Государство и общество

Регулирование деятельности иностранных НПО в КНР

© 2017

А.А. Семенов

В статье рассматривается деятельность в Китае иностранных неправительственных организаций (НПО) и представительств международных фондов, ее законодательное регулирование и типология. Автор анализирует серьезные изменения в законодательстве КНР о деятельности иностранных НПО, произошедшие в 2016 г., и рассматривает международную реакцию на эти правила.

Ключевые слова: Китай, НПО, гражданское общество, законодательство КНР.

Международные неправительственные организации (НПО) представляют широкую группу добровольческих, благотворительных и других объединений, которые являются частью «третьего сектора». Этот сектор состоит из формальных и неформальных групп, которые имеют несколько общих качеств. Это, в основном, некоммерческие, негосударственные, самоуправляемые организации, действующие на добровольной основе¹. В течение XX в., особенно после Второй мировой войны, число международных неправительственных организаций постоянно росло. Сегодня в мире действует около 13 тыс. международных НПО, четверть из которых появилась после 1990 г.²

Многие международные НПО играют значительную роль в формировании повестки дня крупных международных конференций — от вопросов изменения климата до международной торговли, поскольку им предоставлен консультативный статус в Экономическом и Социальном Совете ООН (ЭКОСОС).

С началом политики реформ и открытости в Китае начали активно работать иностранные и международные неправительственные организации, такие, как Всемирный фонд дикой природы, Фонд Форда и др. Несмотря на большое количество работающих в Китае иностранных НПО, лишь немногие из них официально зарегистрированы.

НПО в Китае имеют разные цели и осуществляют свою миссию по-разному. Некоторые, такие, как World Vision, Misereor, Фонд Тцу Чи (тайваньская буддистская организация), являются в первую очередь религиозными организациями, хотя многие из них, в конечном счете, работают с целью облегчения гуманитарных и социальных проблем.

Другие, такие, как Международный комитет Красного Креста, Оксфордский комитет помощи голодающим Oxfam, «Врачи без границ», организации по защите прав де-

тей Save the children, Plan и др., созданы для разрешения гуманитарных кризисов, возникающих в результате войн, природных и техногенных катастроф.

Быстрая индустриализация и истощение природных ресурсов планеты породили экологические кризисы, с которыми борются организации по защите природы, такие, как «Гринпис», «Всемирный фонд дикой природы», «Друзья земли» и др.

В Китае действуют филиалы большинства международных благотворительных организаций и частных благотворительных фондов. Несмотря на сложные и непрозрачные условия работы международных НПО в Китае, они вносят значительный вклад в его развитие.

Таблица 1

Типология иностранных НПО в Китае³

Тип	Источник финансирования	Пример
Религиозные организации	Частные пожертвования, публичный сбор средств, церковные приходы, гранты от правительств и частных фондов	World Vision (организация евангельской христианской церкви), Misereor (благотворительная организация Римско-католической церкви)
Организации гуманитарной помощи и борьбы с бедностью	Индивидуальная база сторонников, публичный сбор средств, гранты от правительств и частных фондов	Oxfam (Оксфордский комитет помощи голодающим), Save the children (защита прав детей), Plan (защита прав детей), MSF («Врачи без границ»)
Экологические организации	Индивидуальная база сторонников, публичный сбор средств, гранты от правительств и частных фондов	«Друзья Земли», WWF («Всемирный фонд дикой природы»)
Частные фонды	Обеспечивается основателями	Фонд Форда, Фонд Билла и Мелинды Гейтс, Фонд Кадури, Фонд Старр
Специализированные некоммерческие консалтинговые агентства	Правительственные контракты, гранты от правительств и частных фондов	PATH, Pact, Family Health International (организация здравоохранения), PlaNet Finance (социально-экономическое развитие)
Агитационные организации	Индивидуальная база сторонников, гранты от частных фондов	Sweatshop Watch (защита прав рабочих), International Rivers Network (экологическая защита рек и зависимость от них населения)
Политические научно-исследовательские центры	Гранты от правительств и частных фондов	Центр Карнеги
Профессиональные ассоциации	Членские взносы, гранты от правительств и частных фондов	International Federation of Social Workers (Международный профсоюз социальных работников), American Bar Association (Американская ассоциация юристов)
Группы взаимопомощи	Членские взносы, гранты от правительств и частных фондов	Heep Hong Society (обучение детей с аутизмом, синдромом Аспергера, синдромом дефицита внимания и т.д.), Retina Hong Kong (помощь людям с заболеваниями сетчатки глаза)

До 2016 г. деятельностью иностранных НПО, так же, как и деятельностью китайских, руководило Министерство гражданской администрации КНР (МГА), а также другие компетентные органы, регулирующие профессиональную деятельность в специализированных областях, такие, как Министерство здравоохранения и Министерство просвещения.

Создание и деятельность иностранных торгово-промышленных палат регулируются временным положением об управлении иностранными торгово-промышленными палатами в Китае (2013)⁴.

Создание и деятельность представительств зарубежных фондов регулируются положением об управлении фондами (2004)⁵. В соответствии с ним иностранный фонд, стремящийся создать свое представительство в Китае, должен предоставить регистрирующему органу заявление, копию устава, доказательство юридического оформления в своей стране, удостоверения личности и биографические данные тех людей, которые будут выступать в качестве ответственных лиц, и документ, подтверждающий решение контролирующего органа (госучреждения-поручителя, профессионального агентства того же профиля, что и желающая зарегистрироваться организация).

В отличие от зарубежных торгово-промышленных палат, у которых, как правило, не возникает трудностей с регистрацией, иностранные фонды и НПО испытывают значительные затруднения при регистрации. Это связано со сложностью найти госучреждение-поручителя. По состоянию на 2012 г., из тысяч иностранных фондов и НПО, работающих в КНР, лишь 18 успешно зарегистрированы правительством⁶. Среди них: Всемирный экономический форум, Фонд Билла и Мелинды Гейтс, Фонд Вильяма Клинтона, Фонд Сайруса Танга, партнерство по ВИЧ/СПИДу China-MSD, Китайское детское благотворительное учреждение (Chinese Children Charities), Гонконгский благотворительный фонд Ин Шаньян, Китайский фонд доброты, Фонд дикой природы, Фонд Ли Кашина, Фонд «Половина неба», Фонд Мерье, Гонконгский фонд Шунлунь, Энергетический фонд, Китайское отделение детского благотворительного фонда Хольт Интернешнл, Международное общество сохранения природы, Фонд «Новая надежда» и «Китайская медкомиссия» (China Medical Board). Остальные зарегистрированы в качестве коммерческих организаций или не зарегистрированы вовсе. Среди стран происхождения названных фондов — США, Гонконг, Франция и Швейцария.

Представительства иностранных фондов должны участвовать в общественно-полезной деятельности. Иностранные фонды подлежат гражданско-правовой ответственности за действия своих представительств в Китае в соответствии с китайским законодательством.

Представительства иностранных фондов не могут заниматься публичным сбором средств или принимать пожертвования на территории Китая. Они обязаны представлять ежегодный отчет о своей работе в органы, осуществляющие регистрацию, и проходить ежегодную проверку. Годовой отчет рассматривается и утверждается соответствующим учреждением. Он должен в себя включать финансовый отчет, аудит сертифицированным бухгалтером, отчет о деятельности по полученным грантам и пожертвованиям, а также отчет о кадровых и организационных изменениях.

Неофициальный статус подавляющего большинства зарубежных фондов и НПО повлиял на рассмотрение правительством на национальном и местном уровнях КНР ряда мер, которые бы упростили их регистрацию. МГА делало заявления о возможности пересмотреть правила регистрации иностранных НПО в целях упрощения требований. В качестве пилотной программы правительство провинции Юньнань в 2010 г. выпустило первые в истории автономные правила для иностранных НПО с просьбой принять участие в «системе хранения документов» вместе с провинциальными внешнеполитическими ведомствами и ведомствами по гражданским вопросам⁷. Эта экспериментальная мера

рассматривалась как шаг на пути к полной регистрации иностранных НПО с целью улучшить регулирование их деятельности.

В последние годы были предприняты усилия по совершенствованию порядка финансирования иностранных НПО из-за рубежа. В 2010 г. Государственным валютным управлением были приняты новые правила, регулирующие порядок предоставления иностранных пожертвований⁸. Они требуют, чтобы переданные пожертвования «не противоречили общественной морали» и не наносили вреда общественным интересам или законным правам и интересам граждан (ст. 2); чтобы пожертвования в иностранной валюте осуществлялись через идентифицируемые банковские счета (ст. 3).

Китайские общественные организации, получающие пожертвования из-за рубежа со стороны иностранных НПО, должны предоставить банку следующую документацию: заявление, копию лицензии на ведение деятельности, нотариально заверенное соглашение о пожертвовании, свидетельство о регистрации зарубежной организации и другие документы по требованию (ст. 6).

Поскольку многие НПО в Китае зависят от зарубежных финансовых средств, принятие Государственным валютным управлением правил, регулирующих порядок иностранных пожертвований, вызвало беспокойство среди НПО в отношении того, что это серьезно затруднит или вовсе сделает невозможным иностранное финансирование. Однако практика показала, что новые правила в целом не очень сильно сказались на получении НПО зарубежных финансовых средств, но увеличили трудности в связи с их использованием.

28 апреля 2016 г. на сессии Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП) был принят закон «Об управлении деятельностью иностранных неправительственных организаций в пределах территории Китая»⁹.

По заявлениям китайских властей, закон нацелен на регулирование деятельности иностранных НПО, защиту их законных прав и интересов и содействие обменам и сотрудничеству, обеспечивая им правовую основу для деятельности в Китае. Представитель ПК ВСНП Чжан Юн заявил, что «закон был разработан, чтобы содействовать деятельности иностранных НПО в целях соблюдения их законных прав»¹⁰.

Необходимость усиления контроля над иностранными НПО объяснялась также проблемами национальной безопасности. Директор Бюро по управлению иностранными НПО Министерства общественной безопасности КНР Хао Юньхун заявил, что «небольшая часть иностранных НПО с помощью средств фондов и некоторых методов способна нанести ущерб интересам национальной безопасности Китая или вести иную незаконную преступную деятельность»¹¹. Озабоченность вопросами национальной безопасности пронизывает весь текст нового закона.

Согласно ему, иностранные НПО отныне должны будут получать разрешение китайских органов власти перед тем, как разворачивать свою деятельность на территории материкового Китая. При этом получать разрешение должны все иностранные НПО — независимо от того, планируют ли они открывать постоянные представительства, или работать в Китае лишь временно.

За регистрацию и регулирование деятельности организаций будут отвечать Министерство общественной безопасности КНР и провинциальные полицейские департаменты (ст. 6), однако в законе нет никаких подробностей относительно «механизма», который должно создать министерство для регистрации и контроля над иностранными НПО.

Иностранные НПО, действующие без разрешения китайских властей, подвергнутся наказанию. Закон постановил, что компетентные органы Китая всех уровней должны предоставлять иностранным НПО консультации и разъяснения.

Среди позитивных моментов следует отметить тот факт, что закон предусматривает снятие ограничений на количество отделений зарубежных НПО на территории мате-

рикового Китая, тогда как раньше допускалось открытие только одного офиса. Теперь иностранным НПО разрешено открывать отделения в соответствии со своими операционными нуждами, но количество и место расположения офисов должны быть одобрены регулируемыми органами. Кроме того, был отменен 5-летний лимит на деятельность представительств зарубежных НПО в Китае.

Представительствам зарубежных НПО и зарубежным НПО, занимающимся временной деятельностью на территории КНР, запрещено вербовать членов в материковом Китае, кроме тех случаев, когда Госсоветом КНР предусмотрены другие условия.

Из негативных моментов можно выделить в первую очередь неясность и размытость многих формулировок, из-за чего закон может существенно ограничить пространство для деятельности иностранных НПО в Китае. Так, например, организации, которые не получают официального одобрения, будут вынуждены прекратить свою работу в стране. Для того чтобы остаться, многим НПО, вероятно, придется сократить или ликвидировать социально значимые программы, которые считаются политически чувствительными, такие, как трудовые права работников, дискриминация по национальному признаку и свобода вероисповедания. По некоторым оценкам, новое законодательство затронет, по меньшей мере, 7 тыс. иностранных НПО¹².

Кроме того, закон позволяет китайской полиции проводить обыски и опечатывать офисы иностранных НПО, а также допрашивать их сотрудников и проверять документацию, если их заподозрят в нарушении закона. Иностранным НПО запрещается спонсировать политическую или религиозную деятельность или участвовать в ней.

Статья 5 запрещает осуществлять деятельность, представляющую «угрозу территориальной целостности, национальной безопасности и национальному единству Китая», а также «наносить ущерб его государственным интересам». Однако ни в самом законе, ни в нормативных актах эти понятия не раскрываются, что, по мнению критиков, дает повод для злоупотреблений.

Новый закон вызвал обеспокоенность как со стороны западных неправительственных организаций, которые высказывали опасения, что он может серьезно ограничить их деятельность в стране, так и со стороны правительств других стран. Так, Белый дом выразил «глубокую озабоченность, что закон будет способствовать дальнейшему сужению пространства для гражданского общества в Китае»¹³, а госсекретарь США Джон Керри заявил, что новый закон нанесет ущерб американско-китайским отношениям¹⁴. Представительство Европейского союза в Китае выразило обеспокоенность тем, что закон будет препятствовать развитию гражданского общества в стране¹⁵. По его мнению, закон дает неограниченную власть правительству Китая «отслеживать и вмешиваться» в деятельность НПО. В совместном заявлении трех специальных докладчиков Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека также была выражена обеспокоенность, что «чрезмерно широкие и расплывчатые положения закона... можно использовать в качестве инструментов запугивания, даже подавления несогласных взглядов и мнений»¹⁶.

По мнению ряда правозащитников, новый закон приведет к ужесточению контроля над НПО и к их массовому оттоку из страны. Активисты опасаются, что власти отныне на законных основаниях смогут, при необходимости, высылать сотрудников неправительственных организаций, которых сочтут неблагонадежными, включая иностранцев¹⁷.

Кроме того, существует вероятность, что новое законодательство будет препятствовать развитию гражданского общества и вкладу неправительственных институтов в дело развития Китая. Закон также может иметь негативное влияние на гуманитарные обмены между Китаем и другими странами.

1. *Salamon L. M., Anheier, H. K., List, R., Toepler, S., & Sokolowski, S. W.* (1999). *Global civil society. Dimensions of the Nonprofit sector.* Baltimore, 1999.
2. *Anheier H., Glasius M. & Kaldar M.* (2007). «Introducing Global Civil. Society», in *Global Civil Society* (London: SAGE Publications, 2007), 4. URL: <http://is.muni.cz/el/1423/jaro2007/SOC711/3608937/3610178/2001chapter1.pdf>.
3. *Young, N.* (2005). *NGOs: the Diverse Origins, Changing Nature and Growing.* URL: <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/297>.
4. Вайго шанхуэй гуаньли чжань хан гуйдин: [Временное положение об управлении иностранными торгово-промышленными палатами в Китае]. URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=19852&lib=law>.
5. Цицизинь хуэй гуаньли баньфа: [Положение об управлении фондами]. URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=1275&lib=law>.
6. *Shieh, S., Knutson S.* (2012). *The Roles and Challenges of International NGOs in China's Development. Special Report, China Development Brief.* URL: <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/upload/userfiles/files/International%20NGOs%20in%20China.pdf>.
7. Гуаньюй иньфа юньнань шэн гуйфань цзинвай фэй чжэнфу цзучжи ходун чжань хан гуйдин дэ тунчжи: [Временное положение провинции Юньнань о стандартизации деятельности заморских неправительственных организаций]. URL: <http://www.icnl.org/research/library/files/China/regyunnan.pdf>.
8. Гоцзя вайхуэй гуаньли цзюй гуаньюй цзиннэй цзигоу цзюаньцзэн вайхуэй гуаньли югуань вэньти дэ тунчжи: [Положение Государственного управления по иностранным валютам по вопросам, касающимся управления валютой, переданной в дар местному учреждению или полученной им]. URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=7875&lib=law>.
9. Чжунхуа жэньминь гунхэго цзинвай фэй чжэнфу цзучжи цзиннэй ходун гуаньли фа: [Закон КНР о регулировании деятельности иностранных неправительственных организаций в пределах территории Китая]. URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=21963&lib=law>.
10. Цюаньго жэньда чанвэй хуэй баньгон тин 2016 нянь 4 юэ 28 жи синьвэнь фабу хуэй: [Пресс-конференция Главного управления Постоянного комитета ВСНП 28 апреля 2016 г.]. URL: http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zzyb25/node_29882.htm.
11. *China Adopts New Law Regulating Foreign NGOs.* CRI, 28.04.2016. URL: <http://english.cri.cn/12394/2016/04/29/2702s925886.htm>.
12. *Wong, Edward.* *Clampdown in China Restricts 7,000 Foreign Organizations.* The New York Times, 28.04.2016. URL: http://www.nytimes.com/2016/04/29/world/asia/china-foreign-ngo-law.html?_r=1.
13. *Statement by NSC Spokesperson Ned Price on China's Foreign NGO Management Law.* The White House, 28.04.2016. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/04/28/statement-nsc-spokesperson-ned-price-chinas-foreign-ngo-management-law>.
14. *U.S.—China Press Statements.* U.S. Department of State. URL: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/06/258163.htm>.
15. *Comments by the delegation of the European Union to China following the management of foreign NGO activities within mainland China.* Delegation of the European Union to China, 04.05.2016. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/china/press_corner/all_news/news/2016/20160504_en.htm.
16. *China: Newly adopted Foreign NGO Law should be repealed, UN experts urge.* United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, 03.05.2016. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19921&LangID=E>.
17. *Campbell, Charlie.* *China's New Foreign NGO Law Is Threatening Vital Advocacy Work.* Time, 26.04.2016. URL: <http://time.com/4307516/china-ngo-law-foreign-human-rights/>