификат может быть отозван⁹.

- **Аккредитация:** «аккредитация» это и статус, и процесс. В качестве статуса аккредитация обозначает соответствие определенному стандарту, установленному аккредитационным агентством, а в качестве процесса – демонстрирует стремление к постоянному совершенствованию. Аккредитация означает, что по оценке аккредитационного агентства, сертифицированный орган соответствует требованиям соответствующего национального или международного стандарта. Объем аккредитации определяется стандартом, по которому она выполняется. В целом аккредитационный стандарт включает в себя такие аспекты, как управление, справедливость по отношению к кандидатам, недискриминация и раскрытие информации¹⁰.
- **Благотворительный:** по общему праву, для того, чтобы считаться благотворительной, соответствующая организация должна иметь благотворительную цель, приносить общественную пользу и действовать исключительно в благотворительных целях. Благотворительные цели обычно направлены на искоренение бедности, развитие образования, благоприятствование религии или связаны с другими видами деятельности, приносящими пользу обществу. В законодательных определениях многих стран общего права в последнее время стало разъясняться, что такое «другие виды деятельности, приносящие пользу обществу» – зачастую это деятельность, направленная на повышение уровня здравоохранения, развитие культуры, искусства и науки, защиту животных и прав человека, а также защиту окружающей среды.
- **Общественная польза:** общественно-полезные объединения или организации в странах гражданского права означают то же, что и благотворительные организации в странах общего права. В странах общего права термин «общественная польза» имеет особое юридическое значение и является частью проверки на благотворительность. По общему праву, чтобы приносить «общественную пользу», благотворительный дар должен приносить пользу соответствующему сообществу или значительной его части. Такой дар не должен приносить ненужных личных выгод другим сторонам – прежде всего

⁹ Американский национальный институт стандартов. «Сертификационные программы», доступно по ссылке: <https://www.ansi.org/Accreditation/credentialing/Default>.

¹⁰ Американский национальный институт стандартов. «Часто задаваемые вопросы», доступно по ссылке: <https://www.ansi.org/accreditation/faqs#2>.

он должен приносить такие блага благополучателям, которые и делают их благополучателями. Общественную пользу не следует путать с общественными интересами (см. ниже).

- **Общественный интерес:** «общественный интерес» – термин, обозначающий заинтересованность граждан в управлении и делах местного, штатного и центрального правительства. И речь здесь идет не просто об обычном интересе на уровне любопытства – это широкий термин, относящийся к политической жизни и общественному благу, включающий в себя вопросы, касающиеся прав, здоровья и финансов широких слоев населения. Закон об общественных интересах предназначен для продвижения законодательных инициатив в интересах маргинализированных и обездоленных людей, таких как представительство в суде, реформирование законодательства и содействие просвещению в области права для осуществления необходимых перемен – работы в области правовой и социальной справедливости.

Допущения и ограничения, содержащиеся в настоящем документе

Настоящие Принципы привлечения средств предназначены для того, чтобы помочь лицам, принимающим решения в правительстве, ОГО, а также общественности и другим заинтересованным сторонам понять ключевые вопросы регулирования и саморегулирования деятельности по привлечению средств. Настоящий документ основан на допущении, что наличие сильного благотворительного сектора является общим желанием всех сторон, что стороны желают, чтобы ОГО были хорошо обеспечены ресурсами и могли успешно выполнять свои задачи, и что стороны исходят из того, что для успешного существования сильного общества необходимо наличие сильного гражданского общества. Настоящий документ также основан на допущении, что правительство, ОГО и другие заинтересованные стороны разделяют необходимость обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности по привлечению средств для ОГО и считают, что доступ к ресурсам является частью права на объединение, являющегося фундаментальным правом человека.

Поскольку проблема регулирования и саморегулирования деятельности по привлечению средств огромна по своему масштабу, настоящие Принципы не являются исчерпывающим документом по регулированию и саморегулированию такой деятельности в глобальном масштабе. В настоящем документе сделан общий обзор положения с регулированием и саморегулированием деятельности по привлечению средств для того, чтобы лица, принимающие решения в каждой отрасли, на всех уровнях, могли принимать обоснованные решения относительно надлежащего использования законодательных механизмов регулирования и саморегулирования деятельности по привлечению средств по месту своего нахождения.

II. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ РЕГУЛИРОВАНИЕМ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕМ

Благоприятная регуляторная среда для деятельности по привлечению средств – это сбалансированная система законодательного (государственного) регулирования и саморегулирования отрасли. Законодательное регулирование – это «создание государством первичного или вторичного законодательства – от законодательных предписаний до законодательных актов, от правительственных постановлений или директив до административно-правовых норм»¹¹. Саморегулирование, хотя и имеет множество форм, имеет определенные общие черты по своему определению. Саморегулирование представляет собой (1) комплекс стандартов и процедур для обеспечения их соблюдения, которые являются (2) добровольными и (3) независимыми от государства¹². Саморегулирование особенно характерно для фандрейзинговой деятельности и зачастую является для гражданского общества выбором номер один. Саморегулирование может осуществляться на основе кодексов поведения, этических стандартов, с использованием аккредитации, сертификации, информационных услуг, рабочих групп и др. Существует два основных подхода к саморегулированию. Методы «низкого входа» используются для привлечения к саморегулированию всех ОГО за счет использования относительно гибких минимальных стандартов прозрачности и подотчетности при привлечении средств, в то время как более жесткие методы предусматривают более высокие стандарты и иногда рассчитаны на наиболее заметные ОГО или ОГО с самым высоким уровнем финансирования. Инициативы в области саморегулирования могут предусматривать использование механизмов, обеспечивающих соблюдение применимых требований, таких как самооценка, оценка коллег, оценка сторонним лицом. Цель как законодательного регулирования, так и саморегулирования должна заключаться в том, чтобы способствовать ОГО в осуществлении и обеспечении деятельности по привлечению средств, а не в том, чтобы необоснованно ограничивать, ограничивать или запрещать их деятельность, нанося ущерб отрасли и/или благополучателям.

Ни законодательное регулирование, ни саморегулирование не является самодостаточным. Соответствующие нормативно-правовые акты принимаются законодательными органами для определения и

11 Брин, О.Б., Данн, А. и Сидель, М. «На волне регулирования: размышления о недавних исследованиях законодательных и незаконодательных регуляторных циклов в отношении НКО в 16 юрисдикциях», ежеквартальный отчет некоммерческого и добровольного сектора, 2019 г., том. 48(4) 691–715, с. 694.

12 МакКуиллин И., Сарджент А. и Дэй Х. «Саморегулирование деятельности по привлечению средств: анализ и обзор», Филантропический центр и ЕЦНП, 2019 г.

обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности гражданского общества, связанной с привлечением средств. Хотя гражданское общество и может вносить свой вклад в собственное развитие, законодательное регулирование осуществляется государством¹³. Саморегулирование, напротив, осуществляется на основе стандартов поведения, определяемых ОГО. Некоторые вопросы, такие как налоговые льготы, являются исключительной прерогативой государственного регулирования. И наоборот – этические стандарты должны регулироваться самим гражданским обществом. Основное преимущество саморегулирования заключается в том, что оно позволяет установить определенные ориентиры, ниже которых стандарты в области деятельности по привлечению средств не должны опускаться. Оно также предусматривает дополнительные возможности для подачи жалоб на ненадлежащую коммуникацию и поведение. Саморегулирование выгодно и правительству, так как позволяет ему сосредоточить свои ресурсы на решении более сложных и серьезных задач.

В 2006 году представители примерно двадцати пяти национальных фандрейзинговых ассоциаций приняли Международное заявление об этических принципах ведения фандрейзинговой деятельности, в котором изложены общие этические принципы и практические стандарты фандрейзинговой деятельности. Организации, одобряющие и поддерживающие вышеуказанное заявление на добровольной основе, демонстрируют свою приверженность совместно определенным ценностям, убеждениям и принципам¹⁴. Обязанность соблюдать вышеуказанные принципы была принята в рамках почти 7000 сертификационных программ.

И законодательное регулирование, и саморегулирование имеют как, преимущества, так и недостатки. И законодательное регулирование, и саморегулирование имеют как сильные, так и слабые стороны. Законодательное регулирование может стать проблематичным, если регулирующий орган, стремясь решить чисто регуляторные задачи, перестанет обслуживать общественные интересы. Слабая сторона саморегулирования заключается, как правило, в его добровольном характере и отсутствии формальных механизмов принудительного исполнения.

Наличие как законодательного регулирования, так и саморегулирования повышает надежность системы. Необходимо повышать информированность законодательном регулировании и саморегулировании в области привлечения средств, об их взаимосвязи,

¹³ Брин, О.Б., Данн, А. и Сидель, М. «На волне регулирования: размышления о недавних исследованиях законодательных и незаконодательных регуляторных циклов в отношении НКО в 16 юрисдикциях», ежеквартальный отчет некоммерческого и добровольного сектора, 2019 г., том. 48(4) 691–715, с. 694.

¹⁴ Институт фандрейзинга. «Международное заявление об этических принципах привлечения средств, июль 2018 года», 2018 г., доступно по ссылке: <https://www.institute-of-fundraising.org.uk/library/international-statement-of-ethical-principles-in-fundraising/>.

роли и взаимодействии. Такая информированность позволит заинтересованным сторонам применять целостный подход к созданию условий для этичного и эффективного привлечения средств. Различные функции двух вышеуказанных регуляторных механизмов могут дополнять и усиливать друг друга. Рекомендуется регулярно и систематически оценивать реализацию и эффективность обоих механизмов, а также адаптировать их с учетом возникающих потребностей для дальнейшего развития фандрейзингового потенциала.

Усиление роли совместного регулирования и гибридных систем.

Совместное регулирование является новой парадигмой в области регулирования деятельности по привлечению средств. Гибридные модели, сочетающие в себе обязательное законодательное регулирование и саморегулирование, сочетают в себе элементы, необходимые как для достижения цели, так и для задействования механизмов принудительного исполнения, получают все большее распространение¹⁵. Совместное регулирование может принимать различные формы, основанные на участии государства, в том числе:

- *Сотрудничество*: сотрудничество между регулирующим органом и регулируемой организацией по обеспечению законодательного регулирования.
- *Делегирование*: делегирование органом государственной власти полномочий, имеющихся у него в силу закона.
- *Передача*: передача правительством полномочий, имеющихся у него в силу закона, в рамках плана по обеспечению саморегулирования.
- *Явная поддержка*: явная поддержка государственным органом планов по обеспечению саморегулирования.
- *Негласная поддержка*: отсутствие законодательной поддержки и незначительная роль органов государственной власти – эта форма совместного регулирования больше напоминает саморегулирование¹⁶.

Например, в некоторых странах государственные органы играют ключевую роль в содействии развитию саморегулирования или участвуют в его управлении, как, например, Соединенное Королевство (СК) и Германия.

В некоторых случаях органы государственного финансирования выделяют средства только организациям, аккредитованным национальным регулятором.

Элементы эффективного саморегулирования. Научные исследования показывают, что существует множество элементов, которые могут повышать эффективность саморегулирования. Такие элементы могут включать надлежащее финансирование; четкие и легкодоступные

¹⁵ Брин, О.Б., Данн, А. и Сидель, М. «На волне регулирования: размышления о недавних исследованиях законодательных и незаконодательных регуляторных циклов в отношении НКО в 16 юрисдикциях», ежеквартальный отчет некоммерческого и добровольного сектора, 2019 г., том. 48(4) 691–715, с. 694.

¹⁶ Более подробную информацию см.: МакКуиллин И., Сарджент А. и Дэй Х. «Саморегулирование деятельности по привлечению средств: анализ и обзор», Филантропический центр и ЕЦНП, 2019 г.

стандарты, закрепленные в письменном виде; независимый орган по рассмотрению жалоб; механизм обеспечения принудительного исполнения с возможностью обжалования; информирование общественности об используемых методах и механизмах; независимый регулирующий орган, подотчетный тем сторонам, которые он регулирует; прозрачность процесса саморегулирования и меры штрафного характера за его нарушение; обязанность соблюдать надлежащую осторожность при рассмотрении жалоб и вопросов, связанных с членством¹⁷.

¹⁷ МакКуиллин И., Сарджент А. и Дэй Х. «Саморегулирование деятельности по привлечению средств: анализ и обзор», Филантропический центр и ЕЦНП, 2019 г.

III. ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СОРЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ СРЕДСТВ

III.1. ОСНОВНЫЕ ГАРАНТИИ

Принципы:

1. Государства гарантируют право ОГО запрашивать, получать и использовать ресурсы, в том числе денежные ресурсы, натуральные ресурсы, а также финансовые ресурсы в иных формах от частных и институциональных доноров.
2. ОГО вправе привлекать средства для любых законных некоммерческих целей.
3. ОГО информированы о законах, правилах и нормах, влияющих на привлечение средств, и активно участвуют в их разработке, внедрении и оценке.

ВВЕДЕНИЕ

ОГО нуждаются в ресурсах для обеспечения своей работы. Благотворительная деятельность традиционно является ключевым источником привлечения средств, играя важную роль в диверсификации финансирования ОГО, поскольку в ее основе лежит базовое стремление человека помогать другим людям и желать всеобщего благополучия¹⁸. В качестве неотъемлемой части права на свободу объединения ОГО должны иметь право беспрепятственно запрашивать, получать и использовать такие ресурсы.

ОГО занимаются различными видами деятельности. Среди прочего, они проводят исследования, предоставляют услуги людям, находящимся в уязвимом положении, выступают за принятие более эффективных

18 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ). «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf.

правил и норм и объединяют людей, имеющих общие цели или интересы. Государствам следует позволять ОГО привлекать средства на любые законные некоммерческие цели.

Государствам следует привлекать ОГО к разработке законов, правил и норм, влияющих на их возможности по привлечению средств. Это обусловлено основным правом ОГО на участие в принятии решений¹⁹. При этом любые такие изменения гарантированно позволят ОГО, их донорам и благополучателям получить доступ к финансированию от доноров – физических лиц и доноров – юридических лиц.

ПРИНЦИПЫ

- 1. Государства гарантируют право ОГО запрашивать, получать и использовать ресурсы, в том числе денежные ресурсы, натуральные ресурсы, а также финансовые ресурсы в иных формах от частных и институциональных доноров.**

ОГО нуждаются в ресурсах для обеспечения своей работы. Все вышесказанное имеет важное значение не только для существования ОГО, но и для использования других прав и свобод человека благополучателями таких ОГО.

Право ОГО на доступ к ресурсам является неотъемлемой частью права на свободу объединения, гарантированного многочисленными международными документами, в том числе Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП, статья 22), Декларацией ООН о правозащитниках, Европейской конвенцией о правах человека (ЕКПЧ, статья 11), Американской конвенцией о правах человека (АКПЧ, статья 16) и Африканской хартией прав человека и народов (АФХПЧН, статья 10). Термин «ресурсы» означает ресурсы в любой форме, будь то денежные, материальные или человеческие²⁰, и является широким понятием, которое, среди прочего, включает предоставление финансовых средств (таких как пожертвования, гранты, контракты, спонсорская помощь, социальные инвестиции и т. д.); пожертвования в натуральной форме (например, товары, услуги, программное обеспечение и другие формы интеллектуальной собственности, недвижимого имущества и т. д.); предоставление материальных ресурсов (таких как канцелярские товары, ИТ-оборудование и т. д.) и прочее²¹. Номенклатура ресурсов расширяется с

19 УВКПЧ. «Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в государственных делах», 2018 г., пункт 19(e), доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf.

20 См. совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии о праве на свободу объединения, принцип 7 о праве на свободный поиск, получение и использование ресурсов, пункт 32 (доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/132371>). См. также статью 50 Рекомендации Комитета министров СЕ СМ/Рес (2007)14 государствам-членам о правовом статусе НКО в Европе, принятой 10 октября 2007 года, в которой сказано, что НКО вправе свободно запрашивать и получать финансирование в виде денежных средств или пожертвований в натуральной форме (доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d).

21 ОНЧР. «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», пункт 9, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf.

развитием технологий и возникновением нетрадиционных ресурсов, таких как криптовалюты и авиамилы.

Государства обязаны гарантировать «право [...] объединения свободно осуществлять свою уставную деятельность»²², в т.ч. поиск, получение и использование финансовых пожертвований»²³. Законодательством многих стран, регулирующим деятельность ОГО, предусмотрены вышеуказанные базовые гарантии доступа к ресурсам. Например, в законе Косово «О свободе объединения в некоммерческие организации» 2019 года «праву на свободный поиск, получение и использование ресурсов» посвящена отдельная статья. В соответствии с этой статьей, «НКО вправе искать, получать и использовать финансовые, материальные и человеческие ресурсы, будь то внутренние, иностранные или международные, для осуществления своих целей и деятельности. Запрещается ограничение или блокирование доступа НКО к ресурсам по признаку национальности или страны происхождения, а также дискредитация получателей таких ресурсов. Право на свободный поиск, получение и использование ресурсов не должно противоречить действующему законодательству»²⁴.

Кроме того, во многих законах об ОГО содержится перечень разрешенных источников дохода, который включает в себя и пожертвования.

Согласно тому же закону Косово, «доходы НКО могут включать в себя пожертвования, доход от страхования, ценные бумаги, наследство, членство, дары, гранты, движимое и недвижимое имущество, доходы от вложения средств и доход, полученный в результате любой законной деятельности НКО со своим имуществом и средствами»²⁵.

Тем не менее, многие страны ограничивают фандрейзинговую деятельность ОГО за счет обременительной необходимости получения государственных разрешений на привлечение средств, ограничений на иностранное финансирование, требований к отчетности и т. д. Государствам следует воздерживаться от любых правил и практик, неправомерно нарушающих право ОГО на поиск, получение и использование ресурсов.

2. ОГО вправе привлекать средства для любых законных некоммерческих целей.

ОГО можно создавать для различных целей. По общему правилу, ОГО должны иметь возможность привлекать средства для любых законных некоммерческих целей. Это обусловлено правом ОГО на доступ к ресурсам и общим принципом недискриминации, изложенным в МППП (статья 2), ЕКПЧ (статья 14), АКПЧ (статьи 1 и 24), АфХПЧН (статья 2) и других

22 Комитет ООН по правам человека. Сообщение № 1274/2004, доступно по ссылке: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F88%2FD%2F1274%2F2004&Lang=en.

23 См. ЕСПЧ, Рамазанова и другие против Азербайджана (44363/02). См. также статью 13 Декларации ООН о правозащитниках. Доступно по ссылке: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Translation.aspx>

24 Закон Косово № 06/L-043 «О свободе объединения в некоммерческие организации», статья 10(1).

25 Закон Косово № 06/L-043 «О свободе объединения в некоммерческие организации», статья 35(1).

международных и региональных документах.

В Финляндии, например, пожертвования можно собирать на некоммерческую и общественно-полезную деятельность. Кроме того, пожертвования можно собирать на помощь отдельным лицам или семьям, которые, например, находятся в сложном финансовом положении, а также для того, чтобы способствовать расширению образовательной деятельности в детских садах, школах или учебных группах или кружках.

3. ОГО информированы о законах, правилах и нормах, влияющих на привлечение средств, и активно участвуют в их, разработке, внедрении и оценке.

ОГО должны иметь возможность участвовать в разработке законов, правил и норм, затрагивающих их деятельность, и иметь доступ к ресурсам и возможность привлечения средств. Такое право участия основано на праве на участие в принятии решений, которое признается и гарантируется МПГПП, резолюциями Совета ООН по правам человека о равноправном участии в общественной жизни, Резолюцией о гражданском пространстве, Резолюцией о защите правозащитников²⁶ и многими другими международными и региональными документами. Охране подлежат как физические лица, так и организованные собрания граждан²⁷. Согласно Рекомендации Совета Европы о правовом статусе НКО, «с НПО следует консультироваться при разработке основного и вторичного законодательства, затрагивающего их статус, финансирование или сферы деятельности»²⁸.

Для участия в принятии законов ОГО необходимо иметь доступ к информации о порядке принятия и типах законов/нормативно-правовых актов, которые правительство желает принять. Это основное важное право, лежащее в основе такого участия²⁹.

Законодательство должно гарантировать ОГО значимое и инклюзивное участие в принятии решений. ОГО должны иметь равные возможности для участия в разработке законов, правил и норм по привлечению средств. Механизмы консультаций должны быть определены законом, а

26 Совет ООН по правам человека, «Равное политическое участие: резолюция / принята Советом по правам человека», 8 октября 2013 года, A/HRC/RES/24/8; Совет ООН по правам человека, «Равное участие в политических и общественных делах: резолюция / принята Советом по правам человека», 2 октября 2014 года, A/HRC/RES/27/24; Совет ООН по правам человека, «Равное участие в политических и общественных делах: резолюция / принята Советом по правам человека», 11 октября 2015 года, A/HRC/RES/30/9; Совет ООН по правам человека, «Пространство гражданского общества: создание и поддержание, в законодательном порядке и на практике, безопасной и благоприятной среды: резолюция / принята Советом по правам человека», 9 октября 2013 года, A/HRC/RES/24/21 (доступно по ссылке: <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>). СПЧ ООН, 9 октября 2013 года, A/HRC/RES/24/21.

27 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25, «Право на участие в общественных делах, право голоса и право на равный доступ к государственной службе», 12 июля 1996 года, доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/elections/19154>.

28 Совет Европы. Рекомендация Комитета министров CE/Rec (2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принята 10 октября 2007 года, доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d.

29 ЕЦНП. «Участие гражданского общества в принятии решений. Обзор стандартов и методов работы в государствах-членах Совета Европы». 2016 г., доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168068690f>.

информация о проведении консультаций должна широко распространяться для обеспечения всестороннего участия граждан. Представленные мнения и предложения должны быть должным образом обсуждены и приняты во внимание соответствующим органом, принимающим решения.

В Финляндии разработка нового закона «О привлечении средств» (вступил в силу 1 марта 2020 года) стала одним из пилотных проектов по оказанию разработчикам законопроектов поддержки в вопросах консультаций, сотрудничества и взаимодействия с заинтересованными сторонами. Министерство внутренних дел, создавшее Группу по разработке законопроектов, включила в нее, наряду с другими специалистами, представителей ОГО. При разработке нового законодательства МВД получило гораздо более четкое представление о деятельности по привлечению средств в Финляндии, предложив ОГО и заинтересованным сторонам принять участие в многочисленных семинарах и консультационных мероприятиях – как лично, так и в режиме онлайн. Подготовительная работа по пересмотру законодательства получила высокую оценку финских благотворительных организаций, парламента и законодателей³⁰.

Рекомендации:

- Государственное законодательство должно гарантировать право ОГО на доступ к ресурсам и признавать пожертвования в качестве одного из источников их дохода.
- Государствам не следует препятствовать деятельности ОГО по привлечению средств за счет использования чрезмерно обременительных требований.
- Любое ограничение на привлечение средств должно быть соразмерным и служить законной цели.
- Государствам следует активно привлекать ОГО и другие заинтересованные стороны к разработке первичного и вторичного законодательства, влияющего на деятельность по привлечению средств, и способствовать поддержанию диалога с ними.

³⁰ Европейская ассоциация по привлечению средств. «Закон «О привлечении средств» одобрен парламентом Финляндии», 27 марта 2019 года, доступно по ссылке: <https://efa-net.eu/news/new-fundraising-act-approved-by-finnish-parliament>.

III.2. МЕТОДЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СРЕДСТВ

Принципы:

1. Государства разрешают и поощряют использование максимального количества методов привлечения средств.
2. При наличии нормативно-правовых актов, влияющих на методы привлечения средств, государства должны проследить за тем, чтобы они были четкими и понятными, безусловно необходимыми и соразмерными защищаемым интересам.
3. Законодательство разрешает использование новых технологий для привлечения средств.
4. Государства следят за тем, чтобы правила, нормы и методы работы поставщиков финансовых и других услуг не приводили к ограничению деятельности по привлечению средств.
5. ОГО и профессиональные фандрейзеры рассматривают инициативы в области саморегулирования и совместного регулирования для управления процессом внедрения различных методов привлечения средств.

ВВЕДЕНИЕ

Существует множество различных методов привлечения средств, которые могут использовать ОГО. Доступность и популярность методов может различаться в зависимости от страны, в частности, потому, что на основе новых технологий, таких как социальные сети и мобильная связь (например, СМС), продолжают создаваться новые инновационные методы привлечения средств, могущие дополнять более традиционные формы – такие как сбор средств через личный контакт. Страны также используют разные подходы к регулированию таких различных методов привлечения средств и различных этапов их поиска. Несмотря на разнообразие таких методов и подходов, существуют некоторые общие принципы, которые применяются во всем мире. По общему правилу, государства должны разрешать использование широкого спектра методов привлечения средств, обеспечивать соответствие применимых нормативно-правовых актов международным стандартам, разрешать использование новых технологий для привлечения средств и использовать инициативы в области саморегулирования для управления процессом внедрения различных фандрейзинговых методов.

ПРИНЦИПЫ

1. Государства разрешают и поощряют использование максимального количества методов привлечения средств.

ОГО вправе получать пожертвования от потенциальных доноров различными способами. Некоторые из этих способов могут быть рассчитаны на получение разовых или периодических пожертвований от общественности, тогда как другие способы могут быть рассчитаны на привлечение средств от некоторого количества богатых физических лиц или корпораций. Некоторые из наиболее распространенных традиционных способов привлечения средств ОГО включают в себя:

- *Использование ящиков для сбора пожертвований, сбор пожертвований на улицах, поквартирные сборы*, являющиеся наиболее традиционными и наиболее распространенными способами привлечения средств.
- *Прямой маркетинг* для получения разовых или периодических пожертвований от потенциальных доноров. Для продвижения кампаний по сбору средств часто используется почта, телефон, электронные средства связи, мобильная связь, социальные сети и телевидение.
- *Специальные мероприятия*, такие как благотворительные ужины, аукционы или спортивные мероприятия – например, благотворительные марафоны по спортивной ходьбе, гонки или спортивные состязания.
- *Программы игр и лотерей*, в рамках которых доноры покупают билеты, чтобы получить шанс выиграть приз, а доход получает благотворительная организация.
- *Программы отчислений на благотворительность из заработной платы*, позволяющие работникам жертвовать часть своей зарплаты в пользу определенных ими благотворительных организаций. Определенная сумма вычитается работодателем из заработной платы работника.
- Обращение к донорам – физическим лицам включить благотворительную организацию в завещание для того, чтобы оставить им *посмертный дар* или *наследство* после своей смерти.
- *Пожертвования в память* об умершем человеке. Например, вместо цветов или иных подношений, близкие умершего человека могут попросить людей сделать пожертвование в указанную благотворительную организацию в качестве дани уважения ушедшему человеку.
- *Краудфандинг* через сайты в сети Интернет для сбора небольших пожертвований от большого количества людей для определенной цели или проекта.
- *Волонтерский фандрейзинг и сбор средств от третьих лиц* – набирающая обороты инициатива, которая включает в себя сбор средств

физическими или юридическими лицами с какой-либо целью или от имени организации. Сбор средств от третьих лиц может происходить при личном контакте, через Интернет и т. д. Например, человек может поделиться соответствующей информацией на своей странице в Facebook со своими друзьями, родственниками или другими членами своего сообщества, и попросить их сделать пожертвование для достижения определенной цели или в пользу соответствующей организации³¹.

- **Продажа товаров**, продуктов или услуг или осуществление другой **экономической деятельности, приносящей доход, который** затем направляется в соответствующую организацию.
- **Крупные дары** от физических лиц. Определение того, считается ли пожертвование «крупным даром», зачастую зависит от размера организации и других факторов.
- **Корпоративные пожертвования** в виде денежных средств, навыков, опыта или ресурсов в натуральной форме.
- **Коммерческое или стратегическое партнерство**, включая **корпоративное спонсорство или маркетинг, связанный с конкретными целями**. Например, корпорация может направить часть своего дохода от продаж на цели ОГО для улучшения имиджа своего бренда и увеличения продаж. Коммерческие структуры также могут поинтересоваться у своих клиентов, не желают ли они добавить небольшую сумму к своему платежу в качестве пожертвования ОГО.
- **Кампании по сбору средств на осязаемые блага**, такие как ремонт зданий, покупка оборудования или приобретение нового офиса для организации, или **кампании по привлечению целевого капитала** за счет использования фондов, приносящий процентный доход для финансирования соответствующих программ и мероприятий³².

Методы привлечения средств постоянно развиваются и пополняются. Например, ОГО все чаще передают выполнение некоторых видов деятельности, связанных с привлечением средств, независимым подрядчикам, например, компаниям по аутсорсингу бизнес-процессов и консультантам по связям с общественностью. Фандрейзеры также все чаще используют ИИ для поиска потенциальных доноров и персонализации общения с ними; они также используют чат-боты и другие формы ИИ для приема пожертвований и предоставления информации о своих программах и услугах.

Роль коммерческих организаций в сборе средств также становится все более важной. Корпорации сотрудничают с ОГО для выполнения своих обязательств по корпоративной социальной ответственности или

31 Чанг. Е. «Что такое волонтерский фандрейзинг?», Classy, доступно по ссылке: <https://www.classy.org/blog/what-is-peer-to-peer-fundraising-2/>

32 Льюис, Х. «Кампании по привлечению целевого капитала», Free Management Library, 25 января 2011 года, доступно по ссылке: <https://managementhelp.org/blogs/fundraising-for-nonprofits/2011/01/25/endowment-%E2%80%9Ccampaigns%E2%80%9D/>.

улучшения своей репутации. Продуктовые магазины, рестораны и другие торговые организации создают программы, с помощью которых они спрашивают у своих клиентов, не хотят ли они сделать пожертвование на определенную цель или благотворительность. Интернет-провайдеры также используют свои платформы для увеличения объемов привлекаемых средств. Например, китайский интернет-провайдер Tencent помог запустить первую в Китае программу «День благотворительности в сети Интернет», призывающую пользователей его платформы WeChat отправлять цифровые средства на различные благотворительные цели³³. Он также включил благотворительный функционал в свои платежные системы и игры. Например, в одной игре игрокам предлагается провести ребенка в темноте от дома до школы, подбирая фонарики для освещения пути. Одновременно игрока призывают пожертвовать деньги на установку фонарей на солнечных батареях в сельской местности³⁴.

Нормы и положения законодательства о привлечении пожертвований организациями гражданского общества или о доступе к ним с их стороны, включая пожертвования через Интернет, могут оказать существенное влияние на свободу объединения, предусматривающую возможность «искать, получать и использовать ресурсы»^{35, 36}. Таким образом, государства обязаны облегчать доступ ОГО к ресурсам и не должны его ограничивать. Тем не менее, как отмечает Специальный докладчик ООН, слишком часто государства используют законодательство не для того, чтобы обеспечивать доступ к финансированию, а для того, чтобы контролировать его³⁷.

Нормы и положения законодательства, ограничивающие допустимые методы привлечения средств, представляют собой посягательства на свободу объединения. Запрет на использование некоторых методов не может быть оправдан только потому, что они связаны с другими законными интересами государства; для обеспечения таких законных интересов в демократическом обществе должна иметься безусловная необходимость в таких ограничениях. Критерий «необходимости» подразумевает, что любые меры должны быть соразмерны преследуемой законной цели и должны применяться только в той степени, в которой это абсолютно необходимо; для осуществления соответствующего вмешательства необходимо наличие серьезной социальной необходимости³⁸. Для того, чтобы определить, необходимо ли

33 Ван, К. «Китайские технологические компании переосмысливают благотворительность в сети Интернет», журнал Borgen, 19 мая 2018 года, доступно по ссылке: <https://www.borgenmagazine.com/chinese-tech-companies-reinvent-online-philanthropy/>.

34 Ньюби, Дж. «Tencent запускает новую игру WeChat, чтобы помочь детям в сельских районах Китая», *Radii*, 26 ноября 2018 года, доступно по ссылке: <https://radiichina.com/tencent-launches-new-wechat-game-to-help-children-in-rural-china/>

35 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 8.

36 В соответствии с принципом 7 совместных Руководящих принципов ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения (см. сноску 19 выше).

37 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 18.

38 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний

вмешательство правительства, важно понять, можно ли достичь желаемой цели с помощью менее агрессивных средств.

2. При наличии нормативно-правовых актов, влияющих на методы привлечения средств, государства должны проследить за тем, чтобы они были четкими и понятными, безусловно необходимыми и соразмерными защищаемым интересам.

Правительства и ОГО зачастую имеют законные интересы в области регулирования деятельности ОГО по привлечению средств. С помощью нормативного регулирования деятельности по привлечению средств можно гарантировать донорам, что их пожертвования будут использованы по назначению и что их уведомят о результатах их использования.

В некоторых случаях нормами и положениями применимого законодательства предусматриваются налоговые скидки для доноров или иные льготы для стимулирования благотворительности. Нормы и положения, регулирующие деятельность по привлечению средств, могут способствовать сохранению общественного доверия за счет применения стандартов, которым должны соответствовать ОГО при осуществлении деятельности по привлечению средств. Положения, регулирующие деятельность по привлечению средств, также могут повысить ее прозрачность и подотчетность, предотвратить нецелевое использование привлеченных средств и обеспечить защиту от мошенничества, хищений, легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма.

Государства используют разные подходы к регулированию деятельности по привлечению средств, регулируя разные этапы данного процесса: до, во время или после привлечения. Например, в некоторых государствах требуется, чтобы ОГО предпринимали определенные действия до начала поиска разовых или периодических пожертвований; в других государствах предусмотрено регулирование получения платежей или пожертвований. Некоторые государства устанавливают в отношении ОГО-получателей средств требования к отчетности или же требуют от них обнародовать информацию об использовании пожертвований.

Во многих государствах действуют законодательные и нормативные акты, регулирующие сбор средств в общественных местах. Например, в Гонконге лица, занимающиеся сбором средств через личный контакт с потенциальным донором и на улицах должны получить разрешение на сбор денежных средств в общественных местах. Владелец разрешения

и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 17. См. также ОБСЕ/Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Ключевые руководящие принципы свободы объединения с упором на некоммерческие организации, пункт 5, Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 31, «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта», 26 мая 2004 года, доступно по ссылке https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 и Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 27, «Свобода перемещения», 1 ноября 1999 года, доступно по ссылке: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11.

должен использовать полученные от населения деньги (за вычетом любых обоснованных затрат), на цели, в отношении которых было дано разрешение, и представить правительству копии прошедшей аудиторскую проверку отчетности в течение 90 дней после завершения деятельности по привлечению средств³⁹. Фандрейзеры также обязаны опубликовать прошедшую аудиторскую проверку отчетности и хранить соответствующие документы для свободного ознакомления⁴⁰. Правительство Гонконга также разработало руководство по надлежащим методам привлечения средств, в котором содержится дополнительная информация о правах доноров и кратко излагаются надлежащие методы осуществления деятельности по привлечению средств. Например, в нем указывается, что «фандрейзеры (штатные сотрудники, консультанты), работающие за плату, должны получать за свою работу компенсацию в виде заработной платы, ангажирующего платежа или гонорара, а не в виде комиссионных или других платежей, зависящие от количества привлеченных доноров, стоимости (или количества) полученных даров или стоимости собранных средств»⁴¹. Законодательство некоторых государств допускает исключения из требования о необходимости получения разрешения. Например, в Великобритании ОГО, собирающиеся заняться поквартирным сбором средств, обязаны сначала получить соответствующую лицензию, при этом благотворительные организации, подавшие заявку и получившие так называемый «национальный приказ об исключении», вправе заниматься привлечением средств без лицензии при условии уведомления о такой деятельности соответствующих органов местной власти.

В различных государствах также действуют специальные законы, регулирующие различные методы привлечения средств, предусматривающие дополнительные ограничения для определенных видов сбора средств. Например, в Сингапуре и более чем в 20 штатах США регулируются благотворительный маркетинг или «совместные коммерческие предприятия», которые обычно представляют собой симбиоз коммерческой организации и ОГО, «в рамках которого коммерческая организация заявляет, в ходе продаж или маркетинговой кампании, что покупка или использование ее товаров или услуг способствует благотворительности или благотворительным целям»⁴². В соответствии с законодательством некоторых стран до начала рекламной кампании коммерческое юрлицо обязано зарегистрировать свои отношения с коммерческим соучредителем и предоставить соответствующим государственным органам залог и финансовую отчетность. В других странах подобная регистрация не требуется, однако при этом требуется ведение

39 Правительство Гонконга. «Пресс-релизы: LCQ19: Регулирование деятельности по привлечению пожертвований от населения», 13 апреля 2016 года, доступно по ссылке: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201604/13/P201604130478.htm>.

40 Правительство Гонконга. «Пресс-релизы: LCQ19: Регулирование деятельности по привлечению средств», 29 февраля 2012 года, доступно по ссылке: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290290.htm>.

41 Правительство Гонконга. «Руководство по надлежащим методам привлечения средств на благотворительность», август 2018 года, доступно по ссылке: <https://www.gov.hk/en/theme/fundraising/guide/>, с. 18.

42 Помпан, Дж. Л. «Как избежать юридических ловушек в благотворительном маркетинге», 11 августа 2011 года, доступно по ссылке: <https://www.venable.com/insights/publications/2011/08/avoiding-legal-pitfalls-in-causerelated-marketing>.

специальной документации и/или предусматриваются обязательные договорные условия между организацией и коммерческим соучредителем. Законодательство некоторых стран требует раскрытие информации, касающейся рекламы благ или услуг, и запрещают коммерческим организациям делать ложные или вводящие в заблуждение заявления в связи с поиском средств⁴³.

Во многих странах существуют законы, не предназначенные для регулирования именно сбора средств, которые, тем не менее, применяются к определенному методу сбора средств, например, к телемаркетинговым кампаниям. Например, в Европе кампании прямого маркетинга для привлечения средств должны соответствовать требованиям Общего регламента защиты данных (ОРЗД) и закону Европейского союза (ЕС) о защите данных и конфиденциальности. ОРЗД призван обеспечить осведомленность, понимание и согласие пользователей в отношении собранных о них данных. Кроме того, в соответствии с ОРЗД фандрейзеры обязаны обеспечить, чтобы обработка данных соответствовала как интересам организации, так и интересам человека. Для обеспечения соответствия требованиям вышеуказанного закона ОГО должна оценить, согласен ли человек на то, чтобы быть включенным в ее список вызовов. В США в соответствии с Правилами телемаркетинговых продаж ОГО и фандрейзеры обязаны ограничивать часы, в течение которых телемаркетеры могут звонить людям, сразу называть наименование ОГО и цель звонка, избегать во время звонка вводящих в заблуждение заявлений и включать абонента в список «не звонить» по первому требованию⁴⁴.

В некоторых государствах применяются законы, специально принятые в отношении рекламной деятельности. Такие законы могут применяться к публичной рекламе кампаний по сбору средств с использованием телевидения, радио, газет, журналов или сети Интернет. В отношении публичной рекламы в сети Интернет законодательство о защите данных и конфиденциальности также может регулировать порядок использования фандрейзерами данных и персональной информации при разработке рекламных кампаний.

Во многих государствах действуют законы, регулирующие деятельность, связанную с лотереями и азартными играми, что может повлиять на деятельность, связанную с привлечением средств для ОГО. Во многих странах, таких как Чили и Нидерланды, действуют национальные законы, согласно которым часть доходов от национальной лотереи направляется на благотворительные и социальные инициативы⁴⁵. В соответствии с законодательством некоторых стран ОГО, заинтересованные в организации лотереи или иной игры, обязаны исполнять требования

43 Там же.

44 Фэар, Л. «Правила телемаркетинговых продаж требуют ясности в отношении благотворительности», Федеральная торговая комиссия, 16 января 2018 года, доступно по ссылке: <https://www.ftc.gov/news-events/blogs/business-blog/2018/01/telemarketing-sales-rule-requires-clarity-charity>.

45 Относительно Чили см. (на испанском языке): <https://www.nacionalloteria.com/chile/sorteos-polla.php>; относительно Нидерландов см.: <https://www.novamedia.nl/charity-lotteries>.

применимого законодательства об азартных играх. Например, в Гонконге для проведения лотереи ОГО должны получить соответствующую лицензию в соответствии с Постановлением об азартных играх⁴⁶. В Швеции, Финляндии и Ирландии действуют специальные законы, регулирующие проведение благотворительных лотерей. В Швеции ОГО, занимающаяся общественно-полезной деятельностью, вправе получить лицензию на организацию лотереи или игры в бинго для привлечения средств на свою деятельность. ОГО обязана уведомить общественность о стоимости призов, которая должна быть не менее 35% и не более 50% стоимости ставок, указать в билете его стоимость, и передать «разумную сумму» выручки организатору⁴⁷. В законе не уточняется величина «разумной суммы», однако согласно общепринятой практике такая сумма составляет не менее 20%⁴⁸.

Для проведения специальных мероприятий, таких как благотворительные ужины, аукционы или спортивные соревнования, в некоторых случаях ОГО должны соблюдать нормы и положения действующего законодательства, регулирующие проведение массовых мероприятий. Такие нормы и положения могут предусматривать специальные меры по обеспечению безопасности мероприятия, управлению транспортными потоками или смягчению последствий воздействия мероприятия на окружающую среду.

Для продажи товаров в некоторых случаях ОГО обязаны получать временную лицензию на выездную розничную торговлю или соблюдать особые правила при сборе средств за счет продажи товаров или услуг. В некоторых странах ОГО обязаны подавать отчетность и платить налог на доходы и на добавленную стоимость с выручки от продаж. В Словакии на всех товарах и билетах, проданных в благотворительных целях, должна быть четко указана сумма пожертвования⁴⁹. Во Франции товары, продаваемые в благотворительных целях, должны иметь отличительный знак или метку, которая выдается Министерством здравоохранения сроком на три года, а фактическая рыночная стоимость товаров, продаваемых в благотворительных целях, должна составлять не менее 50% от продажной цены⁵⁰.

Государства также могут принимать нормы и положения для обеспечения более благоприятных условий для сбора средств или стимулирования пожертвований. Например, Закон Великобритании о налогах и Положения о благотворительных отчислениях (утвержденных программах) регулируют использование в Великобритании программ отчислений на благотворительность из заработной платы, позволяющих трудящимся

46 Правительство Гонконга. «Пресс-релизы: LCQ19: Регулирование деятельности по привлечению пожертвований от населения», 13 апреля 2016 года, доступно по ссылке: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201604/13/P201604130478.htm>.

47 Закон Швеции о лотереях 1994 года № 1000, статья 16, доступно (на шведском языке) по ссылке: <https://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19941000.htm>.

48 Ассоциация благотворительных лотерей Европы. «Швеция», доступно по ссылке: <https://www.acleu.eu/charity-lotteries/sweden>.

49 Закон Словакии о сборе средств в общественных местах, статьи 10(1) и 11(1).

50 Закон Франции о публикациях, печатных материалах и товарах, продаваемых в благотворительных целях, статья 2.

делать налоговосберегающие пожертвования до расчета их налоговых обязательств, снижая таким образом свои общие налоговые обязательства⁵¹.

В некоторых странах существуют законы, регулирующие пожертвования в определенных контекстах. Например, передача посмертных даров и наследства может регулироваться законами о завещаниях, опеке над имуществом и правах собственности.

Независимо от того, регулируется ли метод привлечения средств специальным законом о привлечении средств или каким-либо иным законом, например, законом о публичной рекламе или постановлением об азартных играх, соответствующий закон должен соответствовать стандартам, изложенным в статье 22 МПГПП. Как упоминалось ранее, статья 22 позволяет государствам ограничивать право на свободу объединения только тогда, когда допустимые ограничения «установлены законодательно и необходимы в демократическом обществе для защиты национальной или общественной безопасности, здоровья населения, общественной морали или прав и свобод других лиц.

Чтобы соответствовать норме «установлены законодательно», предусмотренной статьей 22 МПГПП, закон должен быть «достаточно точным для того, чтобы заинтересованные лица могли предвидеть – в степени, разумной в сложившихся обстоятельствах – последствия, которые может повлечь за собой данное действие». Такая общепринятая правовая доктрина основана на том, что нечеткие формулировки не обеспечивают достаточного понимания того, как обеспечить соответствие закону, и позволяют государственным служащим достаточно вольно трактовать факт нарушения закона. Крайне важно, чтобы нормы и положения действующего законодательства, затрагивающие деятельность по привлечению средств, имели узкоспециализированную направленность⁵². Как обсуждалось ранее, в демократическом обществе должна иметься безусловная необходимость в наличии таких норм и положений. Критерий «необходимости» подразумевает, что любые меры должны быть соразмерны преследуемой законной цели и должны применяться только в той степени, в которой это абсолютно необходимо; для осуществления соответствующего вмешательства необходимо наличие серьезной социальной необходимости.

51 См. сайт регулятора деятельности по привлечению средств: <https://www.fundraisingregulator.org.uk/code/specific-fundraising-methods/payroll-giving-and-post-tax-salary-donations>; Ассоциация организаций, занимающихся отчислениями на благотворительность из заработной платы. «Порядок отчислений на благотворительность из заработной платы», доступно по ссылке: <https://www.apgo.org.uk/payroll-giving-explained/>.

52 Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>

Некоторые страны также выступили с инициативами по снижению ненужной регуляторной нагрузки и использованию только действительно необходимых положений чтобы было легче понять, является ли то или иное положение, регулирующие деятельность по привлечению средств, необходимым, пропорциональным и достаточно ясным. Например, британская Целевая группа по повышению эффективности регуляторных механизмов говорит о том, что предлагаемое законоположение должно соответствовать пяти принципам. Если оно им не соответствует, принимать его не следует. И наоборот – если окажется, что какое-либо существующее законоположение этим пяти принципам не соответствует, в него следует внести необходимые поправки⁵³. Вышеуказанные принципы предусматривают:

1. **Соразмерность** – регулирующие органы должны осуществлять вмешательство только в случае необходимости. Средства правовой защиты должны соответствовать существующему риску, а соответствующие издержки должны быть определены и сведены к минимуму.
2. **Подотчетность** – Регулирующие органы должны быть в состоянии обосновывать свои решения и подлежать общественному контролю.
3. **Последовательность** – государственные правила и стандарты должны быть последовательными и применяться справедливо.
4. **Прозрачность** – регулирующие органы должны быть открытыми и обеспечивать простоту и удобство применения нормативных требований.
5. **Узкая направленность** – регулирование должно быть направлено на решение конкретной проблемы и минимизацию побочных эффектов⁵⁴.

При регулировании деятельности по привлечению средств может быть целесообразным исключать из сферы действия соответствующих требований небольшие ОГО или незначительные инициативы по привлечению средств или предусмотреть для них более простые процедуры. Например, по общему правилу, в штате Индиана необходимо получить лицензию на проведение благотворительных азартных игр до проведения благотворительного игрового мероприятия. Однако недавно в закон были внесены изменения, освобождающие от необходимости получения лицензии для проведения мероприятия с призами на общую сумму до 7 500 долларов США в год (ранее – 3 000 долларов США в год). Тем не менее,

53 Целевая группа по повышению эффективности регуляторных механизмов, «Регулирование: меньше значит лучше; снижение нагрузки, улучшение результатов», стр. 51–52 (2005 г.), доступно по ссылке https://www.regulation.org.uk/library/2005_less_is_more.pdf

54 То же.

для проведения таких небольших льготных мероприятий по-прежнему необходимо предоставлять уведомление за 14 дней⁵⁵.

3. Законодательство разрешает использование новых технологий для привлечения средств.

Методы привлечения средств в сети Интернет и с использованием мобильных и цифровых технологий в последние годы стали играть гораздо большую роль. Несколько стран, в том числе Италия и Словакия, считают, что привлечение средств с помощью мобильного телефона или СМС в настоящий момент является одним из трех основных методов фандрейзинга⁵⁶.

Новые, инновационные инструменты, такие как различные мобильные приложения, упрощающие и ускоряющие процесс пожертвований, также могут способствовать увеличению объемов благотворительной помощи от новых доноров и расширению донорской базы ОГО. В 2016 году в Китае 8,2 млн пользователей сделали пожертвования с помощью фандрейзинговой онлайн-платформы Tencent в рамках «Дня благотворительности». 40% из них были старшеклассниками⁵⁷. При этом в некоторых регионах, таких как страны Ближнего Востока и Северной Африки, такие новые технологии по-прежнему используются мало. В 2016 году ни одна из ОГО, опрошенных в Марокко и Ливане, и всего лишь 1% ОГО, опрошенных в Тунисе и Иордании, сообщили об использовании новой технологии краудфандинга в качестве основного источника привлечения средств.

В некоторых странах фандрейзеры смогли включить такие новые технологии в свои стратегии привлечения средств в отсутствие каких-либо специальных законов и правил. Например, в Украине краудфандинг законодательно не регулируется. В Украине краудфандинговые платформы обычно выступают в качестве некоммерческих посредников, помогающих перевести средства без необходимости получения лицензии или специального разрешения.

В различных странах все чаще принимаются законы и нормативно-правовые акты, поощряющие или разрешающие использовать таких новых технологий. Некоторые из них способствуют уменьшению неопределенности в отношении законности использования этих новых технологий, тогда как другие фактически блокируют их использование. Ниже приведены несколько примеров тенденций, связанных с регулированием использования новых технологий фандрейзинга.

СМС-пожертвования

Государства применяют различные подходы к регулированию СМС-пожертвований. Их регулирование может осуществляться законодательно

55 Комиссия по азартным играм Индианы. «Кодекс Индианы 4-32.3», доступно по ссылке: <https://www.in.gov/igc/files/07-09-2019%20Web%201517%20393%20Indiana%20Code%204-32.3%20.pdf>.

56 Европейская ассоциация по привлечению средств. «Фандрейзинг в Европе 2015», ноябрь 2015 г., доступно по ссылке: <http://fundraising.cz/v1/wp-content/uploads/2015/11/EFA-Survey-Fundraising-in-Europe-2015.pdf>, стр. 9.

57 «Какое отношение некоммерческие организации в Китае имеют к вашим накладным расходам»

или же исключительно на основе соглашения между организацией-посредником и операторами телефонной связи. В Ирландии организация LikeCharity, созданная для оказания помощи благотворительным организациям в привлечении средств, в сотрудничестве с шестью поставщиками услуг мобильной связи запустила службу СМС-пожертвований, гарантирующую, что все 100% привлеченных средств (с учетом НДС) будут направлены на выбранный вид благотворительности⁵⁸. В других странах в соответствии с применимым законодательством поставщик услуг телефонной связи обязан уведомить юридическое лицо, организующее сбор средств, о количестве полученных сообщений и сумме пожертвований⁵⁹. Также законодательно могут быть предусмотрены требования к отчетности или крайние сроки получения СМС-сообщений⁶⁰.

СМС-пожертвования и номера телефонов, используемые для сбора средств, могут регулироваться цифровым законодательством или законами о СМИ. Например, во Франции правовое регулирование СМС-пожертвований было введено с принятием Закона о цифровой республике в октябре 2016 года. Закон позволяет донорам направлять финансовые пожертвования ОГО посредством СМС на сумму до 50 евро (около 55 долларов США) в рамках каждой разовой платежной транзакции и совокупную сумму до 300 евро (приблизительно 325 долларов США) в месяц в рамках нескольких платежных операций в пользу одной ОГО. Закон также обязывает операторов телефонной связи ежегодно отчитываться о своей деятельности перед *Autorité de Contrôle Prudentiel*, независимым административным органом пруденциального контроля при Банке Франции⁶¹.

В Украине действует закон 1665-VIII 2017 года «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины о создании благоприятных условий для внедрения благотворительных телекоммуникационных сообщений», а Постановление Кабинета Министров № 703 2017 года позволяет донорам отправлять благотворительные СМС бесплатно⁶².

Краудфандинг

Краудфандинг набирает популярность, и некоторые страны, включая Францию, Финляндию и Испанию, недавно ввели новые правила его регулирования. Такие правила могут применяться (или не применяться) к благотворительным пожертвованиям. Указ Франции 2014 года о краудфандинге не подлежит обязательному применению в отношении благотворительных пожертвований. Указ позволяет физическим лицам

58 Операторы мобильной связи запускают в Ирландии службу СМС-пожертвований», Fundraising Ireland (23 января 2013 года), <http://www.fundraisingireland.ie/whats-new/current-news/mobile-providers-launch-100-text-giving-in-ireland/>. Для получения более подробной информации о LikeCharity см. <http://www.likecharity.com/#overview>.

59 Закон Чешской Республики о сборе средств в общественных местах, статья 16.

60 Закон Словакии о сборе средств в общественных местах, статья 8.

61 Закон Франции о цифровой республике № 2016-1321, 8 октября 2016 года, доступно (на французском языке) по ссылке: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/10/7/ECF11524250L/jo>.

62 Закон Украины № 1665 «Об изменениях в Налоговый кодекс о льготных условиях для благотворительных сообщений», 6 октября 2016 года, доступно (на украинском языке) по ссылке: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1665-vii>; Украина, Постановление Кабинета Министров № 703 от 20 сентября 2017 года, доступно (на украинском языке) по ссылке: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/703-2017-%D0%BF>.

делать пожертвования и ссужать деньги ОГО без процентов или по более низким процентным ставкам, чем обычные банковские ставки⁶³. Новая норма также предусматривает создание «краудфандинговых посредников» – платформ, облегчающих деятельность, связанную с пожертвованиями, кредитами, вложением капитала в стартапы, и другими допустимыми методами краудфандинга. Только юридические лица имеют право на получение этого статуса; после его получения они обязаны подчиняться четким правилам работы и иметь страхование профессиональной ответственности. Все краудфандинговые посредники подлежат надзору со стороны французского Управления пруденциального контроля⁶⁴.

В Англии и Уэльсе Управление финансового надзора (независимый от правительства Великобритании регулирующий орган) контролирует методы краудфандинга для обеспечения соблюдения правил защиты прав потребителей⁶⁵. В Сингапуре четыре онлайн-платформы утвердили кодекс поведения, в соответствии с которым фандрейзеры, использующие краудфандинговые платформы, должны обязаться соблюдать закон о благотворительности, включающий в себя обязательство делать в адрес доноров точные заверения, вести надлежащий учет пожертвований и использовать их по назначению⁶⁶.

Не все новые законы, регулирующие использование таких новых технологий, способствовало более эффективному их использованию. В 2019 году в Дании был принят закон, возлагающий на Facebook ответственность за регистрацию благотворительных организаций, использующих Facebook для сбора средств со своих сторонников, в датском Комитете по сбору платежей. Facebook не смог изменить свой функционал способом, позволяющим подтвердить, что каждая собирающая средства организация зарегистрирована в Комитете по сбору платежей. В результате Facebook был вынужден закрыть данную функцию в Дании⁶⁷.

Деятельность, связанная с краудфандингом в сети Интернет, также должна соответствовать другим применимым законам, таким как законы о защите данных. Провайдер краудфандингового портала в сети Интернет, имеющий базу данных доноров, должен строго соблюдать национальное законодательство о защите данных, запрашивая, в частности, у каждого донора согласие на обработку его или ее персональных данных⁶⁸.

63 Закон Франции о краудфандинге № 2014-1053, 2014 октября 2016 года, доступно (на французском языке) по ссылке: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029463569&categorieLien=id>.

64 Для получения дополнительной информации о новых законоположениях, регулирующих краудфандинг во Франции см. ACPR Banque de France, Le Financement Participatif, доступно (на французском языке) по ссылке: <https://acpr.banque-france.fr/autoriser/financement-participatif>.

65 Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании (УФРН). «Регуляторный подход УФРН к краудфандингу в сети Интернет и продвижению ценных бумаг, которые сложно реализовать с помощью других средств», программное заявление 14/4, март 2014 года, доступно по ссылке: www.fca.org.uk/static/documents/policy-statements/ps14-04.pdf.

66 Правительство Сингапура, Министерство культуры, по делам местных сообществ и молодежи. «Правила обращения с призывами о сборе средств в сети Интернет», доступно по ссылке: <https://www.charities.gov.sg/Fund-Raising/Online%20Fund-Raising%20and%20Code%20of%20Practice/Pages/Code-of-Practice.aspx>.

67 Даль Лоппентин, Р. «Facebook закрывает сбор средств для нуждающихся», Altinet, 27 января 2019 года, доступно (на датском языке) по ссылке: <https://www.altinet.dk/artikel/facebook-lukker-ned-for-indsamlinger-til-mennesker-i-noed>.

68 См., например, правила использования словацкого онлайн-портала для доноров (на словацком языке): <https://www>.

Другие инструменты

Существуют и другие новые инструменты, приобретающие все большую популярность, такие как платежные терминалы. В Украине, например, более 50 000 платежных терминалов, расположенных по всей стране. Терминалы позволяют физическим лицам делать пожертвования наличными, с помощью электронного кошелька или карты через банкоматы и транзакционные терминалы (киоски), а также позволяют донорам переводить деньги легко и анонимно.

4. Государства следят за тем, чтобы поставщики финансовых услуг не налагали ограничений на деятельность по привлечению средств посредством своих правил, норм и методов работы.

Наблюдается тревожная тенденция, когда государства обвиняют ОГО в том, что они несут в себе высокий риск финансирования терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем, и требуют от банков и финансовых учреждений разработки внутренних правил и процедур для противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, коррупции, а также для обеспечения эффективного управления комплаенс-рисками. Такие новые правила и процедуры зачастую ограничивают возможности ОГО по открытию банковских счетов, переводу пожертвований, и приводят к задержкам денежных переводов и увеличивают временные затраты ОГО. Они также могут привести к закрытию счетов ОГО, которые считаются «высокорисковыми».

При проведении любых оценок рисков легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, связанных с сектором ОГО, государство должно использовать надежную, основанную на фактической информации методологию, отражающую фактические зоны риска и разнородность сектора. Такие оценки рисков должны осуществляться во взаимодействии с различными заинтересованными сторонами сектора ОГО, и с учетом их мнений. Государствам следует избегать общих, неточных оценок, которые могут привести к усилению регулирования сектора или к тому, что банки и финансовые учреждения установят (преднамеренно или нет) дополнительные ограничения на благотворительную деятельность и доступ ОГО к финансовым услугам.

Например, в Бразилии финансовые учреждения недавно начали отказываться работать с некоторыми ОГО, особенно с небольшими ОГО. Такая же ситуация наблюдается и в Мексике, где несколько банков ввели меры, в соответствии с которыми либо должна быть предоставлена дополнительная информация со стороны ОГО или о ней, либо позволяющие прекратить оказание услуг ОГО неофициально. Это прежде всего касается небольших ОГО в Мексике⁶⁹. Согласно недавнему опросу 159 мексиканских

darujme.sk/sk/pravidla/

69 Коллектив по вопросам безопасности человека и ЕЦНП. «Регулирование и безопасность: Понимание факторов и

ОГО, проведенному для выявления проблем с финансовыми услугами, 12,82% ОГО было отказано в обслуживании, а 41,03% сообщили, что у них запрашивали информации в чрезмерном количестве или подвергали обременительным требованиям к документации⁷⁰.

Ссылаясь на увеличение затрат на соблюдение новых правил и норм ПЛДПП/ФТ, банки и финансовые учреждения также начали устанавливать минимальные суммы, необходимые для открытия или ведения ОГО банковских счетов. Например, один банк в Мексике требует, чтобы сумма на уже открытых расчетных счетах ОГО не опускалась ниже 600 долларов США.

В некоторых странах банки и финансовые учреждения начали ограничивать доступные ОГО способы получения пожертвований или перевода денег. В Бразилии банки и финансовые учреждения начали отказываться принимать «болето» – самый популярный способ оплаты благотворительных пожертвований наличными. Платежное средство «болето» (использующееся в распечатанном виде или в виде изображения) имеет штрих-код и серийный номер, в нем также указана сумма платежа, код банка-эмитента, информация о клиенте, описание и дата истечения срока действия. Указанная в «болето» сумма может быть оплачена в любой момент срока его действия⁷¹. В Украине Национальный банк Украины (НБУ) ограничил доступ ОГО к цифровым источникам привлечения средств – таким как сайты денежных переводов, не имеющие лицензии НБУ. При этом законодательство ряда стран, регулирующее получение денежных средств, прямо разрешает использование новых методов перевода. Например, новый закон Финляндии «О привлечении средств» (вступает в силу 1 марта 2020 года), регулирующий привлечение денежных средств, признает возможность привлечения виртуальной валюты.

В течение последних пяти лет ОГО также сообщали об увеличении нагрузки, связанной с работой с банками и выполнении запросов на предоставление дополнительной информации для открытия или ведения банковских счетов, на 35–100%⁷². Например, для сбора пожертвований и привлечения средств с использованием цифровых технологий украинские ОГО обязаны открывать банковский счет. Для открытия счета ОГО обязаны обратиться в банк и предоставить необходимые документы, в том числе:

- заверенную копию учредительного договора (устава),
- свидетельство о регистрации,
- заверенную копию протокола первого организационного собрания с указанием назначенного управляющего/управляющих,

влияния «снижения рисков» на организации гражданского общества», 2018 г., доступно по ссылке: http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/05/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf.

70 Де ла Вега, М. и Пеллон, Г. «Информация для медиков о финансировании терроризма и коррупции в секторе НКО в Аргентине и Мексике», Экспертный центр по ПЛДПП/ФТ (Буэнос-Айрес/Мехико).

71 Коллектив по вопросам безопасности человека и ЕЦНП. «Регулирование и безопасность: Понимание факторов и влияния «снижения рисков» на организации гражданского общества», 2018 г., доступно по ссылке: http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/05/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf.

72 То же.

- идентификационный номер налогоплательщиков и оригиналы паспортов лиц, назначенных управляющим/управляющими ОГО,
- иные документы по требованию банка⁷³.

Банки также могут запрашивать «иные документы» – по-видимому, любые дополнительные документы по своему выбору. Для ОГО это создает дополнительные трудности и приводит к дополнительным временным затратам, особенно в тех случаях, когда руководитель ОГО обязан предоставлять такую информацию лично.

5. ОГО и профессиональные фандрейзеры средств рассматривают инициативы в области саморегулирования и совместного регулирования для управления процессом внедрения различных методов привлечения средств.

Саморегулирование может содействовать разработке норм и стандартов поведения ОГО, повысить эффективность деятельности доноров и сторонников ОГО, а также укрепить и сохранить общественное доверие к гражданскому сектору. Инициативы в области саморегулирования зачастую дополняют нормы и положения действующего законодательства и могут стать основой для развития практических методов привлечения средств или регулирования деятельности в этой области, и помочь избежать ненужных регуляторных инициатив со стороны государства.

Инициативы в области саморегулирования могут касаться конкретных методов работы и помочь лучше понять, как обеспечить соблюдение законодательных требований. Например, в Великобритании Институт фандрейзинга публикует правила, включающие в себя все стандарты, предусмотренные Кодексом практического фандрейзинга, применяющиеся к поквартирному сбору пожертвований, сбору пожертвований через частные веб-сайты и на улицах⁷⁴. В Сингапуре четыре онлайн-платформы приняли Кодекс поведения при привлечении средств в сети Интернет, в соответствии с которым

фандрейзеры, использующие участвующие платформы краудфандинга, обязуются соблюдать Закон о благотворительности, делать в адрес доноров точные заверения, вести надлежащий учет пожертвований и использовать их по целевому назначению⁷⁵.

73 Национальный банк Украины. «Инструкция Национального банка Украины о порядке открытия, использования и закрытия расчетных счетов», №. 492 (12.11.2003), доступно (на украинском языке) по ссылке: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1172-03>

74 Институт фандрейзинга. «Стандарты», доступно по ссылке: <https://www.institute-of-fundraising.org.uk/guidance/fundraising-compliance/standards/>

75 Правительство Сингапура, Министерство культуры, по делам местных сообществ и молодежи. «Правила обращения с призывами о сборе средств в сети Интернет», доступно по ссылке: <https://www.charities.gov.sg/Fund-Raising/Online%20Fund-Raising%20and%20Code%20of%20Practice/Pages/Code-of-Practice.aspx>.

В Ирландии Регулятивный орган по делам благотворительности разработал Руководство по привлечению средств от населения благотворительными организациями, а Ирландский институт благотворительности (ИИБ) предложил практические шаги «начального уровня» для его соблюдения благотворительными и некоммерческими организациями⁷⁶. ИИБ также предоставляет благотворительным и некоммерческим организациям ресурсы для выполнения таких шагов, например, типовой устав донора, контрольный перечень пунктов к выполнению для обеспечения соблюдения положений Руководства, решение доверительного управляющего, заявление о соблюдении нормативных требований, а также порядок действий для обеспечения обратной связи и рассмотрения жалоб⁷⁷.

Рекомендации:

- Государствам следует разрешить ОГО использовать максимальное количество методов привлечения средств. Любые вопросы, связанные с законными интересами правительства или опасениями по поводу деятельности ОГО по привлечению средств, следует решать с помощью наименее агрессивных методов.
- Государствам следует обеспечить, чтобы все законы и правила, влияющие на сбор средств, включая законы, регулирующие телемаркетинг, лотереи или массовые мероприятия, служили законной цели, а предпринимаемые меры были ей соразмерны.
- Государствам следует рассмотреть возможность предоставления исключений в отношении небольших мероприятий по привлечению средств.
- Государствам и ОГО следует изучать различные варианты саморегулирования.
- В тех случаях, когда препятствий для использования новых методов привлечения средств не имеется или злоупотреблений ими не происходит, государства и ОГО должны решить, существует ли необходимость в дополнительном законодательном регулировании или саморегулировании.
- При разработке правил государствам и ОГО следует консультироваться с поставщиками услуг.
- Банки должны привлекать ОГО к работе с рисками, связанными с противодействием легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма (ПЛДПП/ФТ), и уважать право ОГО на доступ к финансовым услугам и привлечение средств.

⁷⁶ Ирландский институт благотворительности. «Руководство по привлечению средств от населения благотворительными организациями», доступно по ссылке: <https://www.charitiesinstituteireland.ie/guidelines>.

⁷⁷ Ирландский институт благотворительности. «Материалы по реализации», доступно по ссылке: <https://www.charitiesinstituteireland.ie/implementation-resource-materials>.

- Банки не должны предвзято относиться к ОГО, ограничивая их доступ к финансовым услугам.
- Государствам и ОГО следует организовать или участвовать в национальных и международных диалогах с участием разных заинтересованных сторон для выработки межотраслевого понимания банковских ограничений, с которыми сталкиваются ОГО, для поиска необходимых решений, а также для обеспечения осведомленности (и повышения ее уровня) о стандартизированных руководствах и учебных мероприятиях для банков и регулирующих органов.
- Государствам и ОГО следует изучить возможность создания специальных каналов финансирования ОГО с ограниченным доступом к финансам, например, ОГО, работающих в зонах повышенного риска или во время гуманитарных кризисов.
- ОГО должны сформулировать саморегулирующиеся стандартные практики, кодексы поведения и этики на основе четкой и конкретной терминологии и представить их в упорядоченном и удобном для пользователя формате, который бы можно было адаптировать в зависимости от формы и размера ОГО.

III. 3. ЗАЩИТА ДАННЫХ И ПРАВО НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ

Принципы:

1. Государства признают и защищают право на неприкосновенность частной жизни ОГО, их доноров и благополучателей.
2. Требования к отчетности и раскрытию информации и мероприятия в рамках государственного надзора не нарушают права ОГО, их доноров и благополучателей на неприкосновенность частной жизни.
3. Сбор и использование данных для целей фандрейзинга основано на предварительном согласии существующих и потенциальных доноров, а также благополучателей, или на любом другом имеющемся правовом основании, таком как доказуемое наличие законного интереса.
4. Объем собираемых персональных данных и время их хранения ограничены и соразмерны соответствующей цели привлечения средств.
5. Доноры и благополучатели имеют право на доступ к информации о своих данных, хранящихся у ОГО, и вправе потребовать их удаления в любой момент.

ВВЕДЕНИЕ

Деятельность ОГО по привлечению средств включает в себя доступ к персональным данным и работу с ними. ОГО и посредники собирают имена и контактные данные людей или организаций для осуществления своей деятельности, проведения исследований, совершения обращений и ведения учета существующих и/или потенциальных доноров. У них может возникнуть необходимость поделиться информацией о базе своих сторонников с доверенными партнерскими ОГО или донорами для того, чтобы определить новые области работы и соответственно скорректировать свои действия по сбору средств.

Право ОГО на доступ к ресурсам должно соответствовать применимым международным и региональным стандартам защиты данных⁷⁸. Эти стандарты служат, прежде всего, для защиты основного права на неприкосновенность частной жизни, закрепленного в ряде международных

78 См., например, Руководящие принципы ОЭСР о защите конфиденциальности и трансграничных потоков персональных данных (обновлено в 2013 г.); Конвенцию Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных персонального характера (Конвенция 108+); Конвенцию Совета Европы о киберпреступности; Обеспечение неприкосновенности личной жизни в рамках Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС); Принципы Организации американских государств (ОАГ) в отношении защиты данных и защиты данных и конфиденциальности; дополнительный закон Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) о защите персональных данных; Конвенцию Африканского союза (АС) о кибербезопасности и защите персональных данных; Общий регламент ЕС по защите данных (ОРЗД).

документов по правам человека⁷⁹.

Неприкосновенность частной жизни также является правом, позволяющим людям пользоваться другими правами человека, такими как право на свободу самовыражения, мирных собраний и ассоциации. Поэтому государства должны признать, что ОГО, их сотрудники, члены, доноры и благополучатели должны иметь право на неприкосновенность частной жизни и защиту данных, и что оно должно быть надлежащим образом защищены от незаконного, несоразмерного и ненужного вмешательства.

Право на неприкосновенность частной жизни и защиту данных все чаще включается в международные правила фандрейзинговых ассоциаций из разных стран мира: например, Международное заявление об этических принципах сбора средств 2018 года обязывает своих подписантов выполнять требования своих доноров в отношении передачи информации и защиты данных и конфиденциальности. «Устав пожертвований» Итальянского института пожертвований также содержит раздел о правах благополучателей, включающий их права на неприкосновенность частной жизни и защиту данных⁸⁰.

ПРИНЦИПЫ

1. Государства признают и защищают право на неприкосновенность частной жизни ОГО, их доноров и благополучателей.

Право на неприкосновенность частной жизни является одним из основных прав человека, закрепленным в нескольких международных документах по правам человека и более чем в 150 конституциях по всему миру⁸¹. В более чем 100 странах приняты всеобъемлющие законы о защите данных (охватывающие все организации частного и государственного секторов), в некоторых странах действуют отраслевые законы, регулирующие конкретные вопросы или секторы (например, банковская тайна, обеспечение неприкосновенности частной жизни детей в Интернете, медицинские записи и т. д.)⁸².

В соответствии с правом на неприкосновенность частной жизни, произвольное или незаконное вмешательство в частную жизнь, жилище, переписку и семейную жизнь, а также посягательства на репутацию какого бы то ни было человека не допускается. В частности, право на неприкосновенность частной жизни защищает:

- конфиденциальность писем, телефонных звонков, электронной

79 См., например, Всеобщую декларацию прав человека, статья 12; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 17; Европейскую конвенцию о правах человека, статья 8; Хартию ЕС по правам человека, статьи 7-8; Американскую конвенцию о правах человека, статья 11; Арабскую хартию прав человека, статья 21.

80 МакКуиллин И., Сарджент А. и Дэй Х. «Саморегулирование деятельности по привлечению средств: анализ и обзор», Филантропический центр и ЕЦНП, 2019 г.

81 См. проект Constitute: <https://www.constituteproject.org/search?lang=en&key=privacy>.

82 Банисар, Д. «Национальные законы и законопроекты о комплексной защите данных/конфиденциальности 2019 г.», доступно по ссылке: <https://ssrn.com/abstract=1951416> (последняя редакция: 1 августа 2019 года).

- почты, текстовых сообщений и работы в сети Интернет;
- неприкосновенность жилища;
 - Возможность человека принимать решения о своей жизни, включая сексуальный и репродуктивный выбор; а также
 - контроль физических лиц над своими персональными данными⁸³.

Право на неприкосновенность частной жизни также распространяется на объединение и его членов⁸⁴. ОГО пользуются правом на неприкосновенность частной жизни и защиту данных: в некоторых случаях ОГО могут использовать законы о защите данных для того, чтобы оградить себя от запросов правительства на предоставление информации о донорах или благополучателях, в некоторых – отредактировать документы, раскрывающие финансовую информацию. Право на неприкосновенность частной жизни защищает ОГО от произвольного и незаконного надзора за их связями и деятельностью в сети Интернет, как внутри страны, так и за рубежом. Таким образом, любые предъявляемые к ОГО юридические требования о раскрытии информации, обычно подпадающей под действие положений о защите данных, если они не имеют четкой правовой основы, не преследуют законных целей и не соразмерны их достижению (так называемый «трехэтапный тест»), могут являться неоправданным вмешательством в право на свободу объединения и в право на уважение частной жизни⁸⁵.

ОГО, их учредители и члены также должны иметь право добиваться возмещения ущерба за любое неправомерное вмешательство и нарушение их права на свободу объединения или неприкосновенность частной жизни или других смежных прав в результате мероприятий государственного надзора, даже если такой надзор осуществляется на основании законов, направленных на защиту национальной безопасности или борьбу с преступностью⁸⁶.

2. Требования к отчетности и раскрытию информации и мероприятия в рамках государственного надзора не нарушают права ОГО, их доноров и благополучателей на неприкосновенность частной жизни.

В ряде международных инструментов, нормативно-правовых актов и в действиях различных государств по всему миру борьба, в интересах национальной и общественной безопасности или общественного порядка,

83 ЕЦНП (Нист, К.). «Стандарты защиты данных и конфиденциальности для организаций гражданского общества», 2019 г., доступно по ссылке: <http://ecnl.org/data-protection-fundraising/>

84 Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения (см. сноску 19 выше), пункты 164, 211, 228, 231 и 265.

85 ЕКПЧ, статьи 8 и 11; МПГПП, статьи 17 и 22.

86 Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения, п. 272; и ОРЗД ЕС, статьи 60, 77-80 и преамбулы (141), (143) и (145). Например, закон Великобритании «О регулировании полномочий властей, производящих расследование уголовного преступления», 2000 г. (RIPA), является основой для санкционирования и проверки надзорной деятельности Управления уполномоченных по надзору (OSC) и уполномоченного разведывательных служб, при этом в 2009 году парламентское расследование пришло к выводу, что закон не предусматривает четких и эффективных мер по возмещению ущерба в случае превышения надзорных полномочий (см. отчет Палаты лордов Конституционного комитета за 2009 г., «Надзор: граждане и государство». <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/18/1802.htm>).

с мошенничеством, хищениями, легализацией доходов, полученных преступным путем, и другими преступлениями обычно используется в качестве законного основания для раскрытия данных частного характера об ОГО⁸⁷. В последние годы на ОГО оказывается все большее давление для недопущения того, чтобы благотворительный сбор средств использовался для легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма⁸⁸. В результате такого давления были приняты юридически обязательные требования о необходимости документирования пожертвований, хранения данных и уведомления о подозрительной информации, что может привести к нарушению норм защиты данных⁸⁹.

Ситуации, в которых могут возникнуть такие нарушения, перечислены далее:

- ОГО может быть связана обязательством хранить персональные данные доноров дольше, чем это необходимо для целей, для которых они используются;
- ОГО может быть связана обязательством сообщать о подозрительном поведении государственным органам и раскрывать персональную информацию доноров;
- ОГО может быть связана обязательством не уведомлять доноров о том, что о них запрошена информация или что в их отношении проводится расследование, даже в случаях подачи такими донорами запроса на доступ к своим персональным данным⁹⁰.

На региональном уровне, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) считает, что при определенных обстоятельствах отдельные члены ОГО могут быть обязаны раскрыть информацию о своем членстве, а

87 Например: Резолюция 137 Совета Безопасности ООН и Конвенция по борьбе с финансированием терроризма, обязывающие государства препятствовать и пресекать финансирование террористических актов и криминализировать деятельность, связанную с терроризмом; Конвенция ООН 2000 года против транснациональной организованной преступности (КПТОП) и Конвенция ООН 2003 года против коррупции (КПК), в которых, в частности, рекомендуется наличие национальных законов, в соответствии с которым все организации, которые потенциально могут использоваться для легализации доходов, полученных преступным путем, обязаны идентифицировать своих клиентов, вести учет и сообщать о подозрительных операциях; Рекомендации Целевой группы по финансовым мерам борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем (ФАТФ) (40 рекомендаций и 9 специальных рекомендаций), представляющие собой всеобъемлющий комплекс мер для обеспечения правового и институционального регулирования борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма. Свои обязательства, предусмотренные вышеуказанными документами в отношении национального законодательства, различные государства выполняют неединообразно и, зачастую, фрагментарно. ЕС принял ряд Директив по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем; Четвертая директива по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, вступила в силу в июне 2017 года.

88 В Рекомендации ФАТФ №8 говорится о том, что НКО могут использоваться для финансирования терроризма; государствам настоятельно рекомендуется предусмотреть государственную регистрацию ОГО и обязать их вести финансовую отчетность и обмениваться данными с правоохранительными органами.

89 В Великобритании, например, Положения о легализации доходов, полученных преступным путем, финансировании терроризма и переводе средств (информация о плательщике) 2017 года обязывают любое лицо или организацию, получившую соответствующие данные (идентификационные данные, информацию о переводах, партнерах и т. д.), регистрировать их.

90 Например, в соответствии с Законом Великобритании о терроризме 2000 года и Законом о доходах, полученные преступным путем, благотворительные организации, обосновавшиеся в Великобритании, обязаны сообщать в соответствующие органы о «подозрительной деятельности», связанной с потенциальной легализацией доходов, полученных преступным путем, или террористической деятельностью, при этом уведомление лица о том, что властям было направлено «сообщение о подозрительной деятельности» в отношении такого лица, является правонарушением – в том случае, если раскрытие этой информации может нанести ущерб какому-либо расследованию.

именно, в тех случаях, когда такое членство может вступать в конфликт с их обязанностями госслужащих⁹¹. При этом Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения пояснил, что, хотя такие требования и могут быть законными, «наличия одного законного интереса недостаточно», и что все соответствующие ограничения должны представлять собой «наименее агрессивные методы достижения желаемой цели»⁹².

3. Сбор и использование данных для целей фандрейзинга основано на предварительном согласии существующих и потенциальных доноров, а также благополучателей, или на любом другом имеющемся правовом основании, таком как доказуемое наличие законного интереса.

Деятельность ОГО по привлечению средств включает в себя «обработку персональных данных, то есть сбор, сравнение, хранение, анализ и передачу информации, на основании которой физическое лицо («субъект данных») идентифицируется или может быть идентифицировано»⁹³. Благодаря развитию новых технологий появилась возможность генерировать, собирать, хранить и анализировать огромные объемы персональных данных способами, которые ранее были невообразимыми. Такие персональные данные могут касаться доноров и сторонников, от которых зависит организация, сотрудников, волонтеров, а также благополучателей, которые могут относиться к маргинализированным или уязвимым слоям населения и, следовательно, являться данными, требующими особо деликатного обращения.

Интернет и использование цифровых коммуникаций резко расширили возможности для обмена персональными данными и доступа к ним, в том числе со стороны неуполномоченных лиц. Данные, которые обрабатывают и хранят у себя ОГО, независимо от их размера, могут представлять интерес для самых разных злоумышленников, включая негосударственные структуры, правительства и компании с коммерческими интересами.

Что касается разработки международных стандартов защиты данных и конфиденциальности, то первый принятый важный документ такого рода, Руководящие принципы ОЭСР о защите конфиденциальности и трансграничных потоков персональных данных, говорит о том, что одним из его основных принципов является то, что «дальнейшее использование собранных данных может быть осуществлено либо с согласия субъекта

91 ЕСПЧ, мasonicкая организация «Великий Восток Италии» на Палаццо Джустиниани против Италии (35972/97), 31 мая 2007 года.

92 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», А/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 35.

93 Общий регламент ЕС по защите данных: «Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 года о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС» (ОПЗД), статья 4, пункт 1, доступно по ссылке: <https://gdpr-info.eu/>.

данных или на основании применимого законодательства»⁹⁴. Принцип предварительного согласия субъектов данных неизменно отражался в следующих нормативно-правовых актах международного и регионального уровня⁹⁵.

Представляется, что ЕС находится в авангарде международных усилий по защите данных и конфиденциальности благодаря недавнему принятию ОРЗД и готовящемуся нормативно-правовому акту ePrivacy⁹⁶. В целом ОРЗД применяется ко всем организациям, включая организации гражданского общества, расположенные за пределами ЕС и Европейской экономической зоны (ЕЭЗ), которые обрабатывают персональные данные субъектов данных (согласно определению, данному этому термину в ОРЗД). Основные положения ОРЗД включают необходимость явного согласия субъекта данных на те виды использования данных («обработка данных»), которые ОГО намерены осуществлять⁹⁷, за исключением случаев применения альтернативного правового основания⁹⁸. В частности, ОГО вправе не запрашивать предварительное прямое согласие, если смогут доказать, что у них имеется «законный интерес» (например, при обычном общении и обмене текстовыми сообщениями с имеющимися донорами и сторонниками; при отправке рабочих сообщений о сделанном пожертвовании, которые, например, не содержат рекламных материалов; при получении от третьих сторон персональных данных имеющих доноров и сторонников – например, посредством телематчинга или телеаппендинга – при условии, что они информируют об этом доноров и сторонников сразу после контакта с ними и уведомляют их своим праве на отзыв своего согласия на установление с ними контакта; или при обмене данными имеющихся доноров и сторонников при условии их уведомления о том, кому были предоставлены такие данные⁹⁹). Понятие «прямое согласие» подразумевает явное, положительное согласие, а не использование традиционных методов предоставления согласия в виде форм с заранее проставленными галочками, сайтов с соответствующими настройками по умолчанию и предоставление согласия по умолчанию, если лицо не предприняло конкретных действий, указывающих на несогласие с его стороны¹⁰⁰. Ожидаемый нормативно-правовой акт ЕС ePrivacy

94 Руководящие принципы ОЭСР о защите конфиденциальности и трансграничных потоков персональных данных, пункт 10.

95 См., например, Конвенцию Совета Европы 108+, статья 5, пункт 2; Принципы конфиденциальности АТЭС, принцип 24; Принципы ОАГ в отношении защиты данных и конфиденциальности, второй принцип; Дополнительный закон ЭКОВАС о защите персональных данных, статья 23; Конвенция АС о кибербезопасности и защите персональных данных, статья 13, принцип 1.

96 Предложение по Постановлению Европейского парламента и Совета, касающемуся уважения к частной жизни и защиты персональных данных в электронных сообщениях и отмене Директивы 2002/58/ЕС (Положение о конфиденциальности и электронных коммуникациях), доступно по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0010&from=EN>.

97 ОРЗД, статья 7.

98 Например, статья 6(1)(f) ОРЗД также позволяет ОГО ссылаться на свои «законные интересы» при обработке данных в случае, если над ними не преобладают интересы или основные права и свободы субъекта данных, согласно которым необходима защита персональных данных (в частности, если субъектом данных является ребенок). ОГО также могут раскрывать данные третьей стороне, если они обязаны сделать это по закону (например, при предъявлении соответствующего приказа государственным органом).

99 Нист, К., Стандарты защиты данных для организаций гражданского общества, (2018 г.), ЕЦНП, стр. 14-15.

100 ОРЗД, преамбула 32.

приведет к еще большему ужесточению обязательств для всех организаций, включая ОГО, в отношении прямого маркетинга, – согласие должно будет соответствовать тем же стандартам, которые предусмотрены ОРЗД, а давать его надо будет в отношении большего количества технологий, таких как мгновенный обмен сообщениями, уведомления в приложениях и cookie-файлы, предназначенные для отслеживания сайтов.

Вышеуказанные европейские реформы уже оказывают влияние на законы о защите данных/конфиденциальности в других странах и регионах. Поскольку предусмотренные ОРЗД требования к передаче данных распространяются и на организации, базирующиеся за пределами Европы, если они обрабатывают персональные данные резидентов и граждан ЕС/ЕЭЗ, неевропейские страны уже начали принимать аналогичные или похожие законоположения для того, чтобы облегчить и упростить соблюдение требований о трансграничной передаче данных¹⁰¹.

4. Объем собираемых персональных данных и время их хранения ограничены и соразмерны соответствующей цели привлечения средств.

Как международные, так и региональные стандарты защиты данных и конфиденциальности говорят о том, что данные должны собираться с конкретными, четко определенными и законными целями, а время их хранения также должно быть ограничено и обусловлено исключительно необходимостью достижения таких целей¹⁰².

Международные и национальные объединения по привлечению средств также могут сыграть фундаментальную роль в продвижении вышеуказанных стандартов и обучении ОГО на региональном и местном уровнях правилам и нормам хранения данных. Например, в США на сайте Национального совета некоммерческих организаций подробно изложены правила и нормы хранения данных.

Также важно подчеркнуть, что высочайшие стандарты защиты конфиденциальности, предусмотренные ОРЗД в отношении обработки данных резидентов ЕС/ЕЭЗ и граждан за пределами стран ЕС/ЕЭЗ, включают «право не подвергаться действию полностью автоматизированных решений», которые окажут на них значительное влияние (например, система автоматически выбирает и/или передает их персональные данные третьим лицам на основе алгоритма) без их предварительного согласия и предоставления права запрашивать проверку с участием человека.

¹⁰¹ Например, закон Таиланда «О защите персональных данных» (2019 г.); закон Филиппин «О защите персональных данных», правила и нормы его применения (2016 г.); общий закон Бразилии «О конфиденциальности данных» (2018 г.); закон Японии «О защите персональных данных» (2017 г.).

¹⁰² См., например, Руководящие принципы ОЭСР о защите конфиденциальности и трансграничных потоков персональных данных, пункты 7 и 9; Конвенцию Совета Европы 108+, пункты 47-48, 53; Принципы конфиденциальности АТЭС, Принципы 24-25; Принципы ОАГ в отношении защиты данных и конфиденциальности, первый и третий принципы; дополнительный закон ЭКОВАС о защите персональных данных, статья 25; Конвенцию АС о кибербезопасности и защите персональных данных, ст. 13, Принципы 3(а) и (с); Хартию основных прав ЕС, ОРЗД, статья 5(1) (a-d).

5. Доноры и благополучатели имеют право на доступ к информации о своих данных, хранящихся у ОГО, и вправе потребовать их удаления в любой момент.

Право физических лиц на доступ к своим персональным данным, хранимым ОГО, а также на их изменение, закреплено, на разных уровнях, во всех соответствующих международных и региональных стандартах защиты данных и конфиденциальности¹⁰³.

В ЕС Общим регламентом защиты данных также прямо формализовано право физических лиц требовать удаления, без необоснованных задержек, своих персональных данных в тех случаях, когда они больше не нужны для целей, для которых они были собраны, когда они отзывают свое согласие или когда, помимо прочего, они возражают против обработки таких данных¹⁰⁴.

Рекомендации:

- В каждом государстве положения, регулирующие привлечение средств, должны быть четко прописаны в законе, безусловно необходимы, соразмерны законным целям, которые необходимо достичь, должны предусматривать конкретные меры предосторожности и подлежать контролю со стороны независимых органов¹⁰⁵.
- Все правила и практики надзора и контроля за ОГО должны исходить из принципа минимального вмешательства государства в деятельность ОГО и не должны быть более обременительными, чем правила и практики, применяющиеся к частному бизнесу¹⁰⁶.
- ОГО вправе на законных основаниях полагаться исключительно на свои «законные интересы»¹⁰⁷ при обработке персональных данных для привлечения средств и рекламных мероприятий, однако в этом случае сбор, хранение и иное использование данных должно быть строго необходимо и соразмерно таким интересам, а иные интересы, права или свободы субъекта данных не должны преобладать над ними¹⁰⁸.

103 См., например, Руководящие принципы ОЭСР о защите конфиденциальности и трансграничных потоков персональных данных, пункт 13; Конвенцию Совета Европы 108+, статья 9, пункт 7б; Принципы конфиденциальности АТЭС, принцип 7б; Принципы ОАГ в отношении защиты данных и конфиденциальности, восьмой принцип; Дополнительный закон ЭКОВАС о защите персональных данных, статьи 38-41; Конвенцию АС о кибербезопасности и защите персональных данных, статьи 16-18; ОРЗД, статьи 15 и 16.

104 ОРЗД, статья 17.

105 Комитет ООН по правам человека. «Заключительные замечания по четвертому периодическому отчету Соединенных Штатов Америки», CCPR/USA/ICO/4, 23 апреля 2014 года, доступно по ссылке: <https://undocs.org/CCPR/C/USA/CO/4>, стр. 22. []

106 Пункт 228 совместных Руководящих принципов ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения (см. сноску 19 выше).

107 «Законные интересы» – это, например, отправка, на регулярной основе, электронных и текстовых сообщений имеющимся донорам и сторонникам (например, рабочие сообщения о сделанных пожертвованиях, не содержащие рекламных материалов), цели, связанные с прямым маркетингом, предотвращение мошенничества, внутренние административные цели, обработка данных для обеспечения информационной безопасности, уведомление компетентных органов о потенциально преступных действиях и т. д. Такие интересы являются законными в том случае, если над ними не преобладают интересы или основные права человека. См. ЕЦНП (Нист, К.), «Стандарты защиты данных и конфиденциальности для организаций гражданского общества», 2019 г., доступно по ссылке: <http://ecnl.org/data-protection-fundraising/>.

108 Например, ОГО вправе отправлять типовые электронные и текстовые сообщения имеющимся донорам и

- В случае если имеющийся законный интерес в обработке персональных данных без предварительного явного разрешения четко доказать невозможно, ОГО и поставщики услуг должны запросить согласие соответствующего физического лица на использование его персональных данных (таких как имя, возраст и адрес), на передачу эти данных третьим сторонам, и направить этому физическому лицу информацию о привлечении средств или рекламную информацию. Субъект данных должен иметь возможность с легкостью отозвать свое согласие в любой момент.
- ОГО вправе обмениваться информацией о своих донорах и сторонниках с другими ОГО, сторонними компаниями или правительством на основании согласия, законных интересов и правовых обязательств (например, на основании судебного приказа). Однако им необходимо будет информировать физических лиц об организациях, которым были переданы их персональные данные¹⁰⁹.
- В случае если ОГО решат использовать третьи стороны для обработки персональных данных своих сотрудников, доноров, благополучателей или сторонников (например, для исследований, расчета заработной платы сотрудников, внешних контактов и т. д.), третьи стороны должны предоставить достаточные гарантии того, что они будут применять аналогичные стандарты защиты данных и конфиденциальности (например, за счет включения в договор соответствующих положений, обязательства выполнять соответствующий кодекс поведения)¹¹⁰.
- ОГО следует на регулярной основе предлагать субъектам данных просматривать, обновлять и исправлять их персональные данные, хранящиеся в базах данных ОГО.
- ОГО следует внедрить эффективные механизмы, позволяющие ОГО давать физическим лицам ответы на их запросы о предоставлении персональных данных без взимания платы за предоставление таких данных.

сторонникам (например, рабочие сообщения о сделанных пожертвованиях, не содержащие рекламных материалов) на основе своих законных интересов». См. ЕЦНП (Нист, К.). «Стандарты защиты данных и конфиденциальности для организаций гражданского общества», 2019 г., доступно по ссылке: <http://ecnl.org/data-protection-fundraising/>.

III.4. ПРИВЛЕЧЕНИЕ СРЕДСТВ ИЗ-ЗА ГРАНИЦЫ

Принципы:

1. Государства не налагают ограничения на получение и использование ОГО международного финансирования или на финансирование зарубежных ОГО, и не используют обременительные процедуры, связанные с вышесказанным
2. Государства гарантируют справедливый налоговый режим для трансграничных пожертвований и пожертвований внутри страны.
3. Посреднические организации могут оказывать помощь для привлечения средств из-за границы.
4. Получающие международное финансирование ОГО не дискредитируются, на них не навешиваются ярлыки «иностранных агентов», они не подвергаются нападкам со стороны СМИ, правительства или третьих сторон.
5. Банки признают право ОГО открывать банковские счета и пользоваться банковскими услугами.

ВВЕДЕНИЕ¹¹¹

Поскольку ОГО нуждаются в ресурсах для обеспечения своей работы, право на свободу объединения также включает в себя право на свободный поиск, получение и использование ресурсов¹¹². Финансирование может быть получено из различных источников, включая физических и юридических лиц, находящихся в другой стране.

Хотя большинство стран мира не ограничивают типы средств, которые вправе получать ОГО, в ряде стран мира усиливается тенденция к наложению дополнительных обязательств на ОГО, желающих получать иностранное финансирование (далее будет для обозначения финансирования со стороны иностранных правительств, юридических и физических лиц и международных организаций будет использоваться термин «иностранное финансирование»)¹¹³. Во многих

111 Настоящая глава основана на исследовании ЕЦНП «Обеспечение притока пожертвований: Международные стандарты, защищающие трансграничные пожертвования в пользу ОГО, 2019 г., доступно по ссылке: <http://ecnl.org/publications/enabling-the-flow-of-donations/>

112 См. Руководящие принципы, пункт 102, ЕСПЧ, Рамазанова и другие против Азербайджана (44363/02), пункты 59-60; УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 8; Совет Европы «Рекомендация CM/Rec(2007)145 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе», доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d, пункт 50; Декларация ООН о праве и обязанности, в том числе физических лиц, групп и органов общества, поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, A/RES/53/144, доступно по ссылке: <https://undocs.org/en/A/RES/53/144> Ст. 13; Африканская комиссия по правам человека и народов: Руководящие принципы о праве на свободу объединения и собраний в Африке, доступно по ссылке: <https://www.achpr.org/presspublic/publication?id=22>, пункты 37-38.

113 ЕЦНП. Обеспечение притока пожертвований: Международные стандарты, защищающие трансграничные пожертвования в пользу ОГО, 2019 г., доступно по ссылке: <http://ecnl.org/publications/enabling-the-flow-of-donations/>

странах в отношении иностранных пожертвований применяется дискриминационный налоговый режим, отличный от режима, применяемого к внутренним ресурсам. Кроме того, ОГО подвергаются дискредитации и навешиванию ярлыков со стороны правительства и государственных СМИ, что подрывает их авторитет и доверие к ним со стороны общества.

Негативная риторика и ограничительные законы, направленные на сдерживание иностранного финансирования, вредят не только самим ОГО, но и их благополучателям и, следовательно, подрывают гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права в целом.¹¹⁴

Следовательно, государства должны устранить административные барьеры, связанные с трансграничной благотворительностью, и обеспечить благоприятное налогообложение¹¹⁵. Банки также должны предоставлять ОГО доступ к своим финансовым услугам и тесно сотрудничать с сектором ОГО для принятия мер в связи с любыми банковскими методами минимизации рисков, мешающими работе ОГО и фандрейзинговой деятельности.

ПРИНЦИПЫ

- 1. Государства не налагают ограничения на получение и использование ОГО международного финансирования или на финансирование зарубежных ОГО, и не используют обременительные процедуры, связанные с вышесказанным.**

Государства налагают различные обязательства, которые могут затрагивать ОГО, желающие получить иностранное финансирование, и/или иностранные государства, юридические и физические лица, желающие финансировать ОГО в определенных странах.

Ограничения для ОГО включают: запрет на международное финансирование (Бахрейн¹¹⁶, Саудовская Аравия)¹¹⁷, ограничения на международное финансирование определенных видов деятельности (например, Ирландия¹¹⁸, Судан, Индонезия, Боливия)¹¹⁹, запреты на получение международных средств от конкретных доноров (например, в

114 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 9.

115 Европейский центр фондов, сети доноров и фондов в Европе. «Европейский благотворительный манифест: частные ресурсы для общественного блага», 2019. Доступно по ссылке: https://www.philanthropyadvocacy.eu/wp-content/uploads/2019/03/20190321-Philanthropy-Manifesto_420x210_WEB.pdf.

116 Бахрейн, закон «Об объединениях, социальных и культурных клубах, специальных комитетах по делам молодежи и спорта и частных учреждениях Бахрейна от 18 декабря 1989 года, статья 20.

117 Согласно статье 21(12) Положения об объединениях и фондах Саудовской Аравии, организация не вправе получать субсидии из-за рубежа без одобрения Министерства социальных дел в на основании соответствующего подзаконного акта. В подзаконных актах, принятых во исполнение нового положения, не прописан порядок получения такого одобрения, поэтому формально пожертвования от граждан, не являющихся гражданами Саудовской Аравии, не разрешены.

118 Ирландия, закон о выборах 1997 г., разделы 23А и 48А.

119 Боливия, Верховный указ № 29308, статья 9.

России¹²⁰, Эритрее, Тунисе)¹²¹: требования уведомлять соответствующие государственные органы о получении международных средств (например, Турция, Тунис, Индия)¹²²; требование о том, чтобы право на получение иностранного финансирования признавалось по специальной процедуре (например, Индия, Бангладеш, Кувейт), требование о том, что иностранное финансирование должно предоставляться только через специальные банковские счета (например, Бангладеш, Индия) или направляться через централизованный государственный фонд, банк или государственный орган (как в Бурунди¹²³, Непале)¹²⁴. В некоторых странах ОГО, финансируемые из иностранных источников, должны регистрироваться в специальном государственном реестре, попадая при этом в особую категорию (например, Россия, Венгрия). Кроме того, по законодательству некоторых стран ОГО, получающие средства из-за рубежа, подлежат более строгому государственному надзору и контролю, включая проверки, проводимые без предварительного предупреждения¹²⁵. В некоторых случаях на ОГО, получающих иностранное финансирование, налагаются более частые, более обстоятельные, более обременительные (по сравнению с другими ОГО) обязательства по отчетности и раскрытию информации (например, в Индии, России, Венгрии и Тунисе¹²⁶), или же в их отношении проводятся специальные ревизии или проверки (например, в России)¹²⁷.

Кроме того, в ряде государств ОГО запрещено принимать пожертвования от конкретных доноров или для государств-доноров или организаций-доноров предусмотрены существенные обязательства. Например, в Тунисе тунисским ОГО запрещено принимать пожертвования из стран, не имеющих с Тунисом дипломатических отношений, или от организаций, защищающих интересы и политику таких стран¹²⁸. В Азербайджане иностранные НКО обязаны регистрироваться и/или открыть представительство или филиал в этой стране, подписать соглашение с Министерством юстиции и получить заключение Министерства финансов о финансово-экономической целесообразности предоставляемой финансовой помощи¹²⁹.

Некоторые государства также вводят ограничения на отток средств на

120 Федеральный закон Российской Федерации от 2012 г. № 272-ФЗ от 28 декабря 2012 года «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», статья 3.

121 Тунис, указ № 88 2011 года о регистрации объединений, статья 35.

122 Закон Турции об объединениях от 4 ноября 2004 года, статья 21; закон Турции «О фондах» от 20 февраля 2008 года, статья 25, пункт 2; Тунис, указ № 88 2011 года, статья 41; закон Индии «О регулировании иностранных пожертвований» от 27 сентября 2010 года, статья 18.

123 Бурунди, Закон Бурунди № 1/02 2017 года «О создании органической сети некоммерческих организаций», статья 74.

124 Непал, Политика сотрудничества в области развития, 2014 г., раздел 3.9.10.

125 Закон РФ «О некоммерческих организациях», статья 32, пункты 4.2 и 4.3.

126 Указа Туниса № 88 от 2011 года, касающегося регистрации объединений. Согласно статье 41 указа, объединения обязаны публиковать информацию о получаемой ими иностранной помощи, пожертвованиях и грантах, и указывать их источник, сумму и назначение в каком-либо одном печатном издании и на своем сайте (при наличии).

127 Закон РФ «О некоммерческих организациях» 1996 г., статья 4.

128 Указ Туниса № 88, 2011 г., статья 35.

129 Закон Азербайджана об объединениях, статьи 12.3 и 24-1; Постановление № 339 Кабинета Министров Республики Азербайджан от 4 декабря 2015 года.

финансирование ОГО за границей. Это достигается за счет наложения обязательств на граждан, желающих сделать пожертвование иностранным организациям, как, например, в ЮАР, где физическое лицо, прежде чем отправить пожертвование иностранной ОГО, обязано сначала получить на это согласие¹³⁰. В Сингапуре в соответствии с так называемым «правилом фандрейзинга 80:20» лицо или организация, желающая привлечь средства общественности (не из частных источников) для «благотворительных и филантропических целей за границей», должны получить разрешение от Уполномоченного по благотворительным организациям. Разрешение предоставляется только в том случае, если заявитель обязуется направить 80% привлеченных средств на благотворительные цели в Сингапуре¹³¹. В Палестине для перевода денег за пределы Палестины в непалестинские банки и с Западного берега реки Иордан в банки в Газе и Иерусалиме требуется (независимо от суммы) предварительное разрешение Министерства внутренних дел. Разрешение необходимо получать каждые шесть месяцев. Многие ОГО со штаб-квартирой на Западном берегу реки Иордан и ОГО, работающие в Газе, сообщали о прекращении своей деятельности в Газе из-за невозможности нормально переводить средства и оплачивать работу своих сотрудников в Газе¹³².

Государства использовали различные предлоги для введения дополнительных обязательств и ограничительных мер в отношении иностранного финансирования, включая необходимость обеспечения прозрачности финансирования ОГО, ограничения международного влияния, предотвращения коррупции, легализации доходов, полученных преступным путем, терроризма, и эффективного использования помощи, предоставляемой в целях развития. Ограничения часто оправдывались ссылками на требования Целевой группы по финансовым мерам борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем (ФАТФ), и особенно ее Рекомендацией 8, создавшей возможности для ее неверного толкования и использования национальными регулирующими органами¹³³.

Контроль государства над ОГО, получающими международное финансирование, не должен быть «необоснованным, чрезмерное навязчивым или деструктивным» для законной деятельности ОГО¹³⁴. Обязательство направлять финансирование через государственные структуры, сообщать обо всех средствах, полученных из иностранных источников, и об их распределении или использовании, а также получать разрешение властей на получение или использование средств – все это является нарушением прав человека. Максимум, что государство может

130 <https://www.icnl.org/post/report/south-africa-philanthropy-law>

131 Правительство Сингапура, Министерство культуры, по делам местных сообществ и молодежи, «Сбор средств для благотворительных целей за границей», доступно по ссылке: <https://www.charities.gov.sg/Fund-Raising/Pages/Fund-Raising%20for%20Foreign%20Charitable%20Purposes.aspx>.

132 МЦНП. (Фар, Д.), «Оценочный отчет МЦНП – Палестина», 22 июня 2019 года.

133 Подробнее о ФАТФ см.: <http://fatfplatform.org/>

134 Совместное промежуточное заключение ОБСЕ-БДИПЧ/Венецианской комиссии по проекту закона о внесении изменений в закон «О некоммерческих организациях» и иные законодательные акты Республики Кыргызстан от 16 октября 2013 года, пункт 69, доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)030-e).

требовать от ОГО – это сделать уведомление о получении таких средств¹³⁵. При этом процедура уведомления должна быть простой, ясной и понятной, и иметь автоматический механизм предоставления разрешения на получения средств, не позволяющий административным органам самим решать, могут ли ОГО получать их или нет¹³⁶. То же самое верно и когда используются системы, предусматривающие прохождение средств через государственные фонды или органы; когда на ОГО, получающие иностранное финансирование, налагаются чрезмерно обременительные требования к отчетности; когда ОГО обязаны раскрывать имена, а иногда и места жительства доноров; когда ОГО не вправе заниматься деятельностью, связанной с правами человека, отстаиванием взглядов или другой подобной деятельностью; когда работа таких организаций подвергается дискредитации или делегитимизации из-за навешивания на них ярлыков (например, «иностранных агентов»); когда их донимают специальными проверками; когда ОГО, не соблюдающие вышеуказанное, подвергаются уголовному преследованию¹³⁷.

По мнению Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения, государства должны показать изменения в своем мышлении, четко демонстрируя, что финансирование ОГО способствует развитию процветающего, многогранного и независимого гражданского общества, характерного для успешно развивающихся демократических стран¹³⁸.

2. Государства гарантируют справедливый налоговый режим для трансграничных пожертвований и пожертвований внутри страны.

Когда речь идет о трансграничной благотворительности, вопрос налогообложения может иметь много разных аспектов. Затронутыми могут оказаться налоговые обязательства ОГО-получателей средств (налог на доходы, НДС, налог на наследство и т. д.), а также возможность использования налоговых льгот донорами после пожертвования из-за рубежа. Например, некоторые государства, такие как Казахстан, требуют от ОГО, получающих финансирование из-за рубежа, платить специальные дополнительные налоги с полученных средств и отчитываться о них отдельно перед соответствующими налоговыми органами¹³⁹.

В Беларуси гранты не облагаются налогом только в том случае, если

135 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункты 36-37. См. также следующие документы, принятые Африканской комиссией по правам человека и народов: Руководящие принципы о праве на свободу объединения и собраний в Африке, доступно по ссылке: <https://www.achpr.org/presspublic/publication?id=22>, пункты 37-38.

136 Промежуточное заключение Венецианской комиссии по проекту закона «Об организациях гражданского общества Египта», 18 июня 2013 года, доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)032-e), пункт 43.

137 Руководящие принципы, пункт 222.

138 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 34.

139 Казахстан, Налоговый кодекс, статья 14.

они зарегистрированы в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь и используются исключительно по целевому назначению, определенному применимым законодательством и специальными разрешениями/постановлениями Президента. Департамент может зарегистрировать иностранный грант с освобождением от налогов или без освобождения по своему усмотрению, или же может освободить от налогов только небольшую часть суммы гранта. Использование иностранных грантов без регистрации запрещено и карается как ликвидацией ОГО, так и уголовной ответственностью руководителей¹⁴⁰.

Наблюдается новая тенденция приравнивать иностранные источники к внутренним пожертвованиям на основе налогового законодательства. В ЕС принцип недискриминационного налогообложения трансграничных благотворительных пожертвований был подкреплен несколькими постановлениями Европейского суда, включая Перше, Мисьонверк и *ЕС против Австрии*¹⁴¹. Дела *Persche* и *ЕС против Австрии* касаются возможности доноров претендовать на налоговые льготы в отношении трансграничных пожертвований. В деле Мисьонверк Европейский суд разрешил вопрос о том, обязана ли организация, имеющая в одной стране ЕС статус организации, приносящей общественную пользу, платить налог на наследство, полученное от наследодателя в другой стране ЕС¹⁴². При этом многие страны ЕС не торопятся адаптировать свое национальное законодательство и устранять практические препятствия, поэтому правовая неопределенность зачастую остается даже после того внесения в законодательство соответствующих изменений. Налоговые органы, по-видимому, используют бюрократические сложности, обременительные административные процедуры и недостаток прозрачности для того, чтобы ограничить доступность налоговых льгот для пожертвований в пределах ЕС. Например, для того, чтобы претендовать на налоговые льготы во Франции, организация-получатель должна либо получить аккредитацию французских налоговых органов, либо донор должен быть в состоянии доказать свою равноценность. Поэтому Европейская комиссия ввела против государств-членов ряд процедур, связанных с нарушениями в области налогообложения трансграничной благотворительности¹⁴³.

140 Закон «Об общественных объединениях» от 4 октября 1994 года (в редакции 2013 года), Декрет Президента Республики Беларусь № 5 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи» от 31 августа 2015 года. См. также Налоговый кодекс Республики Беларусь.

141 Европейский суд, 27.1.2009 - C-318/07 (Хайн Перше/финансовое управление Люденшайда); Европейский суд, 10.2.2011 - C-25/10 (Мисьонверк Вернер Хойкельбах еВ/Бельгия); Европейский суд, 16.6.2011 – C-10/10 (Комиссия/Австрия).

142 ЕЦНП. «Нормативно-правовая база для привлечения средств в Европе», ЕЦНП, 2017 г., доступно по ссылке: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2017/11/The-Regulatory-Framework-for-Fundraising-in-Europe_ECNL-research.pdf.

143 Европейский центр фондов (ЕЦФ) и Transnational Giving Europe (TGE). «Развитие трансграничной благотворительности в Европе: на пути к эффективной налоговой среде», май 2017 г., доступно по ссылке: <https://efc.issuelab.org/resource/boosting-cross-border-philanthropy-in-europe-towards-a-tax-effective-environment.html>.

В качестве примера передовой практики можно отметить, что в Португалии импортируемые товары облагаются НДС, при этом предусмотрено большое количество исключений, в том числе в отношении пожертвований. Однако товары, импортированные из стран, не входящих в ЕС, облагаются таможенными пошлинами. Дополнительные расходы, такие как банковские сборы и налоги, существуют, но применяются так же, как и в отношении финансовых потоков других типов. Отсутствует процесс утверждения получения благотворительных пожертвований из-за рубежа, и не имеется каких-либо ограничений на получение трансграничных благотворительных пожертвований¹⁴⁴.

В США частные фонды, заинтересованные в финансировании организаций и проектов за рубежом, также могут пользоваться налоговыми льготами при условии, что они выполняют предусмотренную Налоговым управлением США «оценку эквивалентности грантополучателя» для того, чтобы гарантировать, что иностранный грантополучатель средств использует их должным образом в благотворительных целях. Оценка эквивалентности грантополучателя – это выполняемая частным фондом оценка того, является ли иностранный грантополучатель организацией, равнозначной общественной благотворительной организации США, и соответствует ли он требованиям, изложенным

в разделе 501(с)(3) Налогового кодекса. Помимо прочего, целями деятельности грантополучателя должны быть исключительно благотворительные, образовательные или иные цели, не подпадающих под действие раздела 501(с)(3); грантополучатель должен заниматься в основном деятельностью, соответствующей определенной цели, подпадающей под освобождение от уплаты налога; грантополучатель не должен участвовать в каких-либо сделках, которые могут привести к предоставлению средств в распоряжение частных лиц или получению запрещенной частной выгоды; после ликвидации его активы должны быть переданы другой некоммерческой организации для определенных целей, подпадающих под освобождение от уплаты налога, или правительственному учреждению; грантополучатель не должен заниматься значительным лоббированием запрещенных политических кампаний¹⁴⁵.

Некоторые организации дают потенциальным донорам, ОГО, фондам и государственным чиновникам возможность эффективно ознакомиться с законами, постановлениями и другими материалами, чтобы они могли предвидеть последствия своей деятельности, связанной с

144 Гудзоновский институт. «Индекс филантропической свободы: отчеты по отдельным странам», 2016 г., доступно по ссылке: <https://wings.issuelab.org/resources/27065/27065.pdf>. См. также Глобальные индексы филантропии, подготовленные Семейной школой филантропии Лилли при Университете Индианы, доступно по ссылке: <https://philanthropy.iupui.edu/research/globalindices.html>.

145 Блог некоммерческого права (NEO Law Group). «Предоставление грантов зарубежным организациям: оценка эквивалентности грантополучателя», 28 сентября 2017 года, доступно по ссылке: <http://www.nonprofitlawblog.com/international-grantmaking-equivalency-determinations/>

трансграничными пожертвованиями. Например, Совет фондов в партнерстве с МЦНП имеет регулярно обновляемую библиотеку соответствующей литературы и ведет так называемые «страновые справочники» с ключевой информацией о нормах и положениях законодательств о некоммерческих организациях 35 стран мира¹⁴⁶. Эти справочники дают фондам США и других стран, ОГО, правительствам, научным учреждениям и консультантам возможность ознакомиться с материалами, которые помогут им оценить потенциальные налоговые выгоды, связанные с трансграничной благотворительной деятельностью.

3. Посреднические организации могут оказывать помощь для привлечения средств из-за границы.

Помощь, связанную с получением трансграничных пожертвований, могут оказывать посреднические организации, такие, как, например, Transnational Giving Europe (TGE). TGE – это партнерство ведущих европейских фондов и объединений, позволяющее донорам – как юридическим, так и физическим лицам, находящимся в одной из стран-участниц – оказывать финансовую поддержку ОГО, находящимся в других странах-участницах, используя при этом налоговые льготы, предусмотренные законодательством страны своего проживания. TGE является связующим звеном между ОГО и потенциальными донорами за рубежом, позволяя ОГО привлекать средства из-за рубежа без необходимости создавать филиалы или дочерние организации. Утвердив TGE в качестве правомочного получателя транснациональных пожертвований, ОГО получает налоговые льготы на благотворительность, предусмотренные национальным законодательством, идентичные льготам, которые получают местные благотворительные организации. Иностранцы доноры, оказывающие поддержку такой ОГО, получают такие же налоговые льготы, что и те, которые предоставляются за поддержку некоммерческих организаций (НКО) в их родной стране. TGE выполняет все административные задачи, связанные с освобождением пожертвований от налогообложения. Для покрытия своих операционных расходов TGE берет 5% от пожертвованной суммы, не превышающей 100 000 евро, и 1% от суммы, превышающей 100 000 евро. Максимальная сумма покрытия своих операционных расходов составляет 15 000 евро. В настоящее время TGE работает в 21 стране и является единственным практическим способом оптимизации налогов при совершении пожертвований в Европе¹⁴⁷.

Фонд благотворительной помощи (ФБП) это еще одна организация, которая помогает донорам, компаниям и благотворительным организациям повысить эффективность своей работы. Международные офисы ФБП со штаб-квартирой в Великобритании позволяют ФБП делать пожертвования благотворительным организациям за рубежом. ФБП выполняет для донора проверку законности проекта, в рамках которого совершается

146 МЦНП и Совет фондов. «Страновые справочники», доступно по ссылке: <https://www.cof.org/country-notes>.

147 Подробнее о TGE см.: <https://www.transnationalgiving.eu/how-does-it-work>.

пожертвование, и организует его выплату¹⁴⁸. Подобная организация – «Фонды Ирландии» – представляет собой глобальную благотворительную сеть, созданную в 1976 году для продвижения и поддержки мира, культуры, образования и развития общества в Ирландии, а также в других странах мира для связанных с Ирландией целей. Имея отделения в двенадцати странах, «Фонды Ирландии» собрали более 600 млн долларов США на деятельность в Ирландии и в других странах мира в интересах более чем 3200 различных организаций¹⁴⁹.

NGOsource, проект [Совета фондов](#) и [TechSoup](#), помогает американским грантодателям оптимизировать свои расходы, связанные с международными пожертвованиями. Он направлен на повышение эффективности предоставления грантов зарубежным организациям на основе тщательной, точной оценки эквивалентности грантополучателя в соответствии с правилами Налогового управления США¹⁵⁰.

4. Получающие международное финансирование ОГО не дискредитируются, на них не навешиваются ярлыки «иностранных агентов», они не подвергаются нападкам со стороны СМИ, правительства или третьих сторон.

В отношении ОГО, получающих пожертвования из-за рубежа, не должны применяться дискриминационные меры или вестись клеветнические кампании государственными органами, поддерживаемыми государством СМИ или другими лицами, дискредитирующими или делегитимизирующими их работу.

Тем не менее, получающие иностранное финансирование ОГО подвергаются дискредитации и навешиванию ярлыков (таких как «иностранный агент», ««организация, получающая поддержку из-за границы») как на основании законодательства, так и в средствах массовой информации во многих странах мира. Как упоминалось ранее, в России и Венгрии ОГО, финансируемые из иностранных источников, должны зарегистрироваться в специальном государственном реестре, получить определенное название (например, «иностранный агент» в РФ или ««организация, получающая поддержку из-за границы» в Венгрии) и указать его в своих материалах и публикациях. Кроме того, в общественных СМИ и в ходе дискуссий на ОГО также навешиваются ярлыки на основании источника их финансирования. Это может повлиять на то, как финансируемые из-за рубежа ОГО воспринимаются в обществе, и может привести к тому, что объемы сотрудничества с такими организациями упадут, а иностранные спонсоры будут вынуждены отказаться от предоставления финансовой помощи¹⁵¹.

148 Подробнее о ФБП см.: <https://www.cafonline.org/my-personal-giving/plan-your-giving/donating-overseas>.

149 Подробнее о «Фондах Ирландии» см.: <https://irelandfunds.org/>.

150 Подробнее об NGOsource см.: <https://www.ngosource.org/>.

151 Заключение Венецианской комиссии по законопроекту Венгрии о прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа, 20 июня 2017 года, доступно по ссылке: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/>

Все это наносит серьезный удар по их репутации, что может привести к потере других финансовых средств, партнеров и благополучателей¹⁵². Законы, оказывающие дискредитирующее воздействие косвенным образом, также послужили причиной снижения объемов сотрудничества с государственными учреждениями, как, например, в Венгрии¹⁵³.

Дискредитация ОГО на основании источников их финансирования была осуждена несколькими международными институтами, в том числе Специальным докладчиком ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения, Венецианской комиссией и др. В соответствии со статьей 22 МПГПП, выделение ОГО, получающих иностранное финансирование, в отдельную категорию (например, в категорию «иностранных агентов») также не представляется необходимым для достижения законных целей. Даже если государство обоснованно утверждает, что поставленная цель является по международному законодательству законной, дискредитация целых групп ОГО и потенциальное разрушение их репутации не может рассматриваться в качестве меры, необходимой для борьбы с серьезными преступлениями и обеспечения верховенства закона. Государства могут и должны решать этот вопрос с помощью менее агрессивных средств, которые не дискредитируют ОГО и не так сильно ограничивают их право на свободу объединения. Такие меры, несомненно, представляют собой вмешательство в осуществление права на свободу объединения и свободу самовыражения без дискриминации¹⁵⁴. Более того, предполагать о наличии неправомерного иностранного влияния на том лишь основании, что ОГО получает иностранное финансирование, не является фактологическим подходом¹⁵⁵.

5. Банки признают право ОГО открывать банковские счета и пользоваться банковскими услугами.

ОГО во всем мире имеют проблемы с доступом к финансовым средствам, в том числе из-за чрезмерных задержек денежных переводов,

[default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)015-e,Art. 41.](#)

152 Комиссар Совета Европы по правам человека, вмешательство третьей стороны в находящееся на рассмотрении ЕСПЧ дело «ЭКОЗАЩИТА и другие против России», иск №. 9988/13, 5 июля 2017 года, доступно по ссылке: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/third-party-interventions>, пункты 33-34.

153 Индекс устойчивости ОГО ЮСЭЙД за 2017 год, доступно по ссылке: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>, стр. 98.

154 Совместное промежуточное заключение ОБСЕ-БДИПЧ/Венецианской комиссии по проекту закона о внесении изменений в закон «О некоммерческих организациях» и иные законодательные акты Республики Кыргызстан от 16 октября 2013 года, пункт 69, доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)030-e).

155 ЕЦНП. Обеспечение притока пожертвований: Международные стандарты, защищающие трансграничные пожертвования в пользу ОГО, 2019 г., доступно по ссылке: <http://ecnl.org/publications/enable-the-flow-of-donations/> См. также в этом контексте Заключение Экспертного совета по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы по законопроекту Румынии о прозрачности организаций, поддерживаемых из-за рубежа, 24 апреля 2017 года, пункт 27. См. также Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (МАНИВЭЛ), Меры по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, Венгрия, 1-й расширенный отчет о последующих действиях и повторное определение соответствия техническим требованиям, декабрь 2017 года, пункты 108-112, где было отмечено, что Венгрия провела оценку рисков сектора ОГО, но при этом законопроект Румынии о прозрачности организаций, поддерживаемых из-за рубежа, не был основан на вышеуказанной оценке рисков, и что в его отношении не использовался подход, основанный на оценке рисков.

обременительных требований к проведению надлежащей экспертизы партнера/проекта, невозможности открытия банковских счетов, произвольной приостановки действия банковских счетов или их закрытия, и т. д. Финансовые учреждения в целом называют такие мероприятия «действия по снижению рисков»¹⁵⁶.

Существуют различные причины действий по снижению рисков со стороны банков. Наиболее важными из них являются международные правила, направленные на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В соответствии с такими правилами ПЛДПП/ФТ, поставщики финансовых услуг обязаны проводить обширную «надлежащую экспертизу» своих клиентов и транзакций, чтобы убедиться в том, что они не способствуют осуществлению такой преступной деятельности. Они также обязаны следить за тем, чтобы непреднамеренно не нарушить какой-либо национальный или международный санкционный режим или требования финансовых «черных списков», которых на данный момент в мире имеется великое множество. Соблюдение требований ПЛДПП/ФТ является предметом пристального внимания со стороны регулирующих органов и банковских инспекторов, а их нарушение карается существенными уголовными или гражданско-правовыми санкциями, а также чревато ущербом для репутации. Рост издержек, связанных с соблюдением этих требований, в соответствии с которыми финансовые учреждения обязаны составлять профили всех своих клиентов и вести за ними постоянное наблюдение, при том что прибыли, которые могут быть получены в рамках корреспондентских банковских отношений, являются относительно небольшими, считается ключевым фактором снижения рисков.

Дерискинговые меры со стороны банков в отношении ОГО подрывают экономическое развитие и ставят под угрозу способность ОГО выполнять свои задачи. Они ограничивают их доступ к финансовым услугам, которые нужны для привлечения средств, необходимых для той важной работы, которую они выполняют. В целом, лишение ОГО финансирования оказывает негативное влияние на реализацию Целей ООН в области устойчивого развития и программы расширения доступа к финансовым услугам и гражданских свобод в целом. Такие меры также создают новые риски, связанные с финансированием терроризма, в результате сокрытия денежных операций¹⁵⁷.

Хотя это и не сформулировано прямо как вопрос «снижения риска», как Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, так и Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных

156 Узнайте больше о дерискинговых мерах со стороны банков: ЕЦНП и НС. «Регулирование и безопасность: Понимание факторов «снижения рисков» и их влияние на организации гражданского общества», 2018 г., доступно по ссылке: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/05/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf.

157 Ван Бруховен, Л., Ваня Скорик, В., Хейс, Б. «Снижение рисков и некоммерческие организации: как решить проблему, за которую никто не хочет брать на себя ответственность?», OpenDemocracy, 11 июля 2017 года, доступно по ссылке: <https://www.opendemocracy.net/en/de-risking-and-non-profits-how-do-you-solve-problem-that-n/>.

собраний и объединения подчеркивают, что финансовая изоляция прямо относится к сфере их основных прав, и утверждают, что лишение гражданского общества доступа к финансовым услугам затрагивает ряд прав человека, включая право на свободу объединения¹⁵⁸.

Есть несколько хороших примеров решения проблемы дерискингговых мер со стороны банков. Например, в Нидерландах Министерство финансов и Коллектив по вопросам безопасности человека совместно наладили, в течение последних нескольких лет, многосторонний диалог по вопросам дерискингговых мер со стороны банков и их последствий для ОГО. В этом диалоге участвует правительство (Министерство финансов и Министерство иностранных дел), банки и НКО (большие и малые). Трехсторонняя рабочая группа Великобритании по доступу к финансам является еще одним примером организации национального круглого стола, на котором заинтересованные стороны совместно ищут решения, позволяющие сориентироваться в сложных вопросах, связанных с ПЛДПП/ФТ и санкциями, с целью облегчения платежей, совершаемых, в частности, для предоставления гуманитарной помощи.

Рекомендации:

- Государствам следует воздерживаться от принятия каких-либо ограничений или отменить любые существующие ограничения, могущих затронуть ОГО, желающих получать пожертвования от иностранных юридических и физических лиц.
- Государствам следует воздерживаться от создания административных препятствий для трансграничной благотворительности, и устранить существующие административные препятствия.
- Любые оценки, проводимые государством в отношении рисков легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, связанных с сектором ОГО, должны проводиться во взаимодействии и с учетом мнений заинтересованных сторон из сферы ОГО, с использованием, для оценки данного сектора, надежной, основанной на фактической информации методологии, отражающей фактические зоны риска и разнородность сектора.
- Государствам следует содействовать трансграничной благотворительной деятельности, и обеспечивать благоприятное налогообложение.
- Государственным органам следует предоставлять донорам и ОГО необходимую, понятную информацию о налоговых правилах и процедурах для получения налоговых льгот.

158 УВКПЧ. «Доклад Специального докладчика по вопросам поощрения и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом», A/70/371, доступно по ссылке: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/371, пункты 42–43 и стр. 6; УВКПЧ. «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», Майна Кианг - Приложение - Миссия для Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии», A/HRC/23/39/Add.1, доступно по ссылке: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/23/39/Add.1, пункты 84–85. Более подробную информацию можно получить здесь: ЕЦНП и НС. «Регулирование и безопасность: Понимание факторов «снижения рисков» и их влияние на организации гражданского общества», 2018 г., доступно по ссылке: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/05/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf.

- Для облегчения процесса привлечения средств из-за границы ОГО могут использовать посреднические организации.
- Государствам следует разработать, через налоговые органы, прозрачные процедуры эквивалентности для обеспечения благоприятного налогообложения трансграничных операций ОГО.
- Государствам следует воздерживаться от принятия законов, обязывающих ОГО регистрироваться в специальном государственном реестре, использовать определенное название и указывать его в своих материалах и публикациях, на основании источника финансирования.
- Государственные органы и государственные СМИ должны воздерживаться от дискредитации и навешивания ярлыков на ОГО на основании источника финансирования.

III.5. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Принципы:

1. Государства предоставляют льготное налогообложение и налоговые льготы широкому кругу ОГО.
2. Налоговые льготы предоставляются на беспристрастной и прозрачной основе с использованием четких и объективных критериев; налоговые льготы не используются для подрыва независимости гражданского общества.
3. Государства поощряют благотворительность, предоставляя донорам существенные налоговые льготы.
4. Государства создают другие стимулы или инициативы, такие как отчисление части налога в пользу благотворительных организаций и программы отчислений на благотворительность из заработной платы.
5. Процедура получения налоговых льгот и стимулов понятна, проста и оперативна.

ВВЕДЕНИЕ

Законы, правила и нормы, регулирующие налогообложение ОГО, могут влиять на фандрейзинговую деятельность ОГО и на поведение потенциальных доноров. Предоставление ОГО налоговых льгот и стимулов может повысить отдачу от получаемых пожертвований и повысить их устойчивость. Поэтому различные международные эксперты и региональные органы признают важность принятия благоприятных налоговых законов, а также правил и норм, которые создают благоприятную среду для привлечения средств и благотворительности. В отчете за 2018 год Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения заявил, что благоприятная законодательная база для гражданского общества включает «возможность получения налоговых льгот»¹⁵⁹. По мнению Совета Европы, ОГО «должна оказываться помощь в достижении их целей с помощью других форм поддержки, таких как освобождение от подоходного и других налогов или сборов...»¹⁶⁰. «Руководящие принципы о праве на свободу объединения и собраний в Африке» Африканской комиссии по правам человека и народов также говорят о том, что «государства должны предоставлять налоговые льготы... некоммерческим объединениям»¹⁶¹. В большинстве государств в

159 УКПЧ. «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/73/279, 7 августа 2018 года, доступно по ссылке: <http://undocs.org/A/73/279>, пункт 20.

160 Совет Европы. Рекомендация Комитета министров CE/Rec (2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принята 10 октября 2007 года, доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d, статья 57.

161 Африканская комиссия по правам человека и народов: Руководящие принципы о праве на свободу объединения и собраний в Африке, доступно по ссылке: <https://www.achpr.org/presspublic/publication?id=22>, пункты 41-42.

настоящее время ОГО получают те или иные налоговые льготы.

Оценка законодательства 177 стран, выполненного в рамках отчета «Правила дарения: глобальный индекс законодательства, регулирующего благотворительную деятельность», показала, что 95% из них предоставляют ОГО те или иные налоговые льготы¹⁶².

Законы, предусматривающие налоговые льготы или другие стимулы для доноров, могут способствовать развитию благотворительности и увеличению объемов пожертвований, наследства, даров в других формах. Государства также получают выгоду в результате внедрения благоприятных налоговых законов, правил и норм. Зачастую ОГО получают возможность оказывать более эффективные услуги, в том числе в области здравоохранения, образования, снижения уровня бедности, прав человека, борьбы с дискриминацией, защиты окружающей среды. Увеличение доходов ОГО может снизить спрос на услуги, предоставляемые государством.

С другой стороны, ограничительное и дискреционное налоговое законодательство может оказать негативное влияние на эффективность привлечения средств и отбить у доноров охоту делать пожертвования¹⁶³. Донорами, делающими пожертвование, завещающими наследство и т.д., зачастую движет желание принести пользу благополучателям, содействовать достижению конкретной цели или потребности. Если ОГО облагаются налогом на пожертвования, дары и наследство или облагаются налогом при покупке товаров или услуг с помощью таких пожертвований, по назначению будет использована только часть первоначального пожертвования или наследства.

В случае если налоговое законодательство приводит к уменьшению размера пожертвования и результата его совершения, некоторые доноры могут отказаться участвовать в кампании по сбору средств.

ПРИНЦИПЫ

1. Государства предоставляют льготное налогообложение и налоговые льготы широкому кругу ОГО.

Государства обязаны гарантировать «право объединения свободно осуществлять свою уставную деятельность»¹⁶⁴, в т.ч. поиск, получение и использование финансовых пожертвований¹⁶⁵. По общему правилу,

162 ТОО «Нексус, Макдермотт Уилл энд Эмери» и Фонд благотворительной помощи. «Правила дарения: глобальный индекс законодательства, регулирующего благотворительную деятельность» (2018), доступно по ссылке: <https://www.issuelab.org/resources/19560/19560.pdf>.

163 УКПЧ. «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/73/279, 7 августа 2018 года, доступно по ссылке: <http://undocs.org/A/73/279>, пункт 9.

164 Комитет ООН по правам человека. Сообщение № 1274/2004, доступно по ссылке: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F88%2FD%2F1274%2F2004&Lang=en.

165 ЕСПЧ, Рамазанова и другие против Азербайджана (44363/02). См. также статью 13 Декларации ООН о правозащитниках.

в национальном законодательстве следует избегать налогообложения полученных пожертвований¹⁶⁶. Налогообложение пожертвований может представлять собой ограничение права на свободу объединения, особенно если государство разрабатывает или использует налоговое законодательство для того, чтобы воспрепятствовать осуществлению права на свободу объединения¹⁶⁷. Настоящий принцип должен применяться к широкому кругу ОГО. Например, в Доминиканской Республике все некоммерческие объединения, созданные и уполномоченные осуществлять свою деятельность в Доминиканской Республике, в целом освобождены от «всех налогов, пошлин, сборов, специальных взносов, будь то национальных или муниципальных, существующих или будущих», в том числе на пожертвования и наследство, при условии, что они соблюдают требования, позволяющие сохранять правомочность для получения таких налоговых льгот¹⁶⁸. При необходимости приоритизации определенных видов деятельности, представляющей общественный интерес, в их отношении могут быть предусмотрены дополнительные стимулы или льготы (например, отчисления на частные пожертвования).

Существует множество способов, с помощью которых государства избегают налогообложения получаемых ОГО пожертвований. Во многих государствах пожертвования не считаются доходом для целей налогообложения¹⁶⁹. В Ботсване ОГО освобождены от уплаты налога на пожертвования, поскольку средства считаются поддержкой некоммерческой деятельности¹⁷⁰. В некоторых странах, где пожертвования делают редко, например, в Мали, в законодательстве прямо не говорится о налогообложении полученных пожертвований, однако, когда пожертвования происходят, налогом на доход на практике они не облагаются¹⁷¹. В некоторых странах пожертвования доходом считаются, но при этом ОГО получают освобождение от налогообложения¹⁷². Также имеется несколько стран, таких как Демократическая Республика Конго и Беларусь, которые взимают с ОГО налоги за полученные пожертвования¹⁷³.

166 Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>

167 Венецианская комиссия и БДИПЧ. «Венгрия - Совместное заключение по статье 253 о специальном иммиграционном налоге, предусмотренном законом ХLI от 20 июля 2018 года, вносящим изменения в некоторые налоговые законы и другие смежные законы, а также об иммиграционном налоге, принятое Венецианской комиссией на 117-м пленарном заседании (Венеция, 14 и 15 декабря 2018 года)», доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)035-e), пункт. 11.

168 «Некус, Макдермотт Уилл энд Эмери», SAV «Правила дарения: глобальный индекс законодательства, регулирующего благотворительную деятельность», стр. 133 (2014)

169 Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>

170 ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Африки к югу от Сахары», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/africa-civil-society/2016>, стр. 18.

171 ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Африки к югу от Сахары», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/africa-civil-society/2016>, стр. 141.

172 Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>

173 ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Африки к югу от Сахары», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/africa-civil-society/2016>, стр. 53.

Благоприятная правовая база также должна предусматривать освобождение некоторых или всех ОГО от уплаты других видов налогов, пошлин и сборов. Сюда обычно относится налог на товары и услуги (НТУ), налог на добавленную стоимость (НДС) или налог с продаж; освобождение от уплаты таможенных платежей; более благоприятный налоговый режим в отношении наследства¹⁷⁴.

Государства используют разные подходы к предоставлению льготного налогового режима для ОГО в отношении НТУ, НДС и налога с продаж. В некоторых странах к ОГО такой режим применяется на том основании, что они являются «налогооблагаемыми лицами»¹⁷⁵. На практике такой подход может вызвать проблемы, поскольку соответствующий налог может быть включен в цену товаров и услуг. В некоторых странах, таких как Ливан и Ирландия, ОГО или благотворительные организации могут получать скидку или частичную компенсацию с уплаченного НДС¹⁷⁶. Во многих странах, в том числе в государствах-членах ЕС, к правомочным организациям применяется более выгодная ставка НТУ или НДС, которая, однако, не является нулевой. Критерии правомочности для получения освобождения от уплаты НДС или НТУ зависят от страны. В некоторых странах такое налоговое освобождение предоставляется только общественно-полезным организациям или в отношении определенных видов деятельности, представляющих общественный интерес (как правило, в области образования, здравоохранения, социальных услуг и т. д.)¹⁷⁷. Например, в Ирландии покупка бытовой техники для использования инвалидами, пожертвование исследовательского и медицинского оборудования освобождено от НДС¹⁷⁸. В некоторых странах также требуется, чтобы, если товар продается в течение короткого периода времени (например, от двух до трех лет) после того, как он был импортирован, при продаже он облагался таможенными пошлинами и импортным НДС.

В некоторых странах (например, в Болгарии) предоставляется освобождение от уплаты НТУ или НДС как в отношении денежных пожертвований, так и в отношении пожертвований в натуральной форме.

174 УКПЧ. «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/73/279, 7 августа 2018 года, доступно по ссылке: <http://undocs.org/A/73/279>, пункт 20. Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>, с. 78, в которых говорится: «ОГО, как членские, так и нет, независимо от того, предназначены ли они для обеспечения взаимной выгоды или общественной пользы, а также фонды, должны быть освобождены от от уплаты налогов с полученных пожертвований. См. также Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>, стр. 83.

175 Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>, стр. 83.

176 Там же; ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО для Ближнего Востока и Северной Африки за 2016 год», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/middle-east-civil-society/2016>, стр. 39. См. также Управление уполномоченных по доходам Ирландии, «Порядок компенсации НДС», доступно по ссылке: <https://www.revenue.ie/en/companies-and-charities/charities-and-sports-bodies/vat-compensation-scheme/index.aspx>.

177 Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>, стр. 83.

178 Совет фондов. «Закон о некоммерческих организациях в Ирландии», доступно по ссылке: <https://www.cof.org/content/nonprofit-law-ireland>.

Например, в Болгарии при определенных условиях НДС не применяется в отношении продовольственных пожертвований, поставляемых в продовольственные банки¹⁷⁹.

Во многих странах ОГО освобождены от уплаты таких налогов (или пользуются льготным режимом в их отношении), как налоги на недвижимость или личное имущество, а также налоги на наследуемое имущество или наследство¹⁸⁰. В европейских государствах особенно распространено освобождение определенных категорий благотворительных и общественно-полезных организаций от уплаты налога на наследство по завещанию¹⁸¹. Например, в Бельгии общественно-полезные организации могут получать льготную ставку налога в размере 7% на пожертвования, полученные по наследству, тогда как стандартная налоговая ставка составляет 80%¹⁸².

2. Налоговые льготы предоставляются на беспристрастной и прозрачной основе с использованием четких и объективных критериев; налоговые льготы не используются для подрыва независимости гражданского общества.

Все виды государственной поддержки, включая налоговые льготы, должны регулироваться на основе четких и объективных критериев; поддержка должна оказываться на беспристрастной, объективной и прозрачной основе. Налоговые льготы не должны использоваться для подрыва независимости гражданского общества¹⁸³.

В целом, законы, затрагивающие право на свободу объединения, включая законы, предусматривающие налоговые льготы или стимулы для ОГО, всегда должны быть доступны (т. е. опубликованы) и сформулированы с точностью, достаточной для того, чтобы заинтересованные лица могли предвидеть – в степени, разумной в сложившихся обстоятельствах – последствия, которые может повлечь за собой данное действие, и определять свое поведение соответственно¹⁸⁴. Для того чтобы

179 Варбанов П. «Болгария освобождает продовольственные пожертвования от НДС; определены условия освобождения», Eurofast, доступно по ссылке: <https://eurofast.eu/bulgaria-exempts-food-donations-from-vat-introduces-conditions-for-exemption/>.

180 Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>

181 фон Хиппель, Т. «Налогообложение трансграничной благотворительной деятельности в Европе после Перше и Штауффера: Из тупика к свободному движению?», Европейский центр фондов и TGE, доступно по ссылке: <http://efc.issuelab.org/resource/taxation-of-cross-border-philanthropy-in-europe-after-persche-and-stauffer-from-landlock-to-free-movement.html>.

182 Европейский суд, 10.02.2011 - С-25/10 (Мисьонверк Вернер Хойкельбах еВ/Бельгия/Бельгия).

183 Африканская комиссия по правам человека и народов: Руководящие принципы, касающиеся прав на свободу объединения и собраний в Африке, доступно по ссылке: <https://www.achpr.org/presspublic/publication?id=22>, пункты 41-42; Совет Европы. «Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)145 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе», доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d, пункты 59-60, доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/33742?download=true>.

184 См., например, дело Н.Ф. против Италии, (37119/97), пункты 26-29, ЕСПЧ 2001-IX; и Горжелик и другие против Польши, (44158/98), пункты 64-65, ЕСПЧ 2004-I. (ЕСПЧ обсудил значение выражения «установлено законодательно» более подробно. Хотя не все государства подпадают под юрисдикцию ЕСПЧ, решения ЕСПЧ, толкующие статью 22, в целом считаются примером передовой международной практики и, в качестве таковых, могут служить ориентирами

соответствовать этому стандарту, базовый закон должен содержать четкие и объективные критерии и не использовать общие и неточные термины.

Государства применяют такие «четкие и объективные критерии» по-разному. В некоторых штатах эти льготы применяются ко всем ассоциациям. Например, в Албании освобождение от налоговых и таможенных обязательств применяется «независимо от формы организации, преследуемой цели и деятельности, которую она осуществляет»¹⁸⁵. Некоторые государства применяют налоговые льготы только в отношении тех ОГО, которые «удовлетворяют конкретные социальные потребности»¹⁸⁶. Например, в Австрии общественно-полезные организации освобождены от уплаты НДС, налога на доход и различных сборов¹⁸⁷.

Если в законе четких критериев не содержится, должностные лица могут по своему усмотрению определять, какие ОГО имеют право на получение налоговых льгот, а какие – нет. Это может привести к предоставлению льгот на непрозрачной, непоследовательной, непредсказуемой, несправедливой или дискриминационной основе. Дискреционные полномочия могут также использоваться для отвлечения ресурсов из сектора или подрыва его независимости. Например, в Кот-д’Ивуаре физические лица вправе получать налоговые вычеты из пожертвований в пользу ОГО, выполняющей гуманитарную миссию. При этом физическое лицо обязано сделать соответствующий запрос в налоговую службу, которая и решает, удовлетворять его или нет. Зачастую запрос отклоняется, а заявителя просят сделать пожертвование через государственное учреждение¹⁸⁸.

3. Государства поощряют благотворительность, предоставляя донорам существенные налоговые льготы.

Налоговые льготы могут стимулировать пожертвования со стороны бизнеса и частных лиц и оказывать значительное влияние на благотворительность и культуру филантропии¹⁸⁹. Согласно Всемирному индексу благотворительности, 33% респондентов из стран, которые предлагают те или иные формы налоговых стимулов для физических лиц, сообщили о том, что делали пожертвования в прошлом месяце, тогда как только 22% респондентов из стран, которые не предлагают каких-либо стимулов, сообщили о том, что делали пожертвования в прошлом месяце¹⁹⁰.

для определения правовых принципов, уместных в демократическом обществе).

185 Закон Албании № 8788 о некоммерческих организациях Республики Албания (2001 г.), статья 39.

186 См. Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения, доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/132371>, пункт 124.

187 Арафи, Х. «Улучшение правовой среды, связанной с финансовыми и налоговыми аспектами объединений и ОГО в Марокко», стр. 31 (2018).

188 ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Африки к югу от Сахары», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/africa-civil-society/2016>, стр. 44.

189 Европейская ассоциация по привлечению средств. «Налоговые льготы для благотворительных пожертвований в Европе», доступно по ссылке: <https://efa-net.eu/wp-content/uploads/2018/12/EFA-Tax-Survey-Report-Dec-2018.pdf>, стр. 3.

190 ТОО «Нексус, Макдермотт Уилл энд Эмери» и Фонд благотворительной помощи. «Правила дарения: глобальный индекс законодательства, регулирующего благотворительную деятельность» (2018), доступно по ссылке: <https://www>.

Стимулы могут быть в форме налоговых вычетов (уменьшение суммы налоговой базы, включающей в себя налог на доходы корпораций/налог на доходы) или налоговых кредитов (позволяющих донору вычесть часть пожертвованной суммы из подлежащего уплате налога, тем самым уменьшая сумму налога к уплате)¹⁹¹. Среди стран, в которых используется налог на доходы физических лиц или налог на доходы корпораций, 77% предлагают в той или иной форме налоговые стимулы корпоративным донорам, а 66% предлагают стимулы для поощрения пожертвований со стороны физических лиц¹⁹². Хотя в некоторых странах, например в Нигерии, такое стимулирование предоставляется всем зарегистрированным ОГО, общепринятой практикой является его предоставление только в отношении пожертвований, совершаемых в пользу определенной категории ОГО, например благотворительных организаций (Намибия) или общественно-полезных организаций¹⁹³. Несколько стран, включая Швецию, Словакию, Гамбию, Демократическую Республику Конго и Непал, до сих пор не предоставляют налоговых вычетов для физических лиц или организаций, которые делают пожертвования в пользу ОГО¹⁹⁴.

Существуют различные подходы к определению части пожертвования, в отношении которой может применяться налоговый вычет или освобождение от уплаты налога. В Сингапуре доноры-физические лица могут требовать 250% налоговый вычет за отвечающие применимым требованиям пожертвования в пользу утвержденных «Учреждений общественного характера»¹⁹⁵. В Австралии доноры-физические лица вправе требовать вычета из своего налога на доходы в сумме своего пожертвования в пользу правомочных ОГО. Во Франции физические лица могут претендовать на снижение суммы налога на доходы (налоговый кредит) в размере 66% от суммы, пожертвованной в пользу правомочных ОГО, или на уменьшения налога на богатство на 75%. Страны также часто устанавливают разные лимиты для доноров-физических лиц и доноров-юридических лиц. Например, французские компании могут получить вычет 60% стоимости сделанного ими дара из налога на корпорации¹⁹⁶.

Существуют различные подходы к годовым ограничениям на донорскую

issuelab.org/resources/19560/19560.pdf.

191 Совет Европы. «Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)145 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе», доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d), пункт 57. См. также Институт «Открытое общество» и МЦНП (Айриш, Л.Э., Кушен, Р. и Саймон, К.В.). «Указания в отношении законов, затрагивающих общественные организации», 2004 г., доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/tools/guidelines-for-laws-affecting-civic-organizations>, стр. 82.

192 ТОО «Нексус, Макдермотт Уилл энд Эмери» и Фонд благотворительной помощи. «Правила дарения: глобальный индекс законодательства, регулирующего благотворительную деятельность» (2018), доступно по ссылке: <https://www.issuelab.org/resources/19560/19560.pdf>.

193 МЦНП, Отчет о законах о филантропии в Нигерии (доступно по ссылке <https://www.icnl.org/post/report/nigeria-philanthropy-law>); ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Африки к югу от Сахары», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/africa-civil-society/2016>, стр. 159.

194 ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Африки к югу от Сахары», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/africa-civil-society/2016>, пункты 53 и 77 и ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Азии», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/asia-civil-society/2016>, стр. 30.

195 Управление налоговых сборов Сингапура, «Пожертвования и налоговые вычеты», доступно по ссылке: <https://www.iras.gov.sg/irashome/Other-Taxes/Charities/Donations-and-Tax-Deductions/>.

196 Европейская ассоциация по привлечению средств. «Налоговые льготы для благотворительных пожертвований в Европе», доступно по ссылке: <https://efa-net.eu/wp-content/uploads/2018/12/EFA-Tax-Survey-Report-Dec-2018.pdf>, стр. 7.

помощь. В Великобритании не существует годового лимита на донорскую помощь, оказываемую физическими лицами в пользу правомочных ОГО. В Канаде вычет за пожертвования в пользу правомочных ОГО может достигать 75% от суммы дохода. В США вычет за пожертвования в пользу правомочных ОГО может достигать 50% от скорректированного валового дохода физического лица¹⁹⁷. Во Франции налоговые льготы ограничены 20% годового налогооблагаемого дохода доноров-физических лиц и 0,5% годового оборота доноров-юридических лиц. В Чешской Республике и Бельгии доноры-физические лица имеют право на снижение суммы налога до 10% от своего годового налогооблагаемого дохода¹⁹⁸. В Ирландии годовая донорская помощь, в отношении которой можно получить налоговые льготы, ограничена суммой в 1 млн евро, за исключением тех случаев, когда между донором и благотворительной организацией-получателем имеется связь – в этом случае налоговые льготы ограничиваются 10% от суммы общего дохода за соответствующий год.

В некоторых штатах установлены минимальные суммы пожертвований, в отношении которых может быть сделан налоговый вычет. В Бельгии налоговый вычет может быть сделан, если общая сумма пожертвований составляет не менее 30 евро на правомочного благополучателя. В Чешской Республике налоговый вычет может быть сделан, если общая сумма пожертвований в пользу правомочного благополучателя составляет не менее 1% от чистого дохода или 2000 чешских крон (приблизительно 81 евро). В Ирландии налоговый вычет предоставляется в отношении пожертвований в пользу правомочных благотворительных организаций на сумму свыше 250 евро¹⁹⁹.

Любые ограничения, установленные государством в отношении суммы, которая может быть вычтена из налогооблагаемого дохода или суммы пожертвований, должны быть разумными и справедливыми для того, чтобы стимулировать пожертвования на регулярной основе.

Государствам также следует ежегодно предоставлять данные, статистику и исследования, касающиеся налогообложения деятельности по привлечению средств и благотворительной деятельности, которые могут включать информацию об эффективности и влиянии налоговых льгот. Например, после того, как Ирландия ввела значительные налоговые изменения в отношении благотворительных пожертвований, организация Philanthropy Ireland подготовила отчет, в который вошли аналитические данные и данные о положении дел в области благотворительности в Ирландии²⁰⁰.

197 «Пожертвования» означают пожертвования, совершаемые в пользу освобожденных от уплаты налогов организаций и общественных благотворительных организаций. См. Налоговое управление США, «Вычеты благотворительных взносов», ноябрь 2018 года, доступно по ссылке: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/charitable-contribution-deductions>.

198 Европейская ассоциация по привлечению средств. «Налоговые льготы для благотворительных пожертвований в Европе», доступно по ссылке: <https://efa-net.eu/wp-content/uploads/2018/12/EFA-Tax-Survey-Report-Dec-2018.pdf>, стр. 7.

199 Центр налоговой политики и администрирования (ОЭСР). «Отчет о злоупотреблениях благотворительными организациями в целях легализации доходов, полученных преступным путем, и уклонения от уплаты налогов», доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/ctp/crime/releaseofreport,onabuseofcharitiesformoney-launderingandtaxevasion.htm> стр. 7.

200 BDO и Philanthropy Ireland. «Влияние изменения, сделанного в 2013 году в отношении налогового режима,

4. Государства создают другие стимулы или инициативы, такие как отчисление части налога в пользу благотворительных организаций и программы отчислений на благотворительность из заработной платы.

Государствам также следует рассмотреть использование дополнительных механизмов поддержки фандрейзинговой деятельности ОГО, такие как отчисление части налога в пользу благотворительных организаций и программы отчислений на благотворительность из заработной платы. Инициативы по отчислению части налога в пользу благотворительной организации позволяют физическим лицам (а в Словакии и юридическим лицам) отчислять часть своих налоговых обязательств в пользу указанной ими ОГО или общественно-полезной организации²⁰¹.

Польша, Польша, Венгрия и Румыния разрешают общественно-полезным организациям отчислять в пользу благотворительных организаций 1% от налога на доходы физических лиц. Литва и Молдова разрешают организациям отчислять в пользу благотворительных организаций 2% от налогооблагаемой базы. В Словакии налогоплательщики-физические лица вправе отчислять 2% от суммы налога на доходы физических лиц или 3% от суммы вышеуказанного налога в случае, если они занимаются волонтерской деятельностью не менее 40 часов в год. Для юридических лиц сумма отчисления составляет 1,5% от суммы налога на доходы корпораций (или 2% в случае совершения дополнительного дара на сумму не менее 0,5%)²⁰². Сумма, полученная от таких отчислений части налога в пользу благотворительных организаций, хотя пожертвованием и не является (являясь формой бюджетной поддержки), она имеет схожие с пожертвованием элементы и может оказать большое влияние на финансирование ОГО. Например, в 2013 году в Польше 44% правомочных налогоплательщиков выделили средства в размере 1% от своей налоговой базы или 480 млн злотых на финансирование общественно-полезных организаций²⁰³.

Программы отчислений на благотворительность из заработной платы также служат средством поддержки благотворительной деятельности и привлечения средств для ОГО. Например, по законодательству Великобритании разрешено делать отчисления на благотворительность из заработной платы. Физическое лицо может пожертвовать средства непосредственно из своей заработной платы или пенсии без уплаты

применяющегося к благотворительным пожертвованиям», декабрь 2018 года, доступно по ссылке: <https://drive.google.com/file/d/1ClzyhQSVoj-FelXjUS7F5X7eCckwtEr/view?usp=sharing>.

201 Совет Европы. «Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)145 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе», доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d), статья 206.

202 Свидронева, М. и Кувикова, Х. «Устойчивость и деятельность НКО, находящихся под влиянием налоговой системы: Дело Международного журнала некоммерческого права Словакии, 16, 1 сентября 2014 года, доступно по ссылке: https://www.researchgate.net/publication/269407792_Sustainability_and_operation_of_NGOs_influenced_by_tax_system_the_case_of_Slovakia, стр. 8-22.

203 Пьехота, Г. «Законодательство о финансировании общественно-полезной деятельности за счет налоговых отчислений в Польше», Международный журнал некоммерческого права, 17, 1 марта 2015 года, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/volume-17-issue-1>, стр. 86-91.

налога на нее²⁰⁴. Еще одной заслуживающей внимания моделью является британская программа Gift Aid, позволяющая благотворительным организациям заявить возврат налога, уплаченного британским налогоплательщиком на пожертвование, тем самым увеличивая его стоимость на 25% без каких-либо дополнительных затрат для донора²⁰⁵.

5. Процедура получения налоговых льгот и стимулов понятна, проста и оперативна.

ОГО должны быть вольны принимать не облагаемые налогом пожертвования без дополнительных препятствий, а физические и юридические лица, делающие такие пожертвования, должны иметь простую и эффективную возможность получения налоговых вычетов. Однако в некоторых государствах ОГО обязаны зарегистрироваться или получить специальное разрешение до получения налоговых льгот. В случаях, когда такие процедуры необходимы, они должны быть понятными, простыми и быстро осуществимыми.

В некоторых государствах ОГО обязаны зарегистрироваться в соответствующем реестре для получения определенных налоговых льгот. В Аргентине благотворительные организации должны регистрироваться в реестре Федеральной налоговой службы²⁰⁶. В Австрии благотворительные организации обязаны регистрироваться в австрийском реестре благотворительных организаций, который находится в ведении органов МВД²⁰⁷.

В некоторых государствах ОГО обязаны получать специальное разрешение или пройти предварительную регистрацию для предоставления донорам квитанций за полученные дары или пожертвования. Например, в Бельгии организация обязана соответствовать ряду условий и пройти процедуру предварительной регистрации. В ЮАР ОГО обязаны регистрироваться в качестве общественно-полезных организаций, а затем подать заявку на получение вычитаемых из налогооблагаемой базы пожертвований²⁰⁸. Для получения статуса сертифицированного получателя пожертвований²⁰⁹, ОГО должно сначала быть сертифицировано Советом Филиппин по сертификации НКО (признанный правительством саморегулирующийся

204 Правительство Великобритании. «Отчисления на благотворительность из заработной платы», ноябрь 2018 года, доступно по ссылке: <https://www.gov.uk/payroll-giving>.

205 Правительство Великобритании. «Налоговые льготы при пожертвовании на благотворительность», ноябрь 2018 года, доступно по ссылке: <https://www.gov.uk/donating-to-charity/gift-aid>.

206 Центр налоговой политики и администрирования (ОЭСР). «Отчет о злоупотреблениях благотворительными организациями в целях легализации доходов, полученных преступным путем, и уклонения от уплаты налогов», доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/ctp/crime/releaseofreport,onabuseofcharitiesformoney-launderingandtaxevasion.htm>, стр. 25.

207 Центр налоговой политики и администрирования (ОЭСР). «Отчет о злоупотреблениях благотворительными организациями в целях легализации доходов, полученных преступным путем, и уклонения от уплаты налогов», доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/ctp/crime/releaseofreport,onabuseofcharitiesformoney-launderingandtaxevasion.htm>, стр. 26.

208 ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Африки к югу от Сахары», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/africa-civil-society/2016>, стр. 211; ЮАР, Закон о налоге на доход №58 1962 года, раздел 10(1)(cN).

209 Освобождение донора от уплаты налогов в размере 30% от суммы пожертвования. ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Азии», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/asia-civil-society/2016>, стр. 39.

орган) и Налоговым управлением²¹⁰. В Австралии НКО обязана ходатайствовать о предоставлении ей статуса Получателя пожертвований с вычитаемым налогом (ППВН) для получения возможности выдачи, в отношении полученных пожертвований, квитанций, дающих право на вычет налога²¹¹. Если ОГО такого статуса не имеет, она может получать пожертвование через НКО, которые имеют такой статус и которые могут предоставить донору такую квитанцию.

Даже если закон предусматривает налоговые льготы в отношении пожертвований, могут существовать другие барьеры, препятствующие их использованию. Например, в Индонезии предусмотрены ограниченные вычеты из налога на доходы физических или юридических лиц, которые оказывают помощь, связанную с ликвидацией общегосударственных стихийных бедствий, НИОКР, образовательными учреждениями, спортивными сооружениями и развитием социальной инфраструктуры. Однако порядок получения таких вычетов является сложным, существует риск проверки доноров налоговыми органами²¹². Хотя многие ОГО в Ливане и имеют право на освобождение от уплаты налогов, они не могут разобраться в налоговом законодательстве и не знают, как воспользоваться налоговыми льготами и требовать освобождения от уплаты налогов²¹³.

Рекомендации:

- Государствам следует рассмотреть возможность предоставления льготного налогового режима или освобождения некоторых или всех ОГО от уплаты налогов, пошлин и сборов, включая налог на доходы, налог на недвижимость, налог на движимое имущество, НТУ/НДС/налог с продаж, налог на наследство или наследство, таможенные пошлины и гербовые сборы.
- Государствам следует обеспечить, чтобы принятый ими подход был осуществим на практике, а ОГО могли воспользоваться соответствующими возможностями по освобождению от уплаты налогов или программами льготных режимов.
- Использование налоговых льгот должно регулироваться на основе четких и объективных критериев, при этом следует избегать использования общих и неточных формулировок для того, чтобы заинтересованные стороны могли четко понимать, как они могут получить налоговые льготы.
- Все налоговые льготы для ОГО должны применяться на беспристрастной, объективной, прозрачной и последовательной основе.

210 ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Азии», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/asia-civil-society/2016>, стр. 39.

211 Налоговая служба Австралии. «Подать заявку на получение разрешения на получение ПВН», доступно по ссылке: <https://www.ato.gov.au/non-profit/getting-started/getting-endorsed/is-my-organisation-eligible-for-dgr-endorsement/apply-for-dgr-endorsement/>.

212 Постановление правительства Индонезии № 93/2010 (GR-93); ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Азии», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/asia-civil-society/2016>, стр. 20.

213 ЮСЭЙД. «Индекс устойчивости ОГО за 2016 год для стран Ближнего Востока и Северной Африки», доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/middle-east-civil-society/2016andCSOSiforMENA>, стр. 30.

- Государствам следует обеспечить, чтобы должностные лица не имели дискреционных полномочий для отказа в предоставлении льгот группам, отстаивающим непопулярные цели, или для подрыва независимости сектора.
- Государствам следует рассмотреть возможность создания действенных механизмов или стимулов, таких как налоговые вычеты или налоговые льготы, для поощрения благотворительной деятельности.
- Нормы и положения действующего законодательства должны четко определять ОГО, имеющие право на получение налоговых льгот, часть пожертвования, в отношении которой предоставляется налоговый вычет, а также все и любые минимальные суммы и другие ограничения.
- Государствам следует рассмотреть вопрос о том, может ли использование отчислений части налога в пользу благотворительных организаций и программ отчислений на благотворительность из заработной платы обеспечить дополнительную поддержку благотворительной деятельности ОГО и привлечь для них дополнительные средства.
- Государствам следует пересмотреть процедуры получения налоговых льгот и обеспечить, чтобы все процедуры были понятными, простыми и оперативными.
- Государствам следует принять меры для того, чтобы доноры знали о своем праве на получение налогового вычета и понимали процедуру его получения.
- В тех случаях, когда ОГО обязано получить специальное разрешение на получение налоговых льгот или предоставления квитанций донорам, государствам следует рассмотреть возможность предоставления ОГО, не имеющим такого разрешения, возможности получать пожертвования через ОГО, у которых такое разрешение есть.
- Государствам также следует ежегодно предоставлять данные, статистику и исследования, касающиеся налогообложения деятельности по привлечению средств и благотворительной деятельности.

III.6. ПРОЗРАЧНОСТЬ, ПОДОТЧЕТНОСТЬ И НАДЗОР

Принципы:

1. Любые требования к отчетности и раскрытию информации соразмерны законной цели, имеют в своей основе подход, основанный на оценке риска, и не используются для дискредитации ОГО по признаку их доноров.
2. Любой надзор является справедливым, объективным, недискриминационным и не ставит под угрозу независимость ОГО.
3. Надзорные органы, объем, цель и пределы полномочий надзорных органов четко определены законом.
4. Любые меры штрафного характера, связанные с привлечением средств, отвечают принципу соразмерности и представляют собой наименее агрессивные методы достижения желаемой цели.

ВВЕДЕНИЕ

Общественное доверие является важным движущим стимулом для увеличения объемов благотворительной деятельности. Подотчетность и прозрачность деятельности по привлечению средств необходимы для поддержания общественного доверия к сектору гражданского общества²¹⁴. В тех случаях, когда доноры не уверены в том, что их пожертвования будут использованы по назначению, они не хотят делать пожертвования. Хотя, в соответствии с международным правом, прозрачность не является ни правом, ни обязанностью ОГО, она является средством достижения доверия к сектору и, в конечном счете, реализации права создавать объединения за счет поиска и привлечения средств.

Одним из обоснований регулирования деятельности по привлечению средств, используемых государствами, является необходимость повышения доверия общественности к третьему сектору. Государственное регулирование также является одним из способов достижения этой цели. Для этого в правилах и положениях, регулирующих деятельность по привлечению средств, могут быть предусмотрены стандарты, которым должны соответствовать ОГО. Положения, регулирующие деятельность по привлечению средств, также могут быть направлены на повышение прозрачности и подотчетности деятельности по сбору средств и недопущение злоупотреблений и нецелевого использования собранных средств, даже если вышеуказанные вопросы могут регулироваться другими положениями, такими как законы о борьбе легализацией доходов, полученных преступным путем. Для этой цели могут быть законодательно предусмотрены обязательства по отчетности и определенные меры

214 Ренценбринк, Т. «Почему благотворительность в одних странах более успешна, чем в других», «Содействие благотворительной деятельности», осень 2016 года, доступно по ссылке: https://delawarenonprofit.org/wp-content/uploads/2017/08/afp_ap_2016fall.pdf.

государственного надзора за деятельностью ОГО по сбору средств.

Кроме того, по мере того, деятельность по сбору средств все больше коммерциализируется, растет обеспокоенность общественности по поводу ее экономической эффективности. Таким образом, требования к отчетности и раскрытию информации могут также способствовать эффективному использованию средств²¹⁵.

Для того, чтобы прозрачность повысила подотчетность, она должна быть «умной». Информация, запрашиваемая в соответствии с применимым законодательством, должна быть:

- доступной – такой, чтобы люди могли легко ее найти;
- понятной – такой, чтобы люди могли ее понять;
- практичной, то есть способной решить соответствующие проблемы;
- поддающейся оценке, то есть, такой, чтобы можно было оценить ее эффективность²¹⁶.

Только при соблюдении всех этих критериев можно начать оценивать, действительно ли необходимы и пропорциональны дополнительные нормы или положения, или они используются исключительно для затруднения деятельности ОГО, в действительности предоставляя общественности бесполезную информацию.

Таким образом, любые правила отчетности и надзора должны уважать право на свободу ассоциации, право на неприкосновенность частной жизни (ОГО, ее доноров, сотрудников и других связанных лиц) и принцип недискриминации. Любое потенциальное ограничение свободы объединения и доступа к ресурсам должно быть основано на законе, служить законной цели, быть необходимым и соразмерным²¹⁷.

Саморегулирование может дополнять или даже заменять предусмотренные государством требования к отчетности, раскрытию информации и надзору. По сути, укрепление доверия со стороны общественности и повышение подотчетности и прозрачности являются одними из ключевых факторов внедрения механизмов саморегулирования²¹⁸.

215 ЕЦНП. «Нормативно-правовая база для привлечения средств в Европе», 2017 г., доступно по ссылке: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2017/11/The-Regulatory-Framework-for-Fundraising-in-Europe_ECNL-research.pdf.

216 Д. Шпигельхалтер («Мы должны доверять алгоритмам», Jan 20120 Harvard Data Science Review) объясняет, что О'Нилл разработал идею «интеллектуальной прозрачности» (Королевское общество 2012).

217 МПГПП, статья 22.

218 МакКуиллин И., Сарджент А. и Дэй Х. «Саморегулирование деятельности по привлечению средств: анализ и обзор», Филантропический центр и ЕЦНП, 2019.

ПРИНЦИПЫ

- 1. Любые требования к отчетности и раскрытию информации соразмерны законной цели, имеют в своей основе подход, основанный на оценке риска, и не используются для дискредитации ОГО по признаку их доноров.**

Поскольку ОГО извлекают пользу из щедрости людей, получая необходимые им средства, важно, чтобы организации поддерживали достаточный уровень прозрачности. Прозрачная деятельность позволяет ОГО завоевать авторитет и доверие общественности. ОГО подотчетны своим донорам и благополучателям, а также государственным органам и общественности.

Поэтому государства вправе вводить особые требования к отчетности о доходах от деятельности по привлечению средств. Примеры стран, внедривших такие требования включают, в числе прочих, Чешскую Республику, Англию и Уэльс (СК), Финляндию, Францию, Италию, Польшу и Словакию. Нормы, регулирующие прозрачность и подотчетность, обычно обязывают фандрейзеров делиться информацией о результатах деятельности по привлечению средств, использовании привлеченных средств и о других затратах, на которые идут привлеченные средства. Выполняться такие требования могут в рамках общих требований к отчетности (например, в рамках годового финансового отчета) или посредством составления отдельного доклада органу, осуществляющему надзор за сбором средств.

Требования к отчетности, если таковые имеются, не должны быть обременительными, должны быть соразмерны ОГО и объему ее деятельности, а их выполнение должно быть максимально облегчено за счет использования информационных технологий. Например, в Англии и Уэльсе годовой отчет, представляемый определенными категориями ОГО в Комиссию по благотворительности (требования которой разнятся в зависимости от уровня дохода организации) можно заполнить и подать через Интернет-портал правительства Великобритании²¹⁹. От ОГО не следует требовать представления большего количества отчетов и информации, чем от других юридических лиц, таких как коммерческие предприятия. В отношении любой отчетности должно применяться обязательство уважать права доноров, благополучателей и сотрудников, а также право на защиту законной коммерческой тайны²²⁰. Например, в Дубае (Объединенные Арабские Эмираты) фандрейзинговые ОГО обязаны получить на разрешение Департамента по делам ислама и благотворительной деятельности (ДИБД) и периодически предоставлять ему подробную отчетность. При этом организации, учрежденные королевской семьей, государственными

219 Правительство Великобритании. «Подготовьте годовой отчет о благотворительной деятельности», доступно по ссылке: <https://www.gov.uk/guidance/prepare-a-charity-annual-return>.

220 Совет Европы. «Рекомендация CM/Rec(2007)145 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе», доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjID=09000016805d534d), статьи 64 и 225.

ведомствами или другими организациями, которые назначены ДИБД для удовлетворения (неопределенных) «общественных интересов», желающие заниматься деятельностью по привлечению средств, ее рекламой, или получать пожертвования, не должны получать такое разрешение и предоставлять отчетность²²¹.

Надзорные органы должны избегать дублирования требований к отчетности и предоставлению данных. Например, в Австралии в так называемом «Паспорте благотворительности» содержится вся общедоступная информация о благотворительной деятельности Австралийской комиссии по благотворительным и некоммерческим организациям (АКБН), включая финансовую информацию. Паспорт благотворительности АКБН позволяет уполномоченным государственным учреждениям получать доступ к данным АКБН через протокол передачи файлов для уменьшения бюрократических проволочек для благотворительных организаций²²².

Необходимость повышения прозрачности деятельности ОГО само по себе не является законной целью для ограничения права на свободу объединения. Она, скорее, может быть средством достижения таких законных целей, как борьба с мошенничеством, хищениями, коррупцией, легализацией доходов, полученных преступным путем, финансированием терроризма, и в принципе, может оправдываться тем, что эта цель отвечает интересам национальной безопасности, общественной безопасности или общественного порядка по смыслу статьи 11(2) ЕКПЧ и статьи 22(2) МПГПП²²³. Обширные и чрезмерно обременительные требования к отчетности, усиленные проверки ОГО, обязательство раскрывать информацию о частных донорах, дискредитация и преследование ОГО, суровые штрафные меры (такие как приостановление деятельности и ликвидация ОГО) ни при каких обстоятельствах не являются соразмерными каким бы то ни было законным целям, учитывая их существенное деструктивное воздействие на деятельность ОГО и на права человека²²⁴. Также важно делать различие между обязательствами по представлению отчетности и обязательствами по раскрытию информации. Даже если обязательства по предоставлению отчетности считаются необходимыми для достижения законной правовой цели, информирование широкой общественности об источниках финансирования навряд ли повышает эффективность действий властей (например, по борьбе с терроризмом)²²⁵.

221 МЦНП, «Отчет Объединенных Арабских Эмиратов о законе о благотворительности», февраль 2018 года, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/report/united-arab-emirates-philanthropy-law-report> pp. 18 and 23.

222 Дополнительную информацию о Паспорте благотворительности АКБН см.: <https://www.acnc.gov.au/about/red-tape-reduction/charity-passport>.

223 Отчет о финансировании объединений Венецианской комиссии, март 2019 года, доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)002-e).

224 ЕЦНП. «Обеспечение притока пожертвований: международные стандарты, защищающие трансграничные пожертвования в пользу ОГО», 2019 г., ЕЦНП <http://ecnl.org/publications/enabling-the-flow-of-donations/>

225 Отчета о финансировании объединений Венецианской комиссии от 18 марта 2019 года, пункт 94, доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e)

Несмотря на это, в некоторых странах к ОГО обязаны выполнять обременительные требования по отчетности и раскрытию информации об их финансировании, особенно о финансировании из иностранных источников. Например, в Катаре перед сбором пожертвований или получением переводов из-за рубежа ОГО не только обязаны получить предварительное разрешение от регулирующего органа, но и после сбора средств должны также отправить регулирующему органу копии всех платежных квитанций (включая имя и адрес донора) и вести учет всех пожертвований в течение не менее пяти лет²²⁶. В некоторых государствах ОГО, финансируемые из иностранных источников, должны регистрироваться в специальном государственном реестре с присвоением специального обозначения, например, «иностранный агент» (РФ)²²⁷ или «организация, получающая поддержку из-за границы» (Венгрия)²²⁸. При этом они часто обязаны четко указывать такое обозначение во всех своих публикациях и отчетах²²⁹. Независимо от того, зарегистрированы ли они в специальном реестре или нет, в отношении ОГО, получающих иностранное финансирование, в некоторых случаях применяются более частые (например, ежемесячно), более обстоятельные, более обременительные (по сравнению с другими ОГО) обязательства по отчетности и раскрытию информации. В некоторых странах, например, в Индии, России и Венгрии, такая отчетность подлежит опубликованию, в т. ч. с указанием конкретных данных о донорах²³⁰.

Механизмы саморегулирования также играют важную роль в укреплении доверия и общественности; зачастую в их рамках разрабатываются требования к прозрачности и подотчетности. Например, в Норвегии нет законодательства, регулирующего порядок привлечения средств напрямую. Норвежский комитет по контролю за деятельностью по привлечению средств следит за тем, чтобы вышеуказанная деятельность осуществлялась на должном уровне. Реестр утверждений является механизмом добровольной регистрации организаций, занимающихся сбором средств

226 МЦНП, Отчет Катара о законе о благотворительности, декабрь 2017 года, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/report/qatar-philanthropy-law>, стр. 25.

227 Закон РФ «О некоммерческих организациях» 1996 г., в редакции 2016 года) статья 2, пункт 6.

228 Закон Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 13 июня 2017 года, статья 1.

229 Закон РФ «О некоммерческих организациях», в редакции 2016 года, статья 24; закон Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 13 июня 2017 года, статья 2, пункт 5; закон Израиля «О раскрытии информации НКО, поддерживаемых иностранными государственными структурами» 2016 года, раздел 5а.

230 В Индии в соответствии со статьей 18 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» от 27 сентября 2010 года, ОГО, которые имеют соответствующую регистрацию или право на получение иностранного финансирования, обязаны информировать правительство (и любые другие указанные им органы) о сумме, источнике и способе получения каждого иностранного пожертвования, а также цели и способ его использования. В соответствии со статьей 32 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г. (в редакции 2016 г.), организации, считающиеся иностранными агентами, обязаны представлять, а также публиковать в Интернете отчеты о своей деятельности и составе своих руководящих органов каждые шесть месяцев, подавать ежеквартальные отчеты о целях расходования иностранных средств, а также об их фактическом расходовании и использовании. Такие организации также обязаны ежегодно подавать аудиторский отчет. В Венгрии организации, получающие поддержку из-за рубежа, обязаны указывать общую сумму иностранной финансовой поддержки, полученной за один год, и предоставить список доноров, которые пожертвовали 500 000 венгерских форинтов (1 530 евро) или более в соответствующем году (с указанием имени, страны и города (в случае физических лиц) или имени и места нахождения (в случае юридических лиц), с указанием предоставленной донором суммы (в обоих случаях)), который подлежит обнародованию (см. Приложение 1 к закону Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 13 июня 2017 года).

на благотворительные цели²³¹. Утвержденные организации должны, среди прочего, подавать годовой отчет, финансовую отчетность, отчет правления, а также ключевые данные по сбору средств, дающие четкое представление о деятельности организации.

2. Любой надзор является справедливым, объективным, недискриминационным и не ставит под угрозу независимость ОГО.

Все правила и практики надзора и контроля за ОГО должны исходить из принципа минимального вмешательства государства в деятельность ОГО²³². Надзор и контроль должны осуществляться на четкой правовой основе и быть соразмерными тем законным целям, которые они преследуют. Они не должны вмешиваться во внутреннее управленческие процессы ОГО или принуждать ОГО к тому, чтобы адаптировать свои цели и действия к задачам и целям правительства. Контроль должен осуществляться на справедливой, объективной и недискриминационной основе²³³. Деятельность ОГО должна считаться законной в отсутствие доказательств обратного²³⁴.

Государственные органы могут осуществлять надзор за деятельностью по сбору средств, а также за использованием собранных средств. Обычно надзор осуществляется в первую очередь за соблюдением законов, регулирующих деятельность по привлечению средств, соблюдением условий, указанных в разрешении на сбор средств в общественных местах, соответствием требованиям на получение права на сбор средств, эффективностью деятельности по привлечению средств и на других подобных аспектах.

Кроме того, по законодательству некоторых стран ОГО, получающие средства из-за рубежа, подлежат более строгому надзору и контролю со стороны государства: проверки могут проводиться без предварительного предупреждения на основании, например, того, что ОГО, финансируемая из-за рубежа, не зарегистрирована в соответствующем государственном реестре (как, например, в России)²³⁵, что противоречит международным стандартам и передовым практикам. И наоборот, в некоторых государствах контроль осуществляется в отношении местных юридических и физических лиц, желающих делать пожертвования иностранным ОГО. Например, в ЮАР перевод средств от южноафриканских доноров иностранным источникам подлежит валютному контролю и требует

231 Подробнее о Норвежский комитет по контролю за деятельностью по привлечению средств см: <http://www.innsamlingskontrollen.no/en/about-us/>

232 Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения, доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/132371>, пункт 228.

233 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 38.

234 Совет Европы. Рекомендация Комитета министров CE/Res (2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принята 10 октября 2007 года, доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d, статья 67.

235 Закон РФ «О некоммерческих организациях» 1996 года (в редакции 2016 года) статья 32, пункты 4.2 и 4.3.

предварительного одобрения. При этом каких-либо специальных законов, регулирующих привлечение средств из местных источников или финансирование из-за рубежа, не имеется. Местная ОГО, получающая иностранное финансирование, не обязана получать предварительное разрешение на его получение; не предъявляется требований к отчетности в связи с его получением²³⁶. Это отличается от ситуации в Нигерии, где возможность ОГО получать финансирование из-за рубежа никак не ограничена²³⁷.

Саморегулирование и совместное регулирование также играют важную дополнительную роль в контроле за соблюдением стандартов сбора средств. Механизмы аккредитации и сертификации зачастую включают элемент надзора. Например, в Венгрии Орган саморегулирования фандрейзинговых организаций отвечает за надзор за соблюдением Кодекса этики фандрейзинговых организаций и может отозвать сертификацию в случае его нарушения²³⁸.

3. Надзорные органы, объем, цель и пределы полномочий надзорных органов четко определены законом.

Органы, осуществляющие надзор за деятельностью по сбору средств, должны быть определены законом. В законодательстве должны быть четко указаны объем, цель и пределы полномочий надзорного органа, осуществляющего надзор за деятельностью ОГО по привлечению средств. ОГО должны иметь возможность контактировать с государственными органами и их сотрудниками в достаточной мере; государственные органы и их сотрудники также должны быть надлежащим образом обучены и компетентны. В законодательстве должны быть определены процедуры назначения

надзорных органов, основания для проверки организаций, продолжительность проверок и документы, которые должны представляться в ходе проверки²³⁹.

Все нормативно-правовые акты об инспекциях должны быть четкими и соразмерным, не должны содержать расплывчатых формулировок расплывчатым или наделять государственные органы чрезмерными полномочиями. В законодательстве должен содержаться исчерпывающий перечень оснований для проведения проверок. Проверки не должны проводиться при отсутствии подозрений в серьезном нарушении законодательства, а единственной их целью должно быть подтверждение наличия или отсутствия подозрений²⁴⁰.

236 МЦНП, Отчет ЮАР о законе о благотворительности, декабрь 2017 года, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/report/south-africa-philanthropy-law>, пункты 19-20.

237 МЦНП, Отчет Нигерии о законе о благотворительности, декабрь 2017 года, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/report/nigeria-philanthropy-law>, стр. 14.

238 Подробнее (на венгерском языке): http://www.atlathatosag.eu/hu/mukodes/monitorozas_rendje.html.

239 Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения, доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/132371>, пункт 229.

240 Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения,

Надзор может осуществляться органом, предоставляющим свидетельства или разрешения на сбор средств, или другим органом. В Финляндии Национальное управление полиции и отделы полиции, выдающие разрешения, несут ответственность за контроль за деятельностью по привлечению денежных средств.

Помимо органов государственной власти в надзоре за деятельностью по привлечению средств могут принимать участие доноры и саморегулирующиеся органы. Например, в Швеции мониторинг осуществляется Шведским управлением по контролю за деятельностью по привлечению средств, являющимся саморегулирующимся органом. Аналогичным образом, Нидерландский регулятор деятельности по привлечению средств (НРД) является независимым фондом, который с 1925 года осуществляет мониторинг фандрейзинговой деятельности благотворительных организаций. Задача НРД заключается в обеспечении доверия в области привлечения и расходования средств посредством изучения деятельности фандрейзинговых организаций и предоставления соответствующей информации и консультаций государственным учреждениям и общественности²⁴¹.

4. Любые меры штрафного характера, связанные с привлечением средств, отвечают принципу соразмерности и представляют собой наименее агрессивные методы достижения желаемой цели.

Правила, регулирующие деятельность по привлечению средств, могут предусматривать меры штрафного характера за нарушения ОГО соответствующих правовых норм о сборе средств. В зависимости от страны, к таким нарушениям может относиться несоблюдение требований, относящихся к определенным методам сбора средств, отчетности и т. д. В странах, где существуют правила, регулирующие сбор средств в общественных местах (например, в Чешской Республике), законодательно могут быть также предусмотрены штрафные меры за неуведомление о сборе средств в общественных местах и несоответствие критериям, указанным в разрешении на сбор средств в общественных местах, за продолжение сбора после истечения срока действия разрешения, и за использование средств для целей, отличных от указанных в разрешении.

В целом, любые налагаемые на ОГО меры штрафного характера, связанные с привлечением средств, должны отвечать принципу соразмерности и представлять собой наименее агрессивные методы достижения желаемой цели. Меры штрафного характера всегда должны обеспечивать возможность их принудительного исполнения и достижения конкретных целей, ради которых они были введены. Принимая решение о применении мер штрафного характера, власти должны применять такие меры, которые

доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/132371>, пункт 231.

241 Подробнее о Шведском управлении по контролю за деятельностью по привлечению средств см.: <http://www.insamlingskontroll.se/en>; Подробнее о Нидерландском регуляторе деятельности по привлечению средств см.: <https://www.cbf.nl/english>.

являются наименее жесткими и разрушительными для права на свободу объединения²⁴².

Законодательство должно позволять ОГО самостоятельно исправлять незначительные нарушения и обязывать власти направлять им уведомление в случае несоблюдения юридических требований к деятельности по сбору средств. В Финляндии, например, выдающий разрешение орган вправе потребовать от владельца такого разрешения составления нового отчета в случае если в представленном отчете имеются недостатки. ОГО также может быть предложено дополнить или скорректировать отчет, если будут обнаружены ошибки в правописании, расчетах, или другие незначительные недостатки²⁴³.

Меры штрафного характера могут включать в себя штрафы, запрет на осуществление или продолжение деятельности по сбору средств, отзыв разрешений на сбор средств. Кроме того, в некоторых странах предусмотрены жесткие меры, включая уголовную ответственность за нарушение правил осуществления деятельности по привлечению средств, особенно из-за рубежа. Например, в Катаре незаконный сбор пожертвований или незаконная экспроприация собранных сумм могут наказываться лишением свободы на срок до трех лет или штрафом в размере 100000 катарских риалов (приблизительно 27000 долларов США), или и тем, и другим²⁴⁴. В Индии, если ОГО принимает и депонирует иностранное пожертвование, не будучи зарегистрированной в соответствии с законом «О регулировании иностранных пожертвований» или не получив предварительного разрешения на это, ОГО лишается права использовать это пожертвование и обязано выплатить 25000 рупий (приблизительно 370 долларов США) или 3% от суммы иностранного пожертвования, в зависимости от того, какая из сумм больше²⁴⁵.

Рекомендации:

- Требования к отчетности не должны быть обременительными и не должны дискредитировать ОГО на основании их источников дохода.
- Требования к отчетности должны уважать права доноров, благополучателей и сотрудников, а также право на защиту законной коммерческой тайны.
- Государственное законодательство не должно использовать необходимость обеспечения прозрачности в качестве предлога для введения обременительных требований к отчетности о деятельности ОГО по привлечению средств.

242 Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения, доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/132371>, пункт 237.

243 Закон Финляндии «О привлечении денежных средств», статья 21.

244 МЦНП. «Отчет Катара о законе о благотворительности», 2018 год, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/report/qatar-philanthropy-law>

245 МЦНП. «Отчет Индии о законе о благотворительности», 2018 год, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/post/report/india-philanthropy-law>

- Выполнение требований к отчетности должно быть максимально облегчено за счет использования информационных технологий.
- При осуществлении мониторинга деятельности ОГО по привлечению средств государствам следует учитывать дополнительную роль саморегулирования.
- Государственный надзор должен осуществляться на четкой правовой основе, быть соразмерным и не препятствовать деятельности ОГО.
- Все надзорные органы должны иметь четко определенную сферу полномочий и быть в состоянии выполнять свои задачи.
- Надзорные органы должны избегать дублирования требований к отчетности и предоставлению данных.
- Все правила, касающиеся проверок, должны быть ясными и понятными, и должны включать в себя исчерпывающий перечень оснований для того, что считать серьезными нарушениями закона.
- Законодательство должно позволять ОГО самостоятельно исправлять незначительные нарушения и обязывать власти направлять им уведомление в случае нарушения каких-либо требований.
- Любые меры штрафного характера должны быть соразмерными и не должны приводить к нарушению законной деятельности ОГО по привлечению средств.
- Государства или регулирующие органы должны предоставлять ежегодный отчет о соблюдении требований с указанием наиболее распространенных нарушений и проблем, а также того влияния, которое оказывает регуляторная и надзорная деятельность.

III.7. РЕГИСТРАЦИЯ, ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И ВЫДАЧА РАЗРЕШЕНИЙ

Принципы:

1. Государства гарантируют, что любые требования в отношении выдачи разрешений, лицензирования или уведомлений, связанных с деятельностью по привлечению средств, являются необходимыми и наименее агрессивными средствами для достижения желаемой цели.
2. Государства гарантируют, что любые требования в отношении выдачи разрешений, лицензирования или уведомлений, связанных с деятельностью по привлечению средств, являются соразмерными.
3. Процедуры просты, оперативны, недороги и легко выполнимы всеми ОГО, желающими осуществлять деятельность по привлечению средств.
4. Законодательство предусматривает конкретное и ограниченное число обоснованных оснований для отказа в выдаче разрешений.
5. Государства и фандрейзеры определяют, совместно с иными заинтересованными сторонами, могут ли механизмы саморегулирования дополнять или заменять существующие требования.

ВВЕДЕНИЕ

Любое вмешательство в право на свободу объединения, в том числе любые требования о получении ОГО лицензии, разрешения или совершении уведомления до начала деятельности по сбору средств, должно соответствовать стандарту статьи 22. Существует очень ограниченное число обстоятельств, обосновывающих ограничение права на свободу объединения, а именно: ограничение должно быть 1) «установлено законодательно» и 2) «в демократическом обществе должно служить интересам государственной и общественной безопасности, осуществляться для предотвращения беспорядков или преступлений, защиты населения, общественной морали или прав и свобод иных лиц»²⁴⁶.

В некоторых случаях государство может иметь законный интерес в области регулирования деятельности по сбору средств. Например, государства вправе желать предотвращения мошенничества и злоупотреблений за счет получения некоторой базовой информации о цели кампании по сбору средств, о том, как средства будут использоваться и будут ли фандрейзеры получать какие-либо комиссионные. Они также могут хотеть не допустить проведения нескольких сборов средств в одном и том же месте в один и тот же день и оценить, будет ли такая деятельность создавать угрозу

246 МПГПП, статья 22.

безопасности или влиять на движение транспорта. Тем не менее, в таком ограничении также «должна иметься необходимость в демократическом обществе». Прецедентное право, толкующее выражение «необходимый в демократическом обществе», установило, что «необходимый» не означает «незаменимый», «допустимый», «обычный», «разумный» или «желательный». Скорее, оно предполагает ограничение, связанное с «наущной социальной потребностью»²⁴⁷. Любое вмешательство в право на объединение также должно быть «соразмерным преследуемой законной цели и должно применяться и только в той мере, в какой это абсолютно необходимо»²⁴⁸. Кроме того, основания, перечисленные в статье 22, в том числе «в интересах общественного порядка» и «защиты общественной морали», «должны толковаться ограничительно; только убедительные и веские причины могут оправдать ограничение права на свободу объединения»²⁴⁹.

Комитет ООН по правам человека также подтвердил, что ограничения финансирования несовместимы с положениями статьи 22 МПГПП, и призвал государства-участники пересмотреть свое законодательство и установленные порядки для обеспечения того, чтобы объединения и НКО могли беспрепятственно выполнять свои функции²⁵⁰.

ПРИНЦИПЫ

- 1. Государства гарантируют, что любые требования в отношении выдачи разрешений, лицензирования или уведомлений, связанных с деятельностью по привлечению средств, являются необходимыми и наименее агрессивными средствами для достижения желаемой цели.**

Существует множество стран, включая Бразилию, Молдову, Северную Македонию, Венгрию, Испанию и Украину, в которых организаторам не требуется получать разрешение осуществление деятельности по сбору средств²⁵¹. В других странах, таких как Чехия и Польша, организаторы обязаны уведомить ответственный орган о своем намерении провести сбор средств в общественном месте²⁵². Например, в Польше ОГО просто размещают информацию о будущих мероприятиях по сбору средств на сайте, находящемся в ведении Министерства государственного управления. В случае если проверяющие подтвердят достоверность представленной организаторами информации, она публикуется на электронном портале о

247 ЕСПЧ, Хэндисайд против Соединенного Королевства (5493/72).

248 Там же, 24–25.

249 ЕСПЧ: Сидирупулос и другие против Греции (57/1997/841/1047); Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции (133/1996/752/951); Социалистическая партия и другие против Турции (20/1997/804/1007), пункт 50. См. также Партия свободы и демократии против Турции (23885/94); Refah Partisi (Партия благоденствия), Эрбакан, Казан и Текдал против Турции (41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98).

250 Комитет ООН по правам человека. «Заключительные замечания Комитета по правам человека: Египет», ССРР/СО/76/EGY, 28 ноября 2002 года, доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/3ecb70f94.html>, пункт 21.

251 На основании информации, полученной в ходе интервью, проведенных Семейной школой филантропии Лилли при Университете Индианы, октябрь 2018 года, и организацией BetterNow, без даты; ЕЦНП, 2017.

252 Организация BetterNow, без даты; ЕЦНП, 2017.

сборе средств в общественных местах, после чего сбор может быть проведен²⁵³.

В некоторых странах, например в Индии, организация не обязана регистрироваться перед проведением сбора средств. Однако при этом незарегистрированные группы, в том числе мандалы Ганпати, мандалы Наваратри и другие группы, собирающие благотворительные пожертвования для осуществления соответствующих программ и религиозной деятельности, обязаны получить предварительное разрешение. Свидетельства, позволяющие незарегистрированным организациям и физическим лицам заниматься сбором средств, действительны в течение шести месяцев²⁵⁴.

В некоторых странах ОГО обязаны получить разрешение или лицензию на проведение сбора средств в общественном месте. В Дании, Швеции, Финляндии, Великобритании, Франции и Ирландии ОГО обязаны иметь разрешение на осуществление деятельности по сбору средств, которое обычно выдается государственным органом до сбора благотворительных пожертвований в общественных местах. В Ирландии, например, закон 1962 года «О сборе пожертвований на улицах и поквартирных сборах» регулирует сбор наличных средств, обязывая физических и юридических лиц обращаться за разрешением на сбор средств к главному суперинтенданту района, в котором будет проводиться сбор средств. Такое разрешение позволяет организациям и физическим лицам собирать денежные пожертвования «в общественном месте, как правило, на улице, около церкви, торгового центра или поквартирно»²⁵⁵. В некоторых странах также требуются специальные разрешения в отношении других методов сбора средств. Например, в Турции организации не могут проводить кампании по сбору пожертвований с помощью СМС или своих сайтов или учетных записей в социальных сетях без получения соответствующего разрешения²⁵⁶.

В США ОГО и деятельность по привлечению средств в основном регулируются на уровне штатов. Во многих штатах ОГО и/или фандрейзеры обязаны зарегистрироваться до того, как собирать пожертвования от имени благотворительной организации. Проведенное в 2018 году исследование государственного регулирования деятельности благотворительных организаций в США показало, что в большинстве штатов благотворительные организации должны зарегистрироваться:

- В 84% юрисдикций регистрация предусмотрена в отношении коммерческих фандрейзеров;
- В 82% юрисдикций регистрация предусмотрена в отношении

253 Закон Польши о принципах сбора средств в общественных местах №. 498, глава 2 (2014), доступно (на польском языке) по ссылке: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140000498>.

254 МЦНП. «Монитор гражданской свободы»: Индия», 6 августа 2019 года, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/india>.

255 The Wheel. «Разрешения полиции Ирландской Республики на осуществление деятельности по привлечению средств» доступно по ссылке: <https://www.wheel.ie/funding/guidance/fundraising-from-the-public/garda-permits-fundraising>. Брин, О.Б. и Смит, П.А., закон «О благотворительности в Ирландии» (2020, Bloomsbury), стр. 163 и след.

256 МЦНП, Монитор гражданских свобод в Турции, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/turkey>

благотворительных организаций;

- В 53% юрисдикций регистрация предусмотрена в отношении фандрейзинговых советов²⁵⁷.

В тех случаях, когда в соответствии с нормами и положениями действующего законодательства для осуществления деятельности по привлечению средств необходима регистрация, лицензирование или получение разрешения, власти должны обеспечить, чтобы эти требования соответствовали статье 22 МПГПП и были «необходимыми в демократическом обществе». Для соответствия этому требованию ограничения должны быть соразмерными желаемой цели и представлять собой наименее агрессивные средства для ее достижения. В настоящее время имеется очень мало указаний относительно того, являются ли требования в отношении выдачи разрешений и лицензирования деятельности по привлечению средств наименее агрессивными из имеющихся ресурсов. Однако в других случаях, например при создании ОГО, Специальный докладчик подтвердил, что законы, предусматривающие процедуру уведомления, а не процедуру предварительного разрешения, обеспечивают более высокий уровень защиты права на свободу объединения и считаются передовой практикой²⁵⁸. В странах, где регулирование необходимо для удовлетворения законных государственных интересов, замена требования о лицензировании или разрешении требованием об уведомлении обеспечила бы более высокий уровень защиты права на свободу объединения.

Помимо законов, регулирующих именно деятельность по привлечению средств, другие законы, направленные, например, на ПЛДПП/ФТ, регулирующие налогообложение и СМИ, могут требовать от ОГО получения лицензии или предоставления уведомления до начала деятельности по сбору средств. Следует обеспечить, чтобы любые положения этих законов, ограничивающие деятельность ОГО по привлечению средств, соответствовали стандарту, изложенному в статье 22 МПГПП.

2. Государства гарантируют, что любые требования в отношении выдачи разрешений, лицензирования или уведомлений, связанных с деятельностью по привлечению средств, являются соразмерными.

Требования по получению лицензии или разрешения или предоставлению уведомления не должны быть обременительными, должны быть соразмерны ОГО и объему ее деятельности, и должны учитывать стоимость активов и размер доходов ОГО²⁵⁹. Государствам следует изучить свои законы и

257 Лотт, К.М., Шелли М.Л., Дитц, Н. и Гэдди, М. 2018. Двойственная природа государственного регулирования благотворительной деятельности: разделение регулирующих полномочий в отношении благотворительных организаций и его влияние на законы о сборе благотворительных пожертвований (Вашингтон, округ Колумбия: Институт городского развития), доступно по ссылке: <https://www.urban.org/research/publication/bifurcation-state-regulation-charities>.

258 Совет ООН по правам человека. «Первый тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/20/27, 21 мая 2012 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf, пункт 18(e).

259 Совместные Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ–Венецианской комиссии о праве на свободу объединения, доступно по ссылке: <https://www.osce.org/odihr/132371>, пункт 104.

нормативно-правовые акты на предмет того, существуют ли менее обременительные способы обеспечения надзора и следует ли предусмотреть исключения для небольших кампаний по сбору средств или для небольших организаций. Об этом также говорится в документе Better Regulation Agenda²⁶⁰.

Например, в соответствии с новым законом Финляндии «О привлечении средств», мелкие организации не обязаны получать лицензию, что облегчает их деятельность по привлечению средств. По новому закону, в течение года фандрейзеры вправе провести две 3-месячные кампании по сбору средств и собрать до 10 000 евро в рамках одной кампании без необходимости получения лицензии. Единственное, что ложны сделать организаторы – заранее уведомить Департамент полиции. Закон распространяется на широкий круг организаций, включая организации, не имеющие благотворительных целей, и незарегистрированные организации²⁶¹. Для осуществления деятельности по привлечению средств, превышающих вышеуказанные суммы, требуется лицензия Национального управления полиции.

В отличие от вышесказанного, в Турции, в соответствии с ограничительным и бюрократическим законом «О сборе помощи», ОГО обязана получать разрешение в отношении каждого сбора средств посредством подачи заявки с указанием исчерпывающей информацией, включая сумму денег, которую необходимо собрать, как они будут использоваться, продолжительность сбора средств и место его проведения. Решение о рассмотрении заявления, а также о его одобрении или отклонении принимает местный орган государственной власти²⁶².

3. Процедуры просты, оперативны, недороги и легко выполнимы всеми ОГО, желающими осуществлять деятельность по привлечению средств.

Государствам следует пересмотреть процедуры для того, чтобы обеспечить простоту, оперативность и невысокую стоимость получения необходимых регистраций, разрешений, лицензий или предоставления уведомлений о сборе средств. Если в Северной и Южной Америке и Европе лицензирование и разрешительные процедуры относительно просты и оперативны, то в Африке и Азии они зачастую более длительные и обременительные для ОГО²⁶³. Например, в Китае по закону «О благотворительности» обращаться за получением сертификата для проведения общественных кампаний по сбору средств вправе благотворительные организации,

260 Более подробную информацию см.: МакКуиллин И., Сарджент А. и Дэй Х. «Саморегулирование деятельности по привлечению средств: анализ и обзор», Филантропический центр и ЕЦНП, 2019 г. <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/11/Fundraising-self-regulation-research.pdf>

261 Европейская ассоциация по привлечению средств. «Закон «О привлечении средств» одобрен парламентом Финляндии», 27 марта 2019 года, доступно по ссылке: <https://efa-net.eu/news/new-fundraising-act-approved-by-finnish-parliament>.

262 ЕЦНП, «Монитор гражданской свободы»: Турция, доступно по ссылке: <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/turkey>

263 Школа филантропии Лилли при Университете Индианы. Процедуры лицензирования, предоставления разрешений и совершения уведомлений для сбора средств в разных странах мира», ноябрь 2018 года.

зарегистрированные в течение не менее двух лет²⁶⁴. При этом они обязаны предоставлять значительный объем конфиденциальной информации, в том числе предложение с полным описанием плана сбора средств, включая цели, персонал, банковские реквизиты, благополучателей и способы использования избыточных средств.

Даже если закон, правила или нормы сами по себе не являются обременительными, властям следует изучить вопрос о том, не становятся ли они таковыми в сочетании с другими законами, правилами или нормами, в том числе на региональном уровне. Если это так, то властям следует рассмотреть вопрос об упорядочении требований. Например, в США ОГО обязаны регистрироваться во всех штатах, в которых они осуществляют деятельность по сбору средств, подлежащую регистрации. Это может представлять проблему для небольших организаций, которые хотели бы найти нескольких доноров из-за пределов штата, в котором они расположены²⁶⁵. Аналогичная проблема существует в Австралии, где в каждом штате и территории действуют свои требования к лицензированию деятельности по сбору средств. Согласно отчету за 2019 год, регуляторная нагрузка, связанная с получением и обеспечением постоянного наличия лицензий или разрешений на сбор средств, по оценкам, ежегодно обходится австралийскому благотворительному сектору в 15,1 млн австралийских долларов²⁶⁶. Это особенно проблематично для небольших организаций, которые могут иметь ограниченные бюджеты и ресурсы, и могут испытывать трудности с получением «всесторонних юридических консультаций по вопросам, требующим обширных исследований для учета юрисдикционных несоответствий».

Кроме того, юрисдикционные вопросы в связи с регистрацией для привлечения средств на благотворительные цели возникли в связи с онлайн-сбором средств, поскольку может быть непонятно, под какую юрисдикцию подпадают цифровые кампании. Организации могут даже и не подозревать, что отдельные лица собирают средства от их имени через социальные сети или краудфандинговые платформы.

В США, в рамках Инициативы единого портала, в штатах проводится работа по устранению таких неудобств для ОГО и фандрейзеров и по оптимизации процессов, связанных с регистрацией и отчетностью. Цель проекта – создать онлайн-платформу, с помощью которой ОГО смогут получать информацию, необходимую на штатном уровне²⁶⁷. Портал The Multistate

264 Совет фондов (источник НКО). «Путеводитель по китайскому законодательству о благотворительности – глава 5: благотворительный сбор средств; глава 6: Благотворительные пожертвования (часть 6)», 27 августа 2018 года, доступно по ссылке: <https://www.ngosource.org/blog/china-charity-law-guidebook-%E2%80%93chapter-5-charitable-fund-raising-chapter-6-charitable-donations-pt-6>.

265 На основании информации, полученной в ходе интервью, проведенных Семейной школой филантропии Лилли при Университете Индианы, октябрь 2018 года.

266 Парламент Австралии (Специальный комитет по сбору средств на благотворительность в 21 веке). «Отчет: благотворительный сбор средств в XXI веке», 14 февраля 2019 года, доступно по ссылке: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Charity_Fundraising/CharityFundraising/Report.

267 Редакторы и Лотт, К.М. «Изменение границ и обеспечение принудительного исполнения законодательства о некоммерческих организациях: разговор с Синди М. Лотт», Nonprofit Quarterly, 3 августа 2016 года, доступно по ссылке: <https://nonprofitquarterly.org/shifting-boundaries-nonprofit-regulation-enforcement-conversation-cindy-m-lott/>.

Registration and Filing Portal, Inc включает в себя 13 штатов, а со временем будет включать в себя все 39 штатов, в которых в настоящее время предусмотрена регистрация²⁶⁸. В случае успешности проекта, нагрузка на ОГО может снизиться сразу во многих штатах. В нескольких штатах США также были созданы онлайн-системы для того, чтобы организациям было легче делать первоначальную регистрацию и продлевать имеющиеся

4. Законодательство предусматривает конкретное и ограниченное число обоснованных оснований для отказа в выдаче разрешений.

В целом деятельность ОГО следует считать законной при отсутствии доказательств обратного. Любое вмешательство правительства в деятельность ОГО, включая деятельность по сбору средств, должно соответствовать стандарту МПГПП²⁶⁹. В частности, это должно быть предписано законом и необходимо в демократическом обществе. Для того чтобы соответствовать этому стандарту, законодательство должно предусматривать конкретное и ограниченное число обоснованных оснований для отказа в выдаче разрешений или лицензий²⁷⁰. Например, несмотря на то, что в Марокко ОГО обязаны подать заявку на получение государственной лицензии на сбор средств, большинство ОГО, которые обращаются за лицензией, успешно ее получают²⁷¹.

Во многих странах требования в отношении выдачи разрешений и лицензирования используются для контроля фандрейзинговой деятельности ОГО. Например, в соответствии с принятым в 2019 году в Египте законом №149, регулирующим выполнение строительных работ, зарегистрированные египетские ОГО обязаны получать предварительное одобрение Министерства социальной солидарности перед проведением любого мероприятия по сбору средств²⁷². В Эфиопии благотворительные организации должны получить от Агентства ОГО письменное разрешение на сбор средств и в течение 15 дней после начала любой экономической деятельности должны уведомить об этом Агентство²⁷³. В Судане в соответствии с законом о добровольной и гуманитарной работе 2006 года ОГО обязаны иметь утвержденный правительством «проектный документ» для того, чтобы начать поиск внутреннего или иностранного финансирования любой из своих программ²⁷⁴. В Иордании зарегистрированные иорданские ОГО, собирающие благотворительные пожертвования, должны

268 Для получения дополнительной информации о портале для регистрации и подачи заявок из нескольких штатов Multistate Registration and Filing Portal см.: <http://mrfpinc.org/>.

269 Совет Европы. Рекомендация Комитета министров CE/Rec (2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принята 10 октября 2007 года, доступно по ссылке: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d.

270 Генеральная Ассамблея ООН. «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников», A/64/226, 4 августа 2009 года, доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/441/98/PDF/N0944198.pdf?OpenElement>, пункт 113.

271 Школа филантропии Лилли при Университете Индианы. Процедуры лицензирования, предоставления разрешений и совершения уведомлений для сбора средств в разных странах мира», ноябрь 2018 года.

272 Закон Египта № 149 2019 года, регулирующий выполнение строительных работ, статьи 25–26.

273 Эфиопия, Декларация об организации гражданского общества 2019 года, статьи 49 и 64.

274 Судан, закон о добровольной и гуманитарной работе 2006 года, статья 7.

зарегистрироваться в Министерстве социального развития и подать заявку не менее чем за месяц до начала любой кампании по сбору средств. Филиалам иностранных организаций запрещено собирать пожертвования в Иордании без предварительного согласия Совета министров²⁷⁵.

Власти следует обязать предоставлять подробное письменное обоснование отказа в выдаче лицензии и гарантировать возможность судебного пересмотра решения об отказе. Любое решение об отклонении заявки на получение разрешения или лицензии должно быть мотивировано и доведено до сведения заявителя в письменной форме. Кроме того, объединения должны иметь возможность обжаловать неблагоприятное решение через суд²⁷⁶. Возможность судебного пересмотра критически важна для того, чтобы отказ в выдаче лицензии не служил инструментом ограничения права на свободу объединения²⁷⁷.

5. Государства и фандрейзеры определяют, совместно с иными заинтересованными сторонами, могут ли механизмы саморегулирования дополнять или заменять существующие требования.

Во всем мире многочисленные национальные, региональные и международные инициативы по саморегулированию способствуют «разработке и применению общих норм и стандартов образа действий, а также деятельности ОГО по привлечению средств, которые не в полной мере предусмотрены государственным регулированием»²⁷⁸. Такие инициативы по саморегулированию зачастую приводят к принятию кодексов поведения, этических норм или иных стандартов и принципов, определяющих поведение и образ действий ОГО. Подписавшие их стороны добровольно обязуются соблюдать установленные стандарты и принципы и следовать им в своей повседневной работе. Такие кодексы обычно регулируют различные области – такие как управление, прозрачность, подотчетность, методы сбора средств и др.

Подобные инициативы саморегулирования получают широкое распространение на национальном и региональном уровне во всем мире, и некоторые из них ориентированы именно на сбор средств или филантропию. В Африке, например, Восточноафриканская филантропическая сеть содействует мобилизации местных ресурсов и эффективному предоставлению грантов на всей территории Кении, Уганды и Танзании; в рамках инициативы Африканских организаций

275 Иордания, Положение о сборе благотворительных пожертвований № 1 1957 года в действующей на соответствующий момент редакции.

276 УВКПЧ. «Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения», A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, доступно по ссылке: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf, пункт 61.

277 Генеральная Ассамблея ООН. «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников», A/64/226, 4 августа 2009 года, доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/441/98/PDF/N0944198.pdf?OpenElement>, пункт 113.

278 One World Trust (Обрехт, А.). «Эффективная подотчетность? Факторы, преимущества и механизмы саморегулирования ОГО», брифинг №.130, июль 2012 года, доступно по ссылке: <http://www.oneworldtrust.org/accountability.html>

поддержки благотворительной деятельности ведется работа по развитию благотворительных ресурсов для ОГО на всем континенте; Южно-Африканский институт сбора средств представляет фандрейзеров по всей стране²⁷⁹. Высшие учебные заведения также начали предлагать свидетельства и подготовку в области сбора средств и устойчивого развития²⁸⁰. В США и Канаде множатся добровольные объединения, такие как Ассоциация профессиональных фандрейзеров и Imagine Canada. В Китае Китайская ассоциация профессиональных фандрейзеров способствует налаживанию связей между профессиональными фандрейзерами в Китае, а Китайский форум профессиональных фандрейзеров также пропагандирует этику сбора средств среди китайских специалистов в области сбора средств²⁸¹. В Индии созданы саморегулирующиеся объединения (такие как Центр сбора средств, Raise for Help и Фандрейзеры Индии) для разработки стратегий сбора средств, объединения фандрейзеров через онлайн-платформы и повышения уровня профессионализма. Австралийские ОГО также создали несколько саморегулирующихся ассоциаций в этой области, включая Австралийский институт по сбору средств и Ассоциацию по регулированию сбора общественных средств. В Великобритании Кодекс практического фандрейзинга, разработанный комитетом по стандартам регулятора деятельности по привлечению средств включает в себя стандарты, касающиеся исключительно практических методов сбора средств, таких как, например, работа с уязвимыми слоями населения, применение различных методов сбора средств и обращение с пожертвованиями²⁸². В Ирландии Институт по делам благотворительных организаций Ирландии разработал комплекс кодексов сбора средств для того, чтобы помочь физическим лицам, занимающимся сбором средств, использовать наилучшие практические методы и применять руководящие принципы Управления по регулированию деятельности благотворительных организаций в отношении сбора средств у населения²⁸³.

Такие добровольные инициативы по саморегулированию, как правило, не имеют регламентационной силы в отношении процедур лицензирования, выдачи разрешений и уведомления и не выполняют функций лицензирующих органов²⁸⁴. Вместе с тем с их помощью можно работать с органами власти над решением проблем, связанных с процессом выдачи разрешений и уведомлений, они также могут играть вспомогательную

279 Для получения дополнительной информации о Восточноафриканской филантропической сети см.: <http://www.eaphilanthropynetwork.org/>; для получения дополнительной информации об инициативе Африканских организаций поддержки благотворительной деятельности см.: <http://africagrantmakers.org/apso-initiative/>; для получения дополнительной информации о Южно-Африканском институте сбора средств см.: <https://www.saifundraising.org.za/>

280 На основании информации, полученной в ходе интервью, проведенных Семейной школой филантропии Лилли при Университете Индианы, октябрь 2018 года.

281 Для получения дополнительной информации о Китайской ассоциации профессиональных фандрейзеров: <https://www.cafpnet.cn/index.php?s=/Eng/index.html>

282 Регулятор деятельности по привлечению средств. «Кодекс практического фандрейзинга», октябрь 2019 года, доступно по ссылке: <https://www.fundraisingregulator.org.uk/code>. (Только в отношении Англии, Уэльса и Северной Ирландии. В Шотландии есть отдельный регулирующий орган).

283 <https://www.charitiesinstituteireland.ie/the-cii-codes>

284 Школа филантропии Лилли при Университете Индианы. Процедуры лицензирования, предоставления разрешений и совершения уведомлений для сбора средств в разных странах мира», ноябрь 2018 года.

роль в процессе лицензирования или выдачи разрешений. Например, в Австралии Ассоциация по регулированию деятельности по привлечению общественных средств (АРДПС) подготовила информационный бюллетень для местных органов власти, в котором указано, что процесс подачи заявок на получение разрешений у местных органов власти на сбор средств через личный контакт часто может быть длительным и ресурсоемким. АРДПС предлагает организовать ведение системы реестров для местных органов власти, с тем, чтобы они могли адекватно распределять разрешения между благотворительными организациями и «работать с местными органами власти и бизнес-ассоциациями для обеспечения того, чтобы объем работ, связанных со сбором средств через личный контакт, не превышал возможностей соответствующего района». С этой целью составляются соответствующие реестры по выдаче разрешений и, для недопущения чрезмерной нагрузки, вводятся временные моратории на сбор средств в соответствующих районах²⁸⁵.

В некоторых штатах используется модель совместного регулирования, в рамках которой основным регулирующим органом является независимый орган, поддерживаемый законодательно учрежденным регулятором. В некоторых случаях совместное регулирование включает в себя элементы добровольной регистрации. Например, Британский регулятор деятельности по привлечению средств является независимым органом, который не предусмотрен законодательно и который регулирует сбор средств со стороны благотворительных учреждений и сторонних фандрайзеров в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии²⁸⁶. Помимо прочего, он рассматривает жалобы населения, связанные со сбором средств, с правом передачи дел в Комиссию по благотворительности. Вышеуказанный орган регламентирует деятельность всех благотворительных организаций, при этом сами они также могут самостоятельно пройти предусмотренную им регистрацию для того, чтобы подтвердить свою приверженность Кодексу практического фандрайзинга. Зарегистрированные организации перечислены в общедоступном каталоге и могут использовать на своих сайтах и в материалах по сбору средств значок сбора средств, способствуя, таким образом, увеличению пожертвований со стороны общественности²⁸⁷.

Некоторые органы начали обеспечивать независимый мониторинг и оценку или аккредитацию ОГО, занимающихся сбором средств. Например, Международный комитет фандрайзинговых организаций, в состав которого входят 16 организаций из 15 стран, осуществляет мониторинг более 4000 благотворительных организаций, через которые проходит 60 млрд евро²⁸⁸. Механизмы мониторинга и аккредитации могут помочь сдержать призывы к более строгому регулированию деятельности ОГО по привлечению средств. В

285 Ассоциация по регулированию деятельности по привлечению общественных средств. «Информация для местных органов власти», доступно по ссылке: https://www.pfra.org.au/data/docs/PFRA2443_Council_Factsheet_LOWRES.pdf.

286 Подробнее о регуляторе деятельности по привлечению средств см.: <https://www.fundraisingregulator.org.uk>

287 Регулятор деятельности по привлечению средств. «Регистрация», доступно по ссылке: <https://www.fundraisingregulator.org.uk/registration>.

288 Подробнее о Международном комитете фандрайзинговых организаций см.: <https://www.icfo.org/wp-content/uploads/2018/06/ICFO-Flyer-1.pdf>.

рамках этих добровольных механизмов ОГО оцениваются на основе комплекса письменных стандартов и принципов, которые могут охватывать многие области, включая управление, правила и нормы, расходы, сбор средств, бухгалтерский учет, отчетность и программы. В случае одобрения, ОГО может получить рекомендацию или знак соответствия, обеспечивающие высокую степень доверия к сертифицированной ОГО. Например, в Нидерландах была создана добровольная национальная система подтверждения благонадежности благотворительных организаций, представляющая собой саморегулирующуюся систему, гарантирующую общественности и потенциальным донорам, что благотворительная организация отвечает всем требованиям качества и осуществляет свою деятельность надлежащим образом. Вышеуказанные стандарты качества были разработаны независимым отраслевым комитетом. В Нидерландах НРД следит за соблюдением требований зарегистрировавшимися организациями, а в случае неспособности регистрантов выполнять свои обязательства на постоянной основе они лишаются знака соответствия и свидетельства о регистрации. Хотя регистрация не является обязательной, как ОГО, так и НРД признают ее важность – по состоянию на 2016 год регистрацию прошли более 400 ОГО²⁸⁹. Такие механизмы регистрации и сертификации могут предотвратить усиления контроля за деятельностью по привлечению средств и послужить одной из причин ослабления ограничений на деятельность фандрейзеров.

Иные организации сертифицируют профессиональных фандрейзеров. CFRE International, независимый некоммерческий орган по сертификации, управляет программой сертифицирования Certified Fund Raising Executive (CFRE) фандрейзеров, привлекаемых благотворительными организациями. Для прохождения вышеуказанной добровольной сертификации фандрейзеры должны задокументировать свой опыт, результаты деятельности и образование в области сбора средств, сдать экзамен по наилучшим методам этичного сбора средств и подтвердить, что они осведомлены о Международной декларации об этических принципах сбора средств и соблюдают ее, а также национальные, региональные и местные нормативно-правовые акты, касающиеся сбора средств. Программа сертификации CFRE была запущена в США в 1980-х годах как механизм саморегулирования в области сбора средств. С тех пор программа сертификации CFRE стала доступна во всем мире, и в настоящее время свидетельство CFRE имеют более 6650 фандрейзеров в 24 странах.

Такие саморегулирующиеся органы обычно не имеют регулирующих полномочий в отношении процедур лицензирования, разрешений и уведомлений и зачастую не участвуют в принятии решений о законах, нормах и правилах, влияющих на лицензии, разрешения и уведомления о сборе средств. Они также редко выступают в качестве лицензирующих органов. Возможно, это является недостатком – в некоторых случаях профессиональным объединениям стоит иметь возможность выступать

289 Европейская ассоциация по привлечению средств. «Поддержка правительством Нидерландов системы подтверждения благонадежности благотворительных организаций», 8 декабря 2016 года, доступно по ссылке: <https://efa-net.eu/news/support-from-dutch-government-for-philanthropy-validation-system>.

за то, чтобы регулирующие органы принимали решения процедурах лицензирования, выдачи разрешений и уведомления, которые бы были более благоприятными для фандрейзеров и соответствовали кодексам, уже существующим в данном секторе, или играть более активную роль в процессе лицензирования или выдачи разрешений.

Органы саморегулирования также могут участвовать в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность по привлечению средств, которые бы были более благоприятными для фандрейзеров и соответствовали кодексам, уже существующим в данном секторе.

Рекомендации:

- В странах, где регулирование необходимо для удовлетворения законных государственных интересов, замена требования о лицензировании или разрешении требованием об уведомлении обеспечила бы более высокий уровень защиты права на свободу объединения.
- Государствам следует изучить свои законы и нормативно-правовые акты на предмет того, существуют ли менее обременительные способы обеспечения надзора
- Государствам следует предусмотреть исключения для небольших мероприятий по привлечению средств.
- Государствам следует оптимизировать процедуры получения необходимых регистраций, разрешений или лицензий или уведомления соответствующих органов о деятельности по сбору средств, обеспечив их простоту, оперативность, невысокую стоимость и доступность.
- Государствам следует рассмотреть возможность создания единых порталов для обслуживания нескольких юрисдикций.
- Требования в отношении выдачи разрешений и лицензирования не должны использоваться для ограничения возможностей ОГО по поиску или получению ресурсов или для контроля ОГО.
- Законы, регулирующие сбор средств, должны предусматривать конкретное и ограниченное число обоснованных оснований для отказа в выдаче разрешений или лицензий.
- Власти следует обязать предоставлять подробное письменное обоснование отказа в выдаче лицензии, и об этом требовании заявитель должен быть уведомлен в письменном виде.
- ОГО должны иметь возможность обжаловать неблагоприятное решение через суд.
- Государствам и фандрейзерам следует определять, совместно с иными заинтересованными сторонами, могут ли существующие и новые механизмы саморегулирования дополнять или заменять существующие требования.

Европейский центр некоммерческого права

5 Ривиервисмаркт, 2513, Гаага, Нидерланды



www.ecnl.org



[@enablingNGOlaw](https://twitter.com/enablingNGOlaw)



European Center for
Not-for-Profit Law