



г. Страсбург, 18 марта 2019 г.

CDL-AD(2019)002

Публикация №895/2017

Только на английском языке

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ДОКЛАД
О ФИНАНСИРОВАНИИ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Принят Венецианской комиссией
на 118-м пленарном заседании
(г. Венеция, 15-16 марта 2019 г.)
на основании замечаний:

г-жи БЫЛКОВОЙ Вероники (член, Чешская Республика)
г-на КЛЭЙТОНА Ричарда (член, Великобритания)
г-жи КЛИВЛЕНД Сары (член, США)
г-на КУЙЕРА Мартина (заместитель, Нидерланды)
г-жи КЪЕРУЛФ ТОРГЕИРСДОТТИР Хердис (член, Исландия)
г-на ван ДЕЙКА Питера (эксперт, бывший член, Нидерланды)

*Раздача настоящего документа на заседании осуществляться не будет.
Просьба принести экземпляр с собой.
www.venice.coe.int*

Неофициальный перевод данной публикации с английского языка на русский язык был осуществлен благодаря поддержке со стороны Фондов «Открытое Общество».

Содержание

I.	Введение	3
II.	Международные стандарты	4
III.	Ограничение права объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы, предусмотренное конституционным правом	16
IV.	Предыдущее мнение Венецианской комиссии в отношении финансирования объединений из иностранных источников	19
V.	Анализ	24
A.	Законность вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы	24
B.	Законные цели вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы	25
1.	Общие примечания	25
2.	Обязанность по представлению отчетности в сравнении с обязанностью разглашения	29
3.	Обеспечение прозрачности с целью предотвращения финансирования террористической деятельности и легализации доходов, полученных преступным путем	30
4.	Обеспечение прозрачности с целью предотвращения иностранного политического влияния	33
5.	Обеспечение прозрачности деятельности объединений, получающих общественную поддержку	38
C.	Необходимость и соразмерность вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы	39
1.	Соразмерность обязательств по представлению отчетности/раскрытию информации	39
2.	Соразмерность санкций, налагаемых в случае нарушения обязательств по представлению отчетности/раскрытию информации	40
D.	Дискриминационный характер ограничений в отношении иностранного финансирования объединений	43
E.	Гарантия эффективной правовой защиты	45
VI.	Заключение	47

I. Введение

1. 23 ноября 2016 г. Генеральный секретарь Совета Европы, г-н Турбьёрн Ягланд, направил Венецианской комиссии письмо с просьбой проанализировать стандарты, применимые по отношению к иностранному финансированию неправительственных организаций (НПО) на территории государств-членов Совета Европы. Генеральный секретарь пояснил, что результаты анализа также позволят определить потребность в подготовке новых инструкций Комитета министров по данному вопросу.
2. В качестве докладчиков выступили г-жа Былкова, г-жа Кливленд, г-н Куйер, г-жа Торгеирсдоттир, г-н ван Дейк и г-н Клэйтон.
3. 4 октября 2017 г. Венецианская комиссия при содействии Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ и финансировании со стороны правительства Японии организовала круглый стол в г. Венеции по вопросам иностранного финансирования неправительственных организаций. Целью круглого стола было, в первую очередь, провести обзор законодательства и норм, действующих в различных странах мира, в том числе в странах Южной Америки, Африки и Азии, с целью классификации ограничений, налагаемых на иностранное финансирование, и их анализа с точки зрения их законодательного назначения. Цель круглого стола состояла в том, чтобы определить и разработать международные и общие национальные стандарты, касающиеся иностранного финансирования объединений, чтобы углубить правовую дискуссию в этой области и разработать передовую практику в создании благоприятных условий для трансграничной деятельности НПО. На круглом столе также рассматривался вопрос о том, можно ли считать определенные ограничения для НПО законными в свете озабоченности, которую могут проявлять государственные органы в отношении финансирования террористической деятельности и (или) легализации доходов, полученных преступным путем. Круглый стол собрал около 40 участников, в том числе членов Венецианской комиссии, ученых и национальных экспертов, представителей конференции МНПО Совета Европы, представителей Европейского Союза и БДИПЧ ОБСЕ, а также представителей организаций гражданского общества. Докладчики из Азербайджана, Чешской Республики, Венгрии, Исландии, Израиля, Японии, Кореи, Нидерландов, Перу и США включили в свои презентации ссылки на сравнительные элементы (в частности, национальное законодательство и правоприменительную практику конституционных судов и других высших юрисдикций), а также на правоприменительную практику международных судов, в том числе Европейского суда по правам человека (далее по тексту - «ЕСПЧ») и мнения Комитета ООН по правам человека.
4. Настоящий доклад был подготовлен на основе материалов, представленных докладчиками, а также на основе обновленной таблицы «Выбор законодательных положений о свободе объединений» (CDL-REF(2019)002), которая теперь также включает сравнительный анализ законодательных положений, касающихся финансирования, в том числе иностранного, объединений на территории государств-членов Совета Европы и других государств.
5. *Настоящий доклад был рассмотрен подкомиссией по фундаментальным правам и был принят Венецианской комиссией на 118-м пленарном заседании (г. Венеция, 15-16 марта 2019 г.).*

II. Международные стандарты

Право на свободу объединения

Необходимо для надлежащего функционирования демократии

6. Свобода объединения является фундаментальным правом человека, которое играет ключевую роль в функционировании демократии. Оно является необходимым условием для осуществления других прав человека. Как постановил ЕСПЧ в деле Сидиропулоса и других¹, возможность создания юридического лица с целью осуществления коллективной деятельности в сфере взаимных интересов является одним из наиболее важных аспектов права на свободу объединения. То, как национальное законодательство закрепляет эту свободу и ее практическое применение властями, свидетельствует о жизненно важной части демократии в стране. Комитет по правам человека также признал существование и деятельность множества объединений, в том числе тех, которые мирно продвигают идеи, которые необязательно благоприятно воспринимаются правительством или большинством населения, и которые являются краеугольным камнем демократического общества². В Документе Копенгагенского совещания 1990 года говорится о том, что жизнеспособная демократия зависит от существования демократических ценностей и практики, а также от широкого спектра демократических институтов. Объединения, выступающие в качестве организованных независимых некоммерческих организаций, основанных на добровольном объединении лиц, занимающихся различными вопросами, такими как права человека, демократические реформы, социально-экономическое развитие и т.д., являются неотъемлемой частью этих институтов. Для целей настоящего доклада термин «объединение» не используется для обозначения конкретного типа юридического лица, а в более общем смысле относится ко всем частным некоммерческим неправительственным организациям, основанным на добровольном объединении лиц с общими интересами. Данный термин включает в себя политические партии, неправительственные организации, религиозные организации, фонды, группы по интересам и профсоюзы, которые имеют жизненно важное значение для активной демократии.

Коллективное измерение свободы объединения

7. основополагающее и универсальное право на свободу объединения закреплено в различных международных документах по правам человека, в особенности в статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и фундаментальных свобод (далее по тексту – «ЕКПЧ»), статье 20 Всеобщей декларации прав человека, статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее по тексту – «МПГПП»), статье 12 Хартии основных прав Европейского союза, статье 16 Американской конвенции о правах человека (далее по тексту – «АКПЧ») и статье 10 Африканской хартии прав человека и народов³. Несмотря на то, что европейские и другие международные договоры определяют право на свободу объединения как индивидуальное право, оно в равной степени содержит коллективное измерение. Право должно осуществляться индивидуально или совместно с другими (см. статью 18 Всеобщей декларации). Без такого коллективного измерения эффективное осуществление права зачастую было бы невозможным. Для объединений, как представительных органов их учредителей и членов, право на свободу

¹ Постановление ЕСПЧ от 10 июля 1998 г. *Дело «Сидиропулос и другие против Греции»*, №26695/95, пункт 40.

² Комитет по правам человека, *дело «Михайловская и Волчек против Беларуси»*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (июль 2014 г.), пункт 7.3; *дело «Ли против Республики Корея»*, CCPR/C/84/D/1119/2002 (июль 2005 г.), пункт 7.2; Публикация №2001/2010, *дело «Кью против Дании»*, мнения, принятые 1 апреля 2015 г., пункт 7.3.

³ См. также Рекомендуемые принципы свободы объединения Африканской комиссии по правам человека и народов (Африканская комиссия) (май 2017 г.).

объединения подразумевает свободу преследовать общие интересы этих учредителей и членов, путем совершения действий, направленных на достижение этой цели. Объединения должны быть свободны от вмешательства извне в определении своих целей, видов и сферы деятельности⁴. В рамках и в целях эффективного осуществления этой свободы им также предоставляются и другие гражданские и политические права, в том числе свобода выражения мнения и свобода собраний. Объединения также имеют право на неприкосновенность частной жизни и право на собственность.

Позитивные обязательства

8. Хотя право на свободу объединения сформулировано главным образом как свобода от вмешательства, оно также подразумевает позитивное обязательство со стороны государственных органов. Как считает ЕСПЧ: *«подлинное и эффективное уважение свободы объединения не может быть сведено к простой обязанности государства не вмешиваться (...). Соответственно, государственные органы обязаны гарантировать надлежащее функционирование объединений или политических партий, даже если они причиняют неудобство или оскорбляют лиц, выступающих против законных идей или утверждений, которые они стремятся продвигать»*⁵. Для этого может потребоваться содействие и принятие направленного на защиту законодательства, в том числе положений о защите объединений от вмешательства негосударственных субъектов. Государство также должно создать благоприятную среду, в которой объединения смогут работать эффективно. Как указано в Руководстве Венецианской комиссии/ОБСЕ/БДИПЧ по свободе объединения: *«Очень важно, чтобы роль и деятельность объединений, а также право на свободу объединения были эффективным образом упрощены и защищены конституцией и другими законами государств-членов. Практика показывает, что конкретный закон об объединениях не является ключевым элементом надлежащего осуществления и защиты права на свободу объединения. Напротив, достаточно ввести ряд правовых норм, которые служат цели содействия созданию и осуществлению деятельности объединений»*⁶.

Условия ограничения права на свободу объединения

9. Право объединений на поиск ресурсов, как неотъемлемая часть права на свободу объединения, является не абсолютным, а квалифицированным правом. Однако оно может быть ограничено только тремя совокупными условиями, предусмотренными, в частности, статьей 11(2) ЕКПЧ и статьей 22(2) МПГПП: 1) ограничение должно быть предусмотрено законодательством (условие законности, в том числе требования предсказуемости и доступности); 2) ограничение должно преследовать, по крайней мере, одну из законных целей, исчерпывающе прописанных в статье 11(2) ЕКПЧ⁷ и Статье 22(2) МПГПП⁸ (условие законности), и 3) ограничение должно быть необходимым в демократическом обществе для достижения указанной законной цели (условие необходимости, требующее также соразмерности). ЕСПЧ постановил, что государственные органы должны быть в состоянии продемонстрировать, что оспариваемая мера действительно может быть эффективной в достижении законной цели, что оспариваемая мера необходима в дополнение к уже

⁴ CDL-AD(2014)046, Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Руководство по свободе объединения, г. Варшава, 2015 г., пункты 16-19 и 29.

⁵ Постановление ЕСПЧ от 20 октября 2005 г., «Дело «Уранио Токсо а. О.» против Греции», №74989/01, пункт 37.

⁶ CDL-AD(2014)046, *Руководство по свободе объединения*, пункт 51.

⁷ Национальная оборона или общественная безопасность, предотвращение беспорядков и преступности, здравоохранение и защита нравов или защита прав и свобод населения.

⁸ Национальная оборона или общественная безопасность, общественный порядок, здравоохранение и защита нравов или защита прав и свобод населения.

существующим средствам достижения законной цели, совокупный эффект всех правовых норм, объединенных в отношении соответствующей свободы, и наличие пропорциональной связи между последствиями соответствующей меры и затрагиваемой свободой. В то время как государственным органам предоставляется определенная свобода усмотрения в соответствии с Европейской конвенцией, вышеупомянутые условия должны применяться и толковаться узко, таким образом, который способствует эффективному осуществлению права на свободу объединения для обеспечения практического и эффективного, а не теоретического или мнимого осуществления этого права⁹. Комитет по правам человека также указал, что «простого существования объективных оснований для ограничения права на свободу объединения недостаточно. Государство-участник должно также продемонстрировать, что ограничение права на свободу объединения необходимо для предотвращения *реальной*, а не только гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому порядку, что менее навязчивых мер будет недостаточно для достижения той же цели, и что ограничение соразмерно интересам, подлежащим защите».¹⁰ В то же время государствам следует создавать правовые и административные рамки, а также практику, которая облегчает доступ объединений к финансированию, в том числе иностранному, для достижения своих целей.

Прочие фундаментальные права объединений

10. Право на свободу объединения взаимосвязано с другими правами и свободами человека. Поэтому объединения пользуются другими правами человека, включая право на свободу выражения мнения, право на свободу собраний, право на защиту собственности, частную жизнь и корреспонденцию, право на эффективную правовую защиту, право на справедливый суд и право на защиту от дискриминации.

Право на свободу выражения мнения

11. Право на свободу выражения мнения закреплено в статье 10 ЕКПЧ и статье 19 МПГПП. ЕСПЧ охарактеризовал это право как «одно из основных условий прогресса демократического общества и развития человека»¹¹. Свобода выражения мнения является необходимым условием для реализации принципов прозрачности и подотчетности, которые в свою очередь, необходимы для продвижения и защиты прав человека (п. 2-3). С учетом пункта 2 статьи 10 он применим не только к «информации» или «идеям», которые положительно воспринимаются или рассматриваются как безобидные или незначительные, но также и к той «информации» и тем «идеям», которые оскорбляют, шокируют или вызывают возмущение. Таковы требования плюрализма, терпимости и широкого кругозора, без которых не может быть «демократического общества»¹². Комитет ООН по правам человека в своем Замечании общего порядка №34 отметил, что «свобода мнений и свобода слова являются необходимыми условиями для полноценного развития человека. Они необходимы для любого общества. Они составляют фундамент любого свободного и демократического общества. (...)

⁹ ЕСПЧ, дело «*Эйри против Ирландии*» №6289/73.

¹⁰ Комитет по правам человека, дело «*Михайловская и Волчек против Беларуси*», ССРР/C/111/D/1993/2010 (июль 2014 г.), пункт 7.3. См. также Публикацию №2001/2010, дело «*Кью против Дании*», мнения, принятые 1 апреля 2015 г., пункт 7.3.

¹¹ ЕСПЧ, дело «*Хэндисайд против Великобритании*», 7 декабря 1976 г., пункт 49.

¹² ЕСПЧ, 29 марта 2016 г., дело «*Бедат против Швейцарии*», №56925/08, пункт 48.

Право на неприкосновенность частной жизни

12. Право на неприкосновенность частной жизни гарантируется объединениям и их членам (статья 8 ЕКПЧ, статья 17 МПГПП, статья 11 АКПЧ). Контроль и надзор за деятельностью объединений могут нарушать право на неприкосновенность их частной жизни. Согласно статье 17 МПГПП, любое такое вмешательство не должно быть произвольным или незаконным. Концепция произвольности предназначена для того, чтобы гарантировать, что любое вмешательство соответствует положениям, целям и задачам Пакта и является в любом случае разумным в конкретных обстоятельствах. Соответственно, любое вмешательство в частную жизнь должно быть соразмерно преследуемой и необходимой законной цели в конкретных обстоятельствах¹³.
13. Контроль и надзор за объединениями не должны быть более навязчивыми, чем те, что действуют в отношении частного бизнеса. Контроль и надзор должны осуществляться исходя из презумпции законности целей и деятельности объединений. ЕСПЧ считает, что объединения не должны быть обязаны раскрывать имена и адреса своих членов, поскольку это было бы несовместимо с их правом на свободу объединения и правом на неприкосновенность частной жизни¹⁴. Аналогичным образом, могут быть поставлены под сомнение законность и необходимость запрашивать и раскрывать частную информацию спонсоров. Список лиц, оказывающих финансовую поддержку определенным объединениям, может выявить их принадлежность, мнения и убеждения. Указанные правовые положения могут также представлять собой вмешательство в личную неприкосновенность спонсоров и нарушать правила защиты данных в зависимости от того, как эта информация может быть использована¹⁵. В своем Мнении о проекте Закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих финансирование из-за рубежа», Венецианская комиссия определила, что, несмотря на то, что при определенных обстоятельствах может быть законным требовать от объединений раскрытия личности основных спонсоров, раскрытие личности всех спонсоров, в том числе второстепенных, является чрезмерным и ненужным, в частности в свете требований права на неприкосновенность частной жизни.¹⁶
14. В соответствии с Общими руководящими принципами свободы объединения *«право на неприкосновенность частной жизни распространяется на объединение»* (пункт 228) и *«законодательство должно предусматривать гарантии, обеспечивающие уважение права на неприкосновенность частной жизни клиентов, членов и учредителей объединений, а также обеспечивать возмещение за любое нарушение указанного права»* (пункт 231). Кроме того, как отмечается в Рекомендациях Комитета министров (2007)¹⁴, *«в отношении любой отчетности должна применяться обязанность уважать права спонсоров, бенефициаров и сотрудников, а также право на конфиденциальность»*. Согласно Пояснительному меморандуму к основным принципам *«[...] требования к отчетности должны быть ограничены другими обязательствами, касающимися уважения неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности. В частности, необходимо соблюдать желание спонсора оставаться анонимным. Уважение к частной жизни и конфиденциальности, однако, не безгранично. В исключительных случаях общий интерес может оправдывать то, что властям предоставляется доступ к частной или*

¹³ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка №16 (1988 г.), пункт 4; дело «Тунен против Австралии», Публикация №488/1992 (март 1994 г.), пункт 8.3.

¹⁴ Дело «Национальная ассоциация преподавателей системы продвинутого и высшего образования против Великобритании» (решение), №28910/95, 16 апреля 1998 г.

¹⁵ См. Мнение Экспертного совета по законодательству о неправительственных организациях (Conf/Exp(2017)1) о проекте Закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа», пункты 72-74.

¹⁶ CDL-AD(2017)015, пункты 52, 53.

конфиденциальной информации, например, для борьбы с денежными переводами на черном рынке. Любое исключение из требования конфиденциальности бизнеса, охраны неприкосновенности частной жизни или конфиденциальности спонсоров, бенефициаров и сотрудников должно соответствовать принципу необходимости и соразмерности». В частности, раскрытие личности спонсора может поставить под угрозу его безопасность или подвергнуть его преследованию¹⁷.

Право на собственность

15. Право на собственность предоставляется в соответствии со статьей 1 Протокола I к ЕКПЧ, в силу которой «любое физическое или юридическое лицо имеет право на спокойное владение имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в общественных интересах и на условиях, предусмотренных законодательством и общими принципами международного права». В Общих руководящих принципах свободы объединения 2014 года Венецианская комиссия и БДИПЧ отмечают, что «объединения могут также получать финансирование для своей деятельности из частных и других негосударственных источников, в том числе иностранное и международное финансирование. Государствам следует признать, что допустимость различных источников более эффективно обеспечивает независимость объединений» (п. 218).

Запрет дискриминации

16. Запрет дискриминации закреплен в статье 14 и Протоколе 12 к ЕКПЧ и статье 26 МПГПП. Оценивая, равносильно ли различие в обращении дискриминации в соответствии со статьей 14 ЕКПЧ, ЕСПЧ проверяет, основано ли иное обращение на объективной оценке существенно разных фактических обстоятельств, вызванных интересом общественности, и обеспечивает ли оно справедливый баланс между защитой общества и соблюдением прав и свобод¹⁸. Комитет ООН по правам человека в своем Замечании общего порядка №18 подтверждает, что «недопущение дискриминации вместе с равенством перед законом и равной защитой законодательства без какой-либо дискриминации представляют собой основной общий принцип защиты прав человека»¹⁹.
17. В соответствии с положениями статьи 26 МПГПП каждому предоставляется право на равенство перед законом и равную защиту законодательства, запрещается любая дискриминация по закону, и гарантируется равная и эффективная защита от дискриминации. Указанная статья запрещает любые «различия, исключения, ограничения или предпочтения», основанные на запрещенных основаниях, включая религиозные, политические или иные убеждения²⁰. Запрещенные основания включают в себя религиозные, политические и иные убеждения. Не всякое различие, основанное на признаках, перечисленных в статье 26, равнозначно дискриминации, при условии, что оно основано на разумных и объективных критериях и направлено на достижение цели, которая является законной в соответствии с Пактом. Статья 26 касается не только

¹⁷ См. например, CDL-AD(2018)006-е Украина – Общее мнение по проекту закона №6674 «О введении изменений в отдельные законодательные акты с целью обеспечения прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использовании международной технической помощи», а также по проекту закона №6675 «О введении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности процесса финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи», принятое Комиссией на 114-м пленарном заседании (г. Венеция, 16-17 марта 2018 г.), пункт 47.

¹⁸ ЕСПЧ, 28 ноября 1984 г., дело «Расмуссен против Дании», №8777/79, пункт 37 и далее.

¹⁹ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №18: Недопущение дискриминации, 10 ноября 1989 г., пункт 1.

²⁰ Замечание общего порядка №18 (1989 г.), пункт 13. Публикация №2001/2010, дело «Кью против Дании», мнения, принятые 1 апреля 2015 г., пункт 7.3

дискриминации со стороны закона, но также и «фактической дискриминации»²¹, независимо от того, практикуется ли она государственными органами, обществом или частными лицами или органами²². Поэтому она включает в себя, в частности, дискриминацию со стороны частных лиц, которая может быть результатом действий правительства. Проверка на любую подобную дискриминацию в соответствии со статьей 26 заключается в том, соответствует ли различие критериям разумности, объективности и законности цели. Разумность, в свою очередь, требует определения соразмерности заявленной цели.

Право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы

18. Право объединений на поиск финансовых и материальных ресурсов в первую очередь защищено как неотъемлемая часть права на свободу объединения и было подтверждено в различных международных правовых документах рекомендательного характера. Оно считается важным условием для того, чтобы объединение могло существовать и выполнять свои функции и миссию независимым образом. При толковании статьи 22 МПГПП Комитет ООН по правам человека признал, что деятельность по сбору средств защищена в соответствии со статьей 22, а ограничения на финансирование, которые препятствуют осуществлению уставной деятельности объединений, представляют собой вмешательство в свободу объединения²³. Соответственно, Комитет принял ряд важных решений, касающихся ограничений доступа НПО к иностранному финансированию и последствий таких ограничений в соответствии со статьями 19 и 22 МПГПП, гарантирующих, соответственно, свободу выражения мнения и свободу объединения. Например, в сообщении № 1274/2004 Комитет по правам человека отметил, что *«право на свободу объединения относится не только к праву на создание объединения, но также гарантирует такому объединению право свободно осуществлять свою уставную деятельность. Защита, предусмотренная статьей 22, распространяется на все виды деятельности объединения [...]»*²⁴. Комитет также выдвинул ряд вопросов и рекомендаций в заключительных замечаниях государствам относительно ограничений доступа НПО к финансированию²⁵.

²¹ Замечание общего порядка №18 *выше*, пункт 9.

²² Замечание общего порядка №18, пункт 9.

²³ См. A/HRC/23/39, второй отчет Специального докладчика о праве на свободу мирных собраний и объединения, пункт 16. Также см. документ Conf/Exp(2018)3, подготовленный Экспертным советом по законодательству о НПО, содержащий международные стандарты отчетности и требования раскрытия информации, применимые по отношению к неправительственным организациям, 27 ноября 2018 г.

²⁴ Комитет по правам человека, сообщение № 1274/2004, *дело «Корнеев и др. против Беларуси»*. Мнения, принятые 31 октября 2006 г., п. 7.2.

²⁵ В своих заключительных замечаниях о ситуации в Бангладеш, датированных апрелем 2017 года (Комитет ООН по правам человека, *Заключительные замечания Комитета по правам человека: Бангладеш*, 27, док. ООН CCPR/C/BGD/CO/1 (27 апреля 2017 года)), Комитет выразил обеспокоенность по поводу неоправданных ограничений, наложенных Законом о регулировании иностранных пожертвований, который ограничивает способность НПО изыскивать ресурсы. Комитет рекомендовал, чтобы любые правовые положения, ограничивающие доступ к иностранному финансированию, не ставили под угрозу эффективную деятельность НПО в результате чрезмерно ограниченных возможностей по сбору средств, и что государства должны обеспечивать НПО возможностью действовать свободно и не опасаясь наказания за осуществление свободы выражения мнения. Отсутствие ясности в отношении ограничений на иностранное финансирование объединений в соответствии с положениями Закона о национальном суверенитете и самоопределении в Венесуэле (Комитет ООН по правам человека, *Заключительные замечания Комитета по правам человека: Венесуэла*, 20, док. ООН CCPR/C/VEN/CO/4 (28 апреля 2016 г.)), обязательное раскрытие информации о получении объединением или компанией на территории Израиля иностранных средств (Комитет ООН по правам человека, *Заключительные замечания Комитета по правам человека: Израиль*, 22, док. ООН CCPR/C/ISR/CO/4 (21 ноября 2014 г.)), или введенный в Эфиопии запрет на получение НПО более 10% своего финансирования из иностранных источников (Комитет ООН по правам человека, *Заключительные замечания Комитета по правам человека: Эфиопия*, 25, док. ООН CCPR/C/ETH/CO/1 (19 августа 2011 г.)) подверглись критике со стороны Комитета по правам человека за то, что это подвергает риску эффективную деятельность общественных объединений в результате чрезмерно ограниченного или чрезмерно регулируемого процесса сбора средств.

19. В Декларации ООН о правозащитниках²⁶ говорится, что *«каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами»* (статья 13). В данном положении не проводится никаких различий между источниками финансирования (т.е. внутренними, иностранными или международными) и предоставляется право на доступ к финансированию как зарегистрированным, так и незарегистрированным объединениям. В статье 6(f) Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (Резолюция 36/55 Генеральной ассамблеи) также прямо упоминается свобода доступа к финансированию, и говорится о том, что свобода мысли, совести, религии и убеждений включает в себя, помимо прочего, свободу *«запрашивать и получать добровольные финансовые и иные взносы от отдельных лиц и учреждений»*.
20. В своей Резолюции 2013 года по этому же вопросу Совет ООН по правам человека призывает государства *«не налагать дискриминационные ограничения на потенциальные источники финансирования, направленные на поддержку работы в области прав человека (...), за исключением тех, которые обычно устанавливаются в стране для любой другой деятельности, не связанной с правами человека, для обеспечения прозрачности и подотчетности, и обеспечивать, чтобы ни один закон не криминализировал и не лишал законности деятельность по защите прав человека в силу источников ее финансирования»*.²⁷
21. В своем отчете за 2013 год Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и объединения отметил, что *«способность изыскивать, получать и использовать ресурсы крайне важна для существования и эффективной деятельности любого объединения, независимо от его размера»*²⁸ и после подчеркнул, что *«правовые рамки и политика, связанные с ресурсами, оказывают значительное влияние на свободу объединения: они могут повысить эффективность и способствовать устойчивому развитию объединения или, наоборот, поставить объединение в зависимую и слабую позицию»*.²⁹ Резолюция Совета по правам человека 22/6 (принятая 21 марта 2013 г.) также призывает государства обеспечить соблюдение требований к отчетности: *«не препятствовать функциональной автономии [объединений]»* и *«не налагать дискриминационные ограничения на потенциальные источники финансирования»*.
22. Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и объединения в своем докладе от 21 мая 2012 года признал предотвращение легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма законной целью введения ограничений на способность объединений получать иностранное финансирование, но определил, что подобные законные цели *«ни при каких обстоятельствах не должны использоваться в качестве оправдания для подрыва доверия к соответствующему объединению или необоснованного затруднения его законной работы. Для того чтобы террористические организации не злоупотребляли деятельностью объединений, государствам следует использовать альтернативные механизмы для снижения риска,*

²⁶ Док. ООН A/RES/53/144, Декларация о правах и обязанностях отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, 8 марта 1999 г.

²⁷ Док. ООН A/HRC/RES/22/6, Защита активистов движения за права человека, 12 апреля 2013 г., пункт 9(b)

²⁸ Док. ООН A/HRC/23/39, Отчет Специального докладчика по вопросу о свободе мирных собраний и объединения, Майна Куй, 24 апреля 2013 г.

²⁹ Из того же источника.

*например, посредством банковского и уголовного законодательства, предусматривающего запрет на совершение террористических актов».*³⁰

23. В европейском контексте ЕСПЧ в своей правоприменительной практике определил, что получение и использование финансовых пожертвований является частью права на свободу объединения.³¹ В деле «Рамазанова и др. против Азербайджана» ЕСПЧ определил, что невозможность получения соответствующим объединением каких-либо грантов или финансовых пожертвований (из-за отсутствия правового статуса), которые являлись одним из основных источников финансирования неправительственных организаций в Азербайджане, фактически ограничивала способность объединения осуществлять деятельность должным образом. Суд заявил, что *«без надлежащего финансирования объединение не могло заниматься благотворительной деятельностью, которая составляла основную цель его существования»*.³² В Рекомендации CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе говорится о том, что *«НПО должны иметь право запрашивать и получать финансирование (в виде денежных или натуральных пожертвований) не только от государственных органов в своей стране, но также от институциональных или индивидуальных спонсоров, других государств или многосторонних учреждений, с учетом только законодательства, обычно применимого по отношению к таможенным и валютным операциям и противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, а также законодательства о финансировании выборов и политических партий»*.³³ В Пояснительной записке к Рекомендации добавлено, что *«единственным ограничением для пожертвований, поступающих из-за границы, должно быть общеприменимое законодательство о таможенных и валютных операциях, противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, а также законодательство о финансировании выборов и политических партий. Указанные пожертвования не должны облагаться какими-либо дополнительными налогами или служить основанием для возникновения особых обязательств по представлению отчетности»*.³⁴ Рекомендация CM/Rec(2018)11 Комитета министров государствам-членам о необходимости усиления защиты и развития пространства гражданского общества в Европе инструктирует государства-члены уважать свободу правозащитников, в том числе организаций гражданского общества, изыскивать, получать и использовать ресурсы из внутренних, иностранных и международных источников.³⁵
24. В Руководстве Венецианской комиссии/ОБСЕ/БДИПЧ о свободе объединения говорится, что *«объединения должны иметь право изыскивать, получать и использовать финансовые, материальные и человеческие ресурсы, будь то внутренние, иностранные или международные, для осуществления своей деятельности. В частности, государства не должны ограничивать или блокировать доступ объединений к ресурсам на основании государственной принадлежности или страны происхождения их*

³⁰ Совет ООН по правам человека, A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., Отчет Специального докладчика по вопросу о свободе мирных собраний и объединения, Маина Киай.

³¹ ЕСПЧ, 7 июня 2007 г., дело «Баскская националистическая партия – Региональная организация Северной страны басков против Франции», дело №71251/01, пункты 36-38; ЕСПЧ, 1 февраля 2007 г., дело «Рамазанова и др. против Азербайджана», дело №44363/02, пункты 59-60.

³² Дело «Рамазанова и др.», из того же источника.

³³ Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 10 октября 2007 г., §50.

³⁴ Пояснительная записка к Рекомендации CM/Rec(2007)14, 10 октября 2007 г., §101.

³⁵ Рекомендация CM/Rec(2018)11 Комитета министров о необходимости усиления защиты и развития пространства гражданского общества в Европе (Принятая Комитетом министров 28 ноября 2018 г. на 1330-м заседании Заместителей министров)

источника, а также не подвергать стигматизации получателей таких ресурсов. Данное право должно регулироваться только требованиями законодательства, которое в целом применимо по отношению к таможенным и валютным операциям, противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и террористической деятельности, а также законодательства, касающегося прозрачности и финансирования выборов и политических партий, в той мере, в которой эти требования соответствуют международным стандартам в области прав человека».³⁶

25. В рамках документа ОБСЕ по «человеческому измерению» государства-участники ОБСЕ обязались «обеспечить, что отдельным лицам будет разрешено осуществлять право на объединение, в том числе право создавать, вступать и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций» (Копенгагенский документ, 1990 г.) и «укрепить способность НПО вносить свой полноценный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и уважение прав человека и основных свобод» (Стамбульский документ, 1999 г.).
26. В статье 13 Рекомендуемых принципов Европейского Союза в отношении правозащитников признается право каждого человека, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы в целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами. Кроме того, в статье 12(2) Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы³⁷ также признается позитивное обязательство государства принимать все необходимые меры для обеспечения защиты компетентными органами всех лиц, как индивидуально, так и совместно с другими, от любого насилия, угроз, преследований, фактической или де-юре дискриминации, давления или любых других произвольных действий вследствие законного осуществления ими права, предусмотренного указанной Декларацией.

«Статус организации общественной значимости» и государственные средства

27. Рекомендация CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе гласит, что НПО следует оказывать помощь в достижении их целей посредством государственного финансирования и других форм поддержки, таких как освобождение от уплаты подоходных и других налогов или сборов, взимаемых в отношении членских взносов, средств и товаров, полученных от спонсоров или правительственных и международных учреждений, доходов от инвестиций, арендной платы, роялти, экономической деятельности и сделок с недвижимостью, а также поощрение совершения пожертвований посредством налоговых вычетов или льгот.
28. Поскольку характер, категория или структура объединения, помимо прочего, могут быть важным фактором при принятии решения о предоставлении ему общественной поддержки, государствам предоставляется значительная свобода действий при определении того, какие общественные цели направлены на общественное благо и, следовательно, поощряются в большей степени.³⁸ Таким образом, предоставление общественной поддержки может быть связано с приобретением «статуса организации общественной значимости», присваиваемого объединениям, деятельность которых рассматривается государством как представляющая общий интерес или интерес для сообщества.

³⁶ CDL-AD(2014)046, *Руководство по свободе объединения*, 17 декабря 2014 г., Принцип 7.

³⁷ Принята на основании резолюции Генеральной ассамблеи 53/144 от 9 декабря 1998 г.

³⁸ CM/Rec(2007)014, пункт 59.

29. В Рекомендации CM(2007)14 указано, что НПО, которым была предоставлена какая-либо государственная поддержка, могут быть обязаны ежегодно представлять отчетность и обзор своей деятельности в уполномоченный надзорный орган. Кроме того, они могут быть обязаны представлять информацию о том, какая часть их финансирования используется для сбора средств и управления. По отношению к НПО, которым была оказана какая-либо государственная поддержка, может применяться требование обязательного аудита отчетности, подлежащего проведению организацией или лицом, не зависящим от руководства.³⁹
30. В Пояснительном меморандуме к Рекомендации CM/Rec(2007)14 указывается, что НПО, получающим любого рода государственную поддержку, следует предвидеть возможность обязательного представления отчетов об использовании такой поддержки. Соответственно, разумно полагать, что НПО обязаны ежегодно отчитываться о предпринятой ими деятельности, а также о доходах и расходах, связанных с государственной поддержкой. Однако такое обязательство по представлению отчетности не должно быть чрезмерно обременительным и не должно предусматривать предоставление излишних подробностей о деятельности или отчетности⁴⁰ или раскрытие конфиденциальной информации обо всех спонсорах⁴¹. В частности, конкретные обязательства по представлению отчетности, налагаемые на объединения со статусом организаций общественной значимости, должны быть связаны с, и ограничены использованием предоставленных им государственных средств. Статус организации общественной значимости не может служить предлогом для наложения дополнительных обязательств по представлению отчетности в отношении частных фондов и спонсоров, на которых распространяются требования отчетности, обычно применимые ко всем грантам и пожертвованиям.⁴²

Лоббистская деятельность

31. Рекомендация CM/Rec(2017)2 Комитета министров о правовом регулировании лоббистской деятельности в контексте принятия публичных решений и пояснительная записка⁴³ определяют «лоббистскую деятельность» как *«продвижение конкретных интересов путем взаимодействия с государственным должностным лицом в рамках структурированного и организованного процесса, направленного на оказание влияния на принятие государственных решений»*. В рамках Рекомендации под «конкретным интересом» может пониматься «частный интерес», как, например, в случае корпорации, которая может быть заинтересована в том, чтобы ее предпочтения в области государственной политики были отражены в законодательстве, или же более «общественные» проблемы, такие как, например, охрана окружающей среды.⁴⁴ Кроме того, под «структурированным и организованным процессом» понимается *«обдуманная*

³⁹ CM/Rec(2007)14, пункты 62-65.

⁴⁰ Пояснительный меморандум к Рекомендации CM/Rec(2007)14, пункт 114.

⁴¹ См. CM/Rec(2007)14, пункт 64. В Заключении CDL-AD(2017)015 о проекте закона о прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа (пункты 52-53), Венецианская комиссия указала, что для государств было бы законным в общих интересах осуществлять контроль за тем, кто выступает в качестве основных спонсоров организаций гражданского общества, и что раскрытие личности основных спонсоров могло бы также быть законным для обеспечения прозрачности. Раскрытие личности всех спонсоров, в том числе второстепенных, является чрезмерным и ненужным.

⁴² Аналогично см. CDL-D(2018)004, Общее заключение по проекту закона №140/2017 о внесении изменений в правительственное распоряжение №26/2000 об объединениях и фондах (16-17 марта 2018 г.), пункты 39-40.

⁴³ Рекомендация CM/Rec(2017)2 о правовом регулировании лоббистской деятельности в контексте принятия публичных решений, принятая Комитетом министров 22 марта 2017 г., и пояснительная записка.

⁴⁴ Пояснительный меморандум к Рекомендации (2017)2, пункт 11.

намеченная методическая или скоординированная стратегия, которую лоббист преследует с целью оказания влияния на политику и продвижения своей политической позиции, обычно поддерживаемая инфраструктурным или организационным аппаратом». Согласно пояснительной записке именно факт наличия «структурированного и организованного процесса» отличает лоббистскую деятельность от других актов влияния, которые являются изолированными, неструктурированными и (или) спонтанными и не являются частью заранее определенного плана.

32. В Рекомендации CM понятие «лоббист» означает *«любое физическое или юридическое лицо, которое участвует в лоббистской деятельности при принятии общественных решений».* В докладе Венецианской комиссии о роли внеинституциональных субъектов в демократической системе (лоббистская деятельность) указывается, что в лоббистской деятельности обычно участвуют лоббисты, получающие прямое или косвенное вознаграждение за свои услуги, направленные на оказание влияния на политические решения, то есть осуществляющие эту деятельность на «профессиональной» основе. Поэтому другие формы демократии участия, такие как петиции в парламент или повседневные действия граждан, которые стремятся обсуждать важные вопросы со своими представителями, или кампании по вопросам, представляющим общественный интерес, проводимые, например, неправительственными организациями в рамках их обычной деятельности, исключаются из определения лоббистской деятельности.⁴⁵
33. Лоббистская деятельность осуществляется *«внеинституциональным субъектом»*, который определен в Отчете о роли внеинституциональных субъектов (лоббистская деятельность) как субъект или лицо, которое при этом не использует государственную власть и не выполняет конституционный мандат.⁴⁶ Роль государственных органов с конституционным мандатом в разработке политики не подпадает под определение «лоббистской деятельности», а представляет собой выражение представительной демократии. С другой стороны, термин «внеинституциональный субъект» используется в Отчете взаимозаменяемо с термином «лоббист», который может включать в себя профессиональных консультантов, юридические фирмы, внутренних корпоративных лоббистов (т.е. лоббистов, которые работают на предприятиях и в отраслях), профессиональные ассоциации, профсоюзы, неправительственные организации, аналитические центры и т.д., которые занимаются лоббистской деятельностью.
34. В далее представленных Рекомендациях и Резолюциях органов Совета Европы, в том числе в Докладе Венецианской комиссии о роли внеинституциональных субъектов (лоббистская деятельность), делается акцент на требование прозрачности в контексте лоббистской деятельности, поскольку лоббисты с мощными финансовыми ресурсами способны оказать существенное политическое давление на государственные органы и общественность, которая будет зависеть от государственного законодательства и будет заинтересована в получении информации о частных интересах, пытающихся повлиять на процесс выработки политики.
35. Рекомендация CM/Rec(2017)2 Комитета министров о правовом регулировании лоббистской деятельности в контексте принятия публичных решений гласит, что *«информация о лоббистской деятельности в контексте процесса принятия общественных решений подлежит раскрытию. Правила раскрытия должны быть соразмерны значимости предмета принятия общественных решений и отражать конституционные гарантии».*

⁴⁵ CDL-AD(2013)011, Отчет о роли внеинституциональных субъектов в демократической системе (лоббистская деятельность), принятый Венецианской комиссией на 94-м пленарном заседании (г. Венеция, 8-9 марта 2013 г.), пункт 13.

⁴⁶ Пункт 13.

36. В своей Рекомендации 1908(2010) «Лоббистская деятельность в демократическом обществе» (Европейский кодекс надлежащего ведения лоббистской деятельности) Парламентская ассамблея Совета Европы обозначила, что плюрализм интересов является важной чертой демократии, и что члены общества имеют законное право организовывать и лоббировать свои интересы. Тем не менее, Парламентская ассамблея подчеркнула, что нерегулируемое, тайное лоббирование может подорвать демократические принципы и добросовестное управление, и что отсутствие прозрачности в политической и экономической лоббистской деятельности может стать одной из причин резкого снижения общественного доверия к политике во многих государствах-членах Совета Европы. Парламентская ассамблея, в частности, рекомендовала повышение прозрачности в области лоббирования и обязательную регистрацию организаций, занимающихся лоббированием.⁴⁷
37. В своей Резолюции 1744(2010) «Внеинституциональные субъекты демократической системы» Парламентская ассамблея вновь заявила о том, что некоторые аспекты деятельности внеинституциональных субъектов, направленные на оказание влияния на процесс принятия политических решений, могут вызвать ряд опасений в отношении основополагающих принципов демократии. В частности, Парламентская ассамблея указала, что, законность действий внеинституциональных субъектов часто сомнительна, поскольку их мандат не зависит от общества в целом, а их представительность ограничена и ее трудно оценить. В то же время реальное влияние и авторитет таких субъектов могут выходить далеко за рамки их законности и представительности. Более того, согласно Резолюции, отсутствие прозрачности в отношении внутреннего функционирования внеинституциональных субъектов и их отношений с государственными учреждениями и должностными лицами может вызвать подозрения в политической коррупции и еще больше подорвать репутацию политических институтов и доверие к ним, так как они не подлежат какому-либо демократическому контролю. В связи с этим Ассамблея посчитала, что для повышения общественного доверия к государственным институтам власти и, таким образом, для укрепления демократии и верховенства закона процесс принятия решений должен быть более прозрачным: *«люди имеют демократическое право знать участников, которые так или иначе вовлечены в процесс принятия правительственных решений с целью оказания влияния. Любое влияние, которое оказывается не в условиях полной прозрачности, следует рассматривать как подозрительное и наносящее вред демократии»*.⁴⁸
38. В своем Докладе 2013 года о роли внеинституциональных субъектов в демократической системе (лоббистская деятельность) Венецианская комиссия указала, что, являясь элементом плюрализма, наличие внеинституциональных субъектов может рассматриваться как способ улучшить работу демократической системы. Вместе с тем комиссия подчеркнула, что деятельность внеинституциональных субъектов, направленная на оказание влияния на принятие политических решений, может вызывать обеспокоенность в отношении законности, представительности, равенства и подотчетности, которые являются основополагающими принципами демократии.⁴⁹ В частности, Комиссия считает, что неравные средства и ресурсы различных внеинституциональных субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность, могут стать поводом для беспокойства, поскольку лоббисты, имеющие больше всего средств,

⁴⁷ Рекомендация 1908(2010) «Лоббистская деятельность в демократическом обществе» (Европейский кодекс надлежащего ведения лоббистской деятельности), 26 апреля 2010 г., пункты 2, 8 и 11.

⁴⁸ Резолюция 1744(2010) «Внеинституциональные субъекты демократической системы», 23 июня 2010 г., пункт 16.

⁴⁹ CDL-AD(2013)011, пункт 94.

выделяемых на их лоббистскую деятельность, в большинстве случаев способны оказывать более масштабное и устойчивое политическое давление⁵⁰. Таким образом, прозрачность в контексте лоббирования означает, что общественности предоставляется доступ к информации не только о деятельности правительства, его мотивах и целях, но также и о частных интересах, пытающихся повлиять на государство при разработке государственной политики. Комиссия также установила, что политическая система прозрачна, если такая информация доступна для тех, на кого оказывает влияние процесс правотворчества, решения и правоприменение со стороны правительства, а также если такая информация доступна, достаточна и легко понятна.⁵¹

III. Ограничение права объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы, предусмотренное конституционным правом

39. Объединения могут получать финансирование для своей деятельности из частных и других негосударственных источников, в том числе иностранное и международное финансирование. Доступ к ресурсам является неотъемлемой частью права на свободу объединения, как это определено в статье 11 ЕКПЧ и статье 22 МПГПП. Государствам следует признавать, что наличие разнообразных источников обеспечивает большую независимость объединений. Правовые рамки и политика, связанные с ресурсами, оказывают значительное влияние на свободу объединения. Они могут повысить эффективность и способствовать устойчивому развитию объединения или, наоборот, поставить объединение в зависимую и слабую позицию.⁵² Неоправданное ограничение ресурсов объединений также влияет на осуществление ими прав на свободу объединения и выражения мнения и подрывает другие гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права.⁵³

40. Многие страны расширяют нормативно-правовую базу, касающуюся финансовых ресурсов неправительственных организаций. Ограничение права объединений на поиск финансовых и материальных ресурсов может принимать различные формы. Некоторые ограничения связаны конкретно с иностранным финансированием объединений и осуществляются либо путем наложения дополнительных обязательств (в отношении отчетности и (или) раскрытия информации), либо путем полного запрета иностранного финансирования. Хотя такие ограничения не являются совершенно новыми, некоторые государства, в том числе государства-члены Совета Европы, ввели такие меры недавно или только рассматривают возможность их введения.

41. Политические партии, которые также являются объединениями⁵⁴, могут подвергаться специальному регулированию, а из-за их роли критически важных субъектов при выборах правительства их свобода получать и использовать финансирование, в том числе иностранное финансирование, может регулироваться более строгими правилами, направленными на предотвращение ненадлежащего или коррумпированного влияния на политическую жизнь в государстве, в том числе за его пределами. В своем Мнении 2006 года о запрете финансовых взносов в политические партии из иностранных источников Венецианская комиссия отметила, что такие ограничения были наложены на политические

⁵⁰ Из того же источника, пункт 53.

⁵¹ Из того же источника, пункты 61 и 62.

⁵² См. Проблемы, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, работающие в сфере защиты прав человека в ЕС, Агентство Европейского Союза по основным правам, 2018 г., стр. 29.

⁵³ Из того же источника.

⁵⁴ ЕСПЧ, 30 января 1998 г., дело «Объединенная коммунистическая партия Турции и др. против Турции», №19392/92, пункт 25. CDL-AD(2010)024, Венецианская комиссия/БДИПЧ/ОБСЕ, *Руководящие принципы регулирования деятельности политических партий, 2011 г., пункт 9.*

партии во многих государствах. В своих Руководящих принципах и отчете о финансировании политических партий 2001 года Венецианская комиссия даже заявила, что «пожертвования от иностранных государств или предприятий должны (...) быть запрещены».⁵⁵ В деле «Баскская националистическая партия - Региональная организация Северной страны басков против Франции», ссылаясь на Руководящие принципы Венецианской комиссии 2001 года, ЕСПЧ с легкостью признал, что запрет на финансирование политических партий иностранными государствами необходим для сохранения национального суверенитета. ЕСПЧ пришел к выводу, что тот факт, что политическим партиям не разрешается получать средства от иностранных партий, сам по себе не является несовместимым с требованиями статьи 11 Конвенции.⁵⁶

42. Тем не менее, несмотря на то, что политические партии являются реальными участниками избирательного процесса, НПО таковыми не являются. Тот факт, что некоторые НПО выражают мнения и проводят кампании по вопросам, оспаривающим политику правительства, не приравнивает их к политическим партиям.
43. Большинство государств-членов Венецианской комиссии не имеют конкретных положений, регулирующих или ограничивающих возможность объединений получать финансирование из-за границы.
44. В некоторых странах иностранное финансирование объединений прямо разрешено законом.⁵⁷
45. Однако в некоторых странах такие ограничения существуют и могут принимать различные формы. В большинстве стран, которые приняли подобное ограничительное законодательство, иностранное финансирование объединений как таковое запрету не подлежит. Однако чаще оно сопровождается конкретными обязательствами, налагаемыми на НПО, которые получают финансирование из-за рубежа или с предварительного согласия правительства или государственного органа.⁵⁸ Ограничения также могут быть наложены на порядок использования таких средств или тип организации, которая может осуществлять поиск иностранного финансирования.
46. Некоторые государства ограничивают доступ к иностранному финансированию посредством законодательства, налагающего дополнительные обязательства по представлению отчетности/раскрытию информации на объединения, получающие средства из-за рубежа.⁵⁹

⁵⁵ CDL-AD(2001)08, *Руководящие принципы и отчет о финансировании политических партий*, 21 марта 2001 г., пункт 6.

⁵⁶ ЕСПЧ, 7 июня 2007 г, дело «Баскская националистическая партия - Региональная организация Северной страны басков против Франции», №71251/01.

⁵⁷ Статья 17 Закона «Об общественных объединениях Армении» (принятого 4 декабря 2001 года) гласит, что «*имущество организации формируется за счет членских взносов, грантов, пожертвований, деятельности, осуществляемой в порядке, установленном законом, и других источников, не запрещенных законом, в том числе иностранных*». В Хорватии статья 30 Закона «Об ассоциациях», принятого 6 июня 2014 года, предусматривает, что имущество объединения включает в себя средства, которые оно приобрело за счет членских взносов, добровольных пожертвований, подарков, доходов от осуществления деятельности, направленной на достижение ее целей (...), финансирования программ и проектов объединения из государственного бюджета и бюджета органов местного и территориального (регионального) самоуправления и (или) *иностраных источников*, (...) и другие имущественные права.

⁵⁸ Азербайджан, Алжир, Беларусь.

⁵⁹ В Великобритании Комиссия по делам благотворительных организаций ввела требование, согласно которому с февраля 2018 года благотворительные организации должны в своих ежегодных декларациях указывать все страны, из которых они получают доход, и сообщать о любом финансировании, полученном от зарубежных правительств, полугосударственных органов, благотворительных организаций, неправительственных организаций и организаций гражданского общества. Благотворительным организациям с годовым доходом более 25 000 фунтов стерлингов также будет необходимо указывать общую сумму пожертвований, полученных от частных лиц и других институциональных спонсоров за пределами

47. Некоторые государства устанавливают особые правила налогообложения иностранного финансирования.⁶⁰

48. Некоторые государства налагают на объединения обязательства по переводу иностранных средств через государственный фонд или банковские счета, указанные правительством⁶¹, вследствие чего средства могут быть заблокированы на государственных банковских

Великобритании, которые составляют свыше 25 000 фунтов стерлингов. Благотворительным организациям с годовым доходом менее 25 000 фунтов стерлингов будет необходимо сообщать об этих пожертвованиях, если они составляют более 80% от общего валового годового дохода благотворительной организации. Израиль не запрещает и не ограничивает возможность получения финансирования из-за рубежа, но налагает обязательства по представлению отчетности и раскрытию информации о пожертвованиях, полученных объединениями от организаций иностранных государств (например, пожертвованиях от правительств иностранных государств) (определение включает в себя иностранные государства, союзы или группы иностранных государств, органы или представителей иностранного государства, местные или региональные органы власти, Палестинские органы, компании, принадлежащие иностранным государственным субъектам или иностранные компании, финансовый оборот которых в основном был получен от иностранных государственных субъектов). Если размер пожертвования превышает 20 000 шекелей (5 600 долларов США), получающий поддержку субъект должен в своем годовом финансовом отчете, представляемом в Реестр объединений, предоставить сведения о личности спонсора, сумме, цели, сроке пожертвования, включая обязательства, которые объединение прямо или косвенно приняло в отношении пожертвования в устной или письменной форме, если такие условия существуют. Указанная информация должна быть опубликована получающей поддержку организацией (объединением) на ее Интернет-сайте и, при отсутствии такового, предоставлена Регистратору, который, в свою очередь, публикует ее на Интернет-сайте Министерства юстиции. В соответствии с Законом «Об обязанности по раскрытию информации организаций, получающих поддержку от иностранных государственных предприятий» (2011 г.), получающий поддержку субъект должен предоставлять Регистратору ежеквартальный отчет с указанием сведений, предусмотренных §36A Закона «Об объединениях»: личность спонсора, сумма, цель и условия пожертвования, в соответствии с установленными требованиями (обязательство по представлению информации). Регистратор публикует список, направленный получающей поддержку организацией, представившей ежеквартальный отчет, и содержание ее отчета на Интернет-сайте Министерства юстиции (обязанность по раскрытию информации). 11 июля 2016 года *кнессет* внес поправки в Закон, требующие применения более высоких стандартов в отношении обязательств по раскрытию информации и отчетности объединения или организации общественной значимости, основным источником финансовой поддержки которых является иностранная государственная организация: получающая поддержку организация должна представлять Регистратору ежегодный отчет, в котором указывается, что ее основная финансовая поддержка поступает от иностранной государственной организации, а также указывать факт получения основной финансовой поддержки от иностранной государственной организации в своих публикациях. В Российской Федерации объединения, которые получают денежные средства или другое имущество от иностранных правительств или правительственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства или других уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и другое имущество из указанных источников, и принимают участие в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, считаются «некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента». Некоммерческие организации (далее по тексту - «НКО»), которым был присвоен указанный статус, подлежат более строгому регулированию и обязуются чаще представлять отчеты о своих финансовых ресурсах и проводить ежегодный обязательный аудит. В любых материалах, публикуемых или распространяемых такими НКО, должно указываться, что они опубликованы иностранным агентом (Статья 24(1)). В случае невыполнения любого из обязательств, предусмотренных тем же Законом, на организацию, а также ее представителей может быть наложен штраф. В Венгрии согласно Закону «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» объединения и фонды, ежегодно получающие денежные средства или другие активы из-за рубежа в размере 7,2 миллиона форинтов или порядка 24 000 евро (в два раза больше суммы, указанной в статье 6(1) b) Закона CXXXVI 2007 года «О предупреждении и борьбе с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма»), должны регистрироваться в Региональном суде как «организации, получающие поддержку из-за рубежа». Они также должны указывать свой статус на Интернет-сайтах и во всех публикуемых документах. Согласно Закону, личность любого спонсора, совершающего пожертвования на сумму более 500 000 форинтов (около 1 600 евро) подлежит раскрытию соответствующим объединением. Нидерландский проект Закона «О прозрачности организаций гражданского общества», опубликованный Министерством правовой защиты в декабре 2018 года, обязывает ОГО публиковать сведения о пожертвованиях, которые составляют не менее 15 000 евро в год, в том числе имена и место постоянного проживания соответствующих спонсоров. В пояснительной записке к проекту Закона в качестве обоснования указывается требование о прозрачности, направленное на предотвращение финансирования терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем.

⁶⁰ По имеющимся сведениям, в Российской Федерации на основании указа Президента №485 2008 года был радикально сокращен список международных организаций, чьи гранты для НПО предоставляют налоговые льготы, утвержденные Правительством (средства, полученные от организаций, не включенных в указанный список, налоговые льготы не предусматривают). Раздел 253 Закона Венгрии о внесении изменений в некоторые налоговые законы и другие связанные с ними законы, а также об иммиграционном налоге предусматривает 25% налог на финансовую поддержку, оказываемую объединениям с целью осуществления любой «деятельности по поддержке иммиграции» в Венгрии или в отношении деятельности любой венгерской организации, которая «направлена на содействие иммиграции». Налоговые положения в Разделе 253 в текущей редакции распространяются на любое финансирование (как иностранное, так и отечественное).

⁶¹ Узбекистан, Бангладеш.

счетах, что влияет на способность объединений использовать иностранное финансирование для осуществления деятельности.

49. В некоторых государствах НПО обязаны получить предварительное разрешение⁶² государственных органов или направить в государственные органы предварительное уведомление⁶³ для использования финансирования, поступающего из-за рубежа.⁶⁴

50. Некоторые государства ограничивают иностранное финансирование отдельных видов деятельности.⁶⁵

51. Запрет на иностранное финансирование объединений может также распространяться на отдельные типы объединений, например, объединения религиозной направленности.⁶⁶

IV. Предыдущее мнение Венецианской комиссии в отношении финансирования объединений из иностранных источников

52. Венецианская комиссия рассматривала правовой статус организаций гражданского общества в целом, а также вопрос об иностранном финансировании объединений, в частности, в ряде предыдущих мнений.

⁶² Азербайджан, Алжир, Беларусь и Египет.

⁶³ Турция.

⁶⁴ В Алжире Закон от 12 января 2012 года об объединениях принципиально запрещает иностранное финансирование, «кроме как в рамках международного сотрудничества с иностранными объединениями и международными НПО». Сотрудничество с иностранными объединениями и получение иностранного финансирования в рамках такого сотрудничества подлежат предварительному одобрению со стороны «компетентного органа». В Египте статья 64 Закона №70 от 24 мая 2017 года «Об объединениях и других фондах, осуществляющих деятельность в гражданской сфере», запрещает иностранным НПО отправлять, перемещать или переводить любые средства или пожертвования, предназначенные для осуществления деятельности или проектов в Египте, любому физическому лицу, организации, органу или субъекту на территории или за пределами Египта без разрешения Национального агентства по регулированию деятельности иностранных неправительственных организаций, осуществляющего деятельность под надзором Премьер-министра. Неполучение предварительного разрешения государственных органов может привести к возникновению уголовной ответственности. В Беларуси в соответствии со статьей 21 Закона «Об общественных объединениях» объединениям запрещается хранить денежные средства, драгоценные металлы и другие ценности в банках и небанковских финансово-кредитных организациях, расположенных на территории иностранных государств. Кроме того, любое иностранное финансирование должно быть зарегистрировано и одобрено государственными органами⁶⁴, а невыполнение этого требования может привести к административным (конфискация несанкционированных средств и уплата штрафа, сумма которого равна сумме несанкционированных средств) и уголовным санкциям (тюремное заключение) для НПО и членов их руководства. В Азербайджане в соответствии со статьей 24(1) Закона «О неправительственных организациях» и статьей 2 (5) Закона «О грантах», иностранные юридические лица могут выступать в качестве спонсоров, только если их филиалы и представительства зарегистрированы в Азербайджане (таким образом, пожертвования из иностранных источников исключаются) и после получения разрешения на предоставление гранта в виде положительного заключения о финансово-экономической цели гранта со стороны соответствующего национального органа. В сочетании с обременительными процедурами регистрации объединений порядок получения разрешения существенно ограничивает способность объединений финансировать свою деятельность за счет средств из-за рубежа. В Турции, несмотря на то, что предварительное разрешение государственных органов не является обязательным условием для получения объединениями средств из-за рубежа, объединения обязаны направлять соответствующее уведомление в местные административные органы. Получение денежных средств должно осуществляться через банки (статья 21 Закона №5253 «Об объединениях»).

⁶⁵ В Ирландии Закон «О выборах» 1997 года запрещает международное финансирование «третьих лиц», каждое из которых определяется как любое лицо (за исключением политической партии или кандидата на выборах), которое принимает пожертвования, совершенные в «политических целях». «Политические цели» определяются в широком смысле: «прямо или косвенно представлять замечания политической партии (...), прямо или косвенно продвигать или противостоять интересам третьего лица в связи с проведением или управлением какой-либо кампаний с целью обеспечения конкретного результата в отношении политики (...) правительства или любого государственного органа». НПО, занимающейся, например, проведением кампании по изменению государственной политики (т.е. преследующей политические цели), необходимо зарегистрироваться в качестве «третьего лица» и запрещается получать международное финансирование для целей кампании.

⁶⁶ В Австрии согласно Федеральному закону «О внешних правовых отношениях исламских религиозных обществ» поиск средств в рамках обычной деятельности по удовлетворению религиозных потребностей членов общества должен осуществляться внутри страны Религиозным обществом, местными общинами или, соответственно, их участниками.

53. В своем Промежуточном заключении 2013 года по проекту закона об организациях гражданской работы Египта Венецианская комиссия признала, что предотвращение легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма может считаться законной целью, для достижения которой государство может налагать ограничения на иностранное финансирование объединений. Комиссия постановила, что, несмотря на то, что указанные законные цели могут служить достаточным основанием для более строгого контроля за финансированием со стороны иностранных спонсоров, такой контроль не должен быть чрезмерным или настолько обременительным, чтобы представлять собой несоразмерное вмешательство в право на свободу объединения, гарантированное Конституцией Египта и международными документами. В частности, Комиссия определила, что предотвращение легализации доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма не требует и не служит основанием для запрета иностранного финансирования НПО или его предварительного одобрения правительством.⁶⁷
54. Несмотря на то, что в своем Промежуточном заключении 2013 года по проекту закона о внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях Киргизской Республики»⁶⁸ Венецианская комиссия указала, что требование максимальной прозрачности и открытости в вопросах, касающихся иностранного финансирования, может быть обоснованно, было определено, что обозначение некоммерческой организации в качестве «иностранного агента», скорее всего, приведет к тому, что она столкнется с атмосферой недоверия, страха и враждебности, что затруднит ее деятельность. Таким образом, обязательство, налагаемое на организации, получающие средства из-за рубежа, указывать статус «иностранного агента» в любых издаваемых ими материалах, а также дополнительные обязательства по представлению отчетности, были признаны чрезмерными и ведущими к неоправданному вмешательству в право на свободу объединения.
55. В своем Заключении 2014 года о Федеральном законе №121-ФЗ «О некоммерческих организациях Российской Федерации» в дополнение к законным целям предотвращения легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма с целью введения ограничений на иностранное финансирование объединений, указанных в Заключении по проекту Закона «Об организациях гражданской работы Египта» Венецианская комиссия также согласилась с тем, что обеспечение прозрачности иностранного финансирования НПО с целью предотвращения *злоупотребления финансированием для достижения политических целей* может также рассматриваться в интересах национальной безопасности для предотвращения беспорядков или преступности, здравоохранения, охраны нравственности или защиты прав и свобод населения.
56. В указанном Заключении Венецианская комиссия определила, что, несмотря на то, что властям предоставлено право подвергать НПО, получающим иностранное финансирование, определенному контролю и налагать на них определенные обязательства по представлению отчетности и аудиту, навязывание крайне негативного статуса «иностранного агента»⁶⁹ и обязательство НПО включать данное обозначение во

⁶⁷ CDL-AD(2013)023 Промежуточное заключение по проекту закона об организациях гражданской работы Египта, пункты 40-42.

⁶⁸ CDL-AD(2013)030 Общее промежуточное заключение по проекту закона о внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Киргизской Республики.

⁶⁹ В России в историческом контексте термин обычно ассоциируется с понятием «иностранного шпиона» или «предателя» с отрицательной коннотацией. Обязательство, налагаемое на получающие иностранное финансирование НПО, использовать

все материалы не могут считаться «необходимыми в демократическом обществе» для обеспечения финансовой прозрачности НПО, получающих иностранное финансирование.

57. Поправки, внесенные в октябре 2014 года в Закон «О неправительственных организациях Азербайджана», свели круг потенциальных спонсоров до *«граждан или юридических лиц Азербайджанской Республики, а также филиалов или представительств иностранных юридических лиц (...), зарегистрированных в Азербайджане, целью которых не является получение прибыли неправительственными организациями»* и, следовательно, исключили пожертвования из иностранных источников. Кроме того, филиалы и представительства иностранных юридических лиц, зарегистрированные в Азербайджане, могут выступать в качестве спонсоров только после получения разрешения от соответствующего национального органа, однако Закон не предусматривает определенные критерии для такого разрешения. В своем Мнении, принятом в декабре 2014 года, Венецианская комиссия определила, что, несмотря на то, что иностранное финансирование может вызывать определенные обоснованные опасения, оно не должно подвергаться полному запрету.⁷⁰
58. В Мнении 2017 года о венгерском Законе «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» Венецианская комиссия в своем анализе различных обязательств по представлению отчетности и раскрытию информации, налагаемых на организации, получающие финансирование из-за рубежа, обозначила, что требование прозрачности может помочь выявить незаконное происхождение средств и в то же время информировать общественность о законных источниках финансирования НПО. Таким образом, Комиссия посчитала, что указанные цели могут оправдывать соразмерные обязательства по представлению отчетности, налагаемые на объединения, но не могут использоваться в качестве предлога для осуществления контроля над НПО или ограничения их способности осуществлять законную деятельность.⁷¹
59. Согласно этому Закону любые объединения и фонды, которые получают иностранное финансирование в размере свыше 24 000 евро (7,2 миллиона форинтов), должны зарегистрироваться в качестве «организаций, получающих иностранное финансирование» и указывать данное обозначение на своих Интернет-сайтах и в любых печатных материалах. Кроме того, указанные организации должны сообщать общую сумму иностранной финансовой поддержки, которую они получили в соответствующем году, и предоставлять список спонсоров (с указанием имени, страны и города проживания каждого физического лица), совершивших пожертвования в размере свыше 500 000 форинтов (около 1 600 евро). Указанный список подлежал обязательному обнародованию. Несмотря на то, что по сравнению, например, с обозначением «иностранный агент», предусмотренным федеральным законом Российской Федерации №121-ФЗ, обозначение «организация, получающая иностранное финансирование» является более нейтральным и описательным, Венецианская комиссия приняла во внимание контекст, в частности, яростную кампанию, проводимую отдельными государственными органами, в рамках которой объединения, получающие иностранное финансирование, изображались как противники интересов страны, и пришла к выводу, что подобное обозначение может подвергнуть организации стигматизации и повлиять на их законную деятельность. Кроме

этот термин во всех публикуемых ими материалах, несомненно, будет препятствовать свободному осуществлению их деятельности. См. CDL-AD(2014)0258, пункт 54.

⁷⁰ CDL-AD(2014)043 Мнение о Законе «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах) Азербайджанской Республики» с учетом поправок.

⁷¹ CDL-AD(2017)015, Мнение о проекте Закона «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за пределов Венгрии», пункты 39 и 66.

того, Комиссия рекомендовала включение в (публичный) реестр сведений только об основных (а не обо всех) спонсорах.

60. Румынским законопроектом №140/2017 предусмотрены определенные обязательства по представлению финансовой отчетности для всех объединений и фондов независимо от источников (иностранного или внутреннего) полученных ими средств. Все объединения и фонды обязаны раз в полгода публиковать в Официальной газете финансовую отчетность, в которой подробно описывается каждая статья дохода с указанием его источника (либо отдельного спонсора, либо приносящей доход деятельности). Инициаторы законопроекта пояснили, что новое положение направлено на устранение любых подозрений со стороны общественности в отношении законности финансирования объединений и повышение доверия общественности к деятельности неправительственных объединений.
61. В Общем мнении 2018 года в отношении указанного законопроекта⁷² Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ в первую очередь определили, что новые обязательства в отношении представления отчетности и раскрытия информации не могут быть мотивированы «подозрениями» в отношении законности финансирования сектора НПО без проведения конкретного анализа рисков, связанных с участием объединений в совершении таких преступлений, как коррупция и легализация доходов, полученных преступным путем. В Общем мнении также было разъяснено в соответствии с Руководящими принципами свободы объединения, что «повышение прозрачности» сектора НПО само по себе не является законной целью ограничения свободы объединения. Оно скорее может быть средством достижения законных целей по борьбе с мошенничеством, растратой, коррупцией, легализацией доходов, полученных преступным путем или финансированием терроризма. Такие меры могут быть оправданы в интересах национальной безопасности или общественного порядка в соответствии с положениями статьи 11(2) ЕКПЧ и статьи 22(2) МПГПП. Рекомендации, изложенные в Общем мнении в отношении обязательств по представлению финансовой отчетности, были основаны на различии между обязательствами по представлению отчетности (которые включают в себя представление сведений о размере и источнике финансирования в регулирующий орган) и обязательствами по раскрытию информации (которые предполагают раскрытие личности индивидуального спонсора в официальной газете). В Мнении было сформулировано заключение, что регулирование источников финансирования должно быть ограничено представлением отчетности в регулирующий орган через разумные промежутки времени, либо обязательство по раскрытию личности спонсоров должно распространяться только на основных спонсоров.
62. В Общем мнении 2018 года, касающемся двух законопроектов Украины о прозрачности финансирования общественных объединений⁷³, Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ отметили, что новые требования к отчетности и раскрытию информации о финансировании сектора НПО⁷⁴ были обоснованы заявленной законной целью предотвращения

⁷² CDL-AD(2018)004 Румыния – Общее мнение по проекту закона №140/2017 о внесении изменений в правительственное распоряжение №26/2000 об объединениях и фондах, принятое Венецианской комиссией на 114-м пленарном заседании (г. Венеция, 16-17 марта 2018 г.).

⁷³ CDL-AD(2018)006 Украина – Общее мнение по проекту закона №6674 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты с целью обеспечения прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использовании международной технической поддержки» и проекту закона №6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической поддержки», принятое Комиссией на 114-м пленарном заседании (г. Венеция, 16-17 марта 2018 г.).

⁷⁴ Требование представления и опубликования информации, в том числе информации о количестве членов, размере членских взносов, **общей сумме дохода, списка физических и юридических лиц, внесших в организацию вклад в размере более 50 прожиточных минимумов (приблизительно 2400 евро) каждый**, списка десяти сотрудников, которым

легализации доходов, полученных преступным путем. Тем не менее, какой-либо конкретный анализ угрозы или рисков, создаваемых отдельными объединениями и оправдывающих эти меры, отсутствовал. В Общем мнении было повторно указано, что ограничение свободы объединения может быть оправдано только в том случае, если оно необходимо для предотвращения реальной, а не гипотетической опасности. Что касается обязательств по раскрытию информации, т.е. размещения в Интернете информации, касающейся руководителей объединений, отдельных сотрудников, спонсоров и бенефициаров, в Общем мнении было сделано заключение, что эти обязательства нарушают право на неприкосновенность частной жизни и не являются «необходимыми в демократическом обществе», и в отсутствие какого-либо обоснованного риска существующее законодательство может препятствовать расследованию уголовных правонарушений.

63. В своих мнениях относительно Украины и Венгрии Венецианская комиссия также указала, что обязательства в отношении отчетности и раскрытия информации, которые делают основной упор, в частности, на иностранное финансирование объединений, могут быть проблематичными в отношении запрета дискриминации, закрепленного в статье 14 ЕКПЧ и статье 26 МПГПП. Соответственно, такие ограничения, как требование, чтобы объединения представляли большее количество отчетов и информации, чем другие юридические лица (например, коммерческие предприятия),⁷⁵ или тот факт, что законодательство выделяет некоторые объединения в качестве субъектов обязательств по отчетности, тогда как другие организации (например, благотворительные организации, фонды, профессиональные и творческие союзы, религиозные или спортивные организации)⁷⁶ в качестве субъектов таких обязательств не рассматриваются, и налагает конкретные обязательства по представлению отчетности только в отношении финансирования спонсорами международной технической помощи (т.е. предоставляемого в соответствии с международными соглашениями Украины), вызывают беспокойство и, по-видимому, являются нарушением запрета дискриминации.

64. Соразмерность санкций, налагаемых в случае нарушения обязательств по представлению отчетности и (или) раскрытию информации, являлась еще одним объектом внимания Венецианской комиссии в ее мнениях о финансировании и, в частности, об иностранном финансировании объединений. В соответствии с правоприменительной практикой ЕСПЧ, согласно которой *«несоблюдение определенных правовых требований или норм внутреннего управления неправительственных организаций само по себе не может считаться серьезным нарушением, который может привести к немедленной ликвидации»*⁷⁷, а также требованием соразмерности, предусмотренным статьей 22 МПГПП Комиссия сочла, что невыполнение обязательств по представлению отчетности или раскрытию информации не может быть квалифицировано как достаточно серьезное нарушение, служащее основанием для ликвидации. Комиссия указала на необходимость постепенного введения санкций, требование о том, что любая санкция должна

в отчетном году была выплачена самая высокая заработная плата, информации об общей сумме средств, выплаченных третьим лицам, а также подробного списка организаций, получавших выплаты, превышающие 50 прожиточных минимумов, сведений о личном составе органов управления организации и участии ее руководителей в органах управления других общественных объединений и других юридических лиц.

⁷⁵ CDL-AD(2018)006 Украина – Общее мнение по проекту закона №6674 и проекту закона №6675, пункты 43-45.

⁷⁶ CDL-AD(2017)015, Мнение по проекту Закона «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за пределов Венгрии», пункты 42-43.

⁷⁷ ЕСПЧ, 8 октября 2009 г., дело «Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов против Азербайджана», №37083/03; ЕСПЧ, 14 февраля 2006 г., дело «Христианская народная демократическая партия против Молдовы» (№28793/02), пункты 72 и 73. См. также Рекомендацию CM/Rec(2007)14, пункт 72.

необходимой и соразмерной, а также требование о том, что все важные решения в этом отношении должны приниматься судебным органом.⁷⁸

V. Анализ

A. Законность вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы

65. Любое ограничение права объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы должно быть четко прописано в законодательстве. Ограничение должно основываться на национальном законодательстве, т.е. оспариваемая мера должна основываться на правовой норме, изданной компетентным (в силу полномочий или делегирования) законодательным органом. Кроме того, правовая база должна быть доступной. Наконец, соответствующий закон должен быть предсказуемым. Закон является «предсказуемым», если он сформулирован с достаточной точностью, чтобы предоставить возможность заинтересованному лицу (действующему, при необходимости, на основании консультации) регулировать свою деятельность соответствующим образом. Закон должен быть достаточно четким и подробным, чтобы давать адекватное представление об обстоятельствах и условиях, при которых государственные органы уполномочены вмешиваться в осуществление соответствующего права.
66. Для того чтобы внутреннее законодательство соответствовало этим требованиям, оно должно предусматривать определенную правовую защиту от произвольного вмешательства государственных органов в права, гарантированные Конвенцией. В вопросах, затрагивающих основные права, тот факт, что представителям исполнительной власти предоставляются неограниченные полномочия, противоречит норме верховенства права - одному из основных принципов демократического общества, закрепленных в Конвенции. Следовательно, законодательство должно с достаточной ясностью определять объем такого правового усмотрения и способ его применения.⁷⁹ Уровень точности национального законодательства в значительной степени зависит от содержания соответствующего документа и сферы, в которой оно применяется.⁸⁰
67. В своих мнениях Венецианская комиссия указала на проблемные неясные положения, касающиеся объема различных обязательств по представлению отчетности или публичному раскрытию информации, налагаемых на объединения в отношении их внутренних и иностранных финансовых ресурсов. Таким образом, Комиссия считала, что ограничение, наложенное на объединения в отношении «политической деятельности» в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации №121-ФЗ, не было четким и «предсказуемым». Термин «политическая деятельность» имеет решающее значение для определения статуса некоммерческой организации, выполняющей функции «иностранного агента». Тем не менее, в законе использовались другие столь же расплывчатые и неясные термины, как «политические действия» или «формирование общественного мнения», для определения «политической деятельности», и, по мнению Комиссии, объединениям было трудно понять, какие действия с их стороны могут быть квалифицированы как «политическая деятельность», а какие - нет.⁸¹

⁷⁸ Из того же источника, пункты 57-62.

⁷⁹ См. ЕСПЧ, *дело «Хасан и Чауш против Болгарии»*, [GC], №30985/96, пункт 84.

⁸⁰ См. ЕСПЧ, *дело «Хашимэн и Хэррап против Великобритании»*, [GC], №25594/94, пункт 31.

⁸¹ См. также CDL-AD(2013)030, пункт 30. По вопросу обсуждения значения термина «косвенная поддержка миграции» и его соответствия принципу законности см. также CDL(2018)040 «Проект общего мнения по разделу 253 о специальном

68. Помимо формулировки правовых положений Комиссия также должным образом учитывает роль судебных решений в разъяснении смысла положения и считает, что даже такие неясные термины, как «политическая деятельность», могут соответствовать принципу законности, если они интерпретируются исполнительной и судебной властями четким и понятным образом. Однако это явно не было предусмотрено правоприменительной практикой российского Конституционного суда ввиду отсутствия какого-либо единого толкования данного термина.
69. Следовательно, Венецианская комиссия считает, что в таком важном вопросе, как объем ограничений, налагаемых на право объединений изыскивать и получать финансовые и материальные ресурсы, в положениях, налагающих, например, обязательства по представлению отчетности об источниках финансирования, должны использоваться очень четкие и точные термины для того, чтобы объединения понимали свои обязательства и, следовательно, соответствовали критериям «законности», предусмотренным статьями 10(2) и 11(2) ЕКПЧ и статьями 19 и 22 МПГПП.

В. Законные цели вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы

1. Общие примечания

70. Статья 11(2) ЕКПЧ допускает только те ограничения, которые соответствуют интересам национальной безопасности, общественного порядка, здравоохранения, защиты нравственности или прав и свобод населения. По мнению ЕСПЧ, *«исключения из правила свободы объединения должны толковаться строго»*.⁸²
71. Законные основания для ограничений, изложенных в статье 11(2), сформулированы в довольно общих, расплывчатых терминах и часто затрагивают самые фундаментальные интересы государства, такие как национальная или общественная безопасность. По этой причине Комитет по правам человека и ЕСПЧ толкуют эти концепции очень узко. Но на практике меры, препятствующие праву на свободу объединения, как правило, отклоняются как не отвечающие требованиям необходимости и соразмерности (и законности). Тем не менее, это не означает, что Государства-участники могут принимать любые меры, которые они сочтут необходимыми для защиты национальной или общественной безопасности, или для любых других законных целей ограничения, предусмотренного вторым абзацем статьи 11 ЕКПЧ и 22 МПГПП.
72. В деле *«Измир Саваш Каршитлари Дернеши против Турции»* существовавшее на тот момент требование, предусмотренное Законом об объединениях, согласно которому объединения запрашивают у Министерства внутренних дел разрешение на приглашение членов объединений и организаций из иностранных государств в Турцию и посещение зарубежных стран по приглашению иностранных объединений, было обосновано правительством необходимостью предоставления дипломатической защиты турецким гражданам за рубежом и иностранным гражданам в Турции и, следовательно, обеспечения национальной и общественной безопасности. ЕСПЧ повторно определил, что Государства-участники не могут принимать любые меры, которые они сочтут целесообразными, во имя

иммиграционном налоге, предусмотренном законом XLI от 20 июля 2018 г. о внесении изменений в отдельные налоговые и связанные с ними законы, и о иммиграционном налоге, пункты 60 и далее.

⁸² ЕСПЧ, 17 февраля 2004 г., дело *«Горзелик и др. против Польши»*, №44158/98, пункт 95. См. также CDL-AD(2011)036, *Мнение о совместимости с универсальными стандартами в области прав человека статьи 193-1 Уголовного кодекса о правах незарегистрированных объединений Республики Беларусь, 18 октября 2011 г., пункт. 63.*

обеспечения национальной и общественной безопасности. Суд пришел к выводу, что данное ограничение (необходимость получения разрешения) не может рассматриваться как преследующее законные цели, обозначенные правительством, поскольку, в частности, «защита» распространяется только на членов объединений.

73. Некоторые законы, налагающие ограничения на иностранное финансирование объединений на территории государств-членов Совета Европы, которые ранее рассматривались Венецианской комиссией, были переданы на рассмотрение в ЕСПЧ. Соответствующие дела на рассмотрении ЕСПЧ находятся на ранней стадии разбирательства, и пока неясно, на какие обстоятельства государства будут ссылаться для обоснования ограничений, налагаемых в отношении иностранного финансирования объединений.⁸³
74. Несмотря на отсутствие какой-либо правоприменительной практики, касающейся ограничений, налагаемых на иностранное финансирование НПО, в деле *«Баскская националистическая партия – Региональная организация Северной страны басков против Франции»*⁸⁴ ЕСПЧ рассмотрел запрет на иностранное финансирование политических партий во Франции. Истец по данному делу обратился с заявлением о том, что его запрос на получение разрешения на финансирование созданного им объединения был отклонен на том основании, что большая часть его ресурсов была получена за счет финансовой поддержки испанской баскской националистической партии, являющейся иностранным юридическим лицом. Это сказалось на его финансовом положении и способности заниматься политической деятельностью, особенно в связи с выборами.
75. Правительство заявило, что при ограничении преследовались две законные цели: предотвращение беспорядков и предупреждение преступности. Что касается первой цели, правительство подчеркнуло, что *«запрещая иностранным государствам и иностранным юридическим лицам финансировать национальные политические партии, законодательный орган [стремился] исключить возможность установления отношений зависимости, которые могли бы нанести ущерб национальному суверенитету»*.⁸⁵ Правительство утверждало, что при запрете учитывались «интересы национальной безопасности» и стремление защитить «национальный суверенитет», чему способствовали политические партии в соответствии с Конституцией Франции. Принцип национального суверенитета неразрывно связан с принципом национальной независимости, который запрещает иностранное вмешательство в национальную политику. Таким образом, по мнению правительства, ограничение было направлено на защиту институционального порядка и, как таковое, преследовало законную цель «защиты порядка» (*«la défense de l'ordre»*) – термин, использующийся во французской версии ЕСПЧ и соответствующий английскому термину «предотвращение беспорядков». Что касается цели предупреждения преступности, правительство утверждало, что проверить происхождение и законность средств, поступающих из-за рубежа, было сложнее.

⁸³ В деле *«Экозащита и др. против России»* (и 48 других заявлений) (№9988/13, решение от 22 марта 2017 г.), оспаривающем реализацию Закона Российской Федерации «Об иностранных агентах», объединения-заявители подали жалобу в соответствии со статьями 10 и 11 ЕКПЧ об использовании обозначения «иностраный агент» в соответствии с Законом «Об иностранных агентах», их преследовании за невозможность регистрации в качестве иностранных агентов и чрезмерном государственном контроле за иностранным финансированием сектора гражданского общества. В своем информационном решении от 22 марта 2017 года ЕСПЧ поднял вопрос о законных целях новых обязательств в отношении отчетности и обозначения, наложенных Законом «Об иностранных агентах», и, в частности, попросил стороны рассмотреть, были ли причины вмешательства, названные государством, «релевантными» и «достаточными», и были ли ограничения введены государством для целей, отличных от предусмотренных статьями 10 и 11 ЕКПЧ.

⁸⁴ Дело *«Баскская националистическая партия – Региональная организация Северной страны басков против Франции»*, №71251/01, 7 июля 2007 г.

⁸⁵ Из того же источника, пункт 43.

76. ЕСПЧ посчитал ненужным обсуждать последнюю цель, поскольку он принял аргумент, касающийся законной цели предотвращения беспорядков. Таким образом, ЕСПЧ *«признал законность преследуемой цели»*⁸⁶, и, кроме того, установил, что вмешательство было продиктовано законом и могло рассматриваться как необходимое в демократическом обществе. Суд пришел к выводу, что нарушения статьи 11 (или любого другого положения ЕКПЧ) не было.⁸⁷ По мнению Венецианской комиссии, решение предполагает, что ЕСПЧ готов принять факт, что ограничение или даже полный запрет иностранного финансирования политических партий может быть законным, если такое финансирование оказывает влияние на национальную политику и результаты национальных выборов. По всей видимости, данное решение применимо независимо от того, кто является иностранным спонсором, и какую цель он (-а) преследует.
77. Аналогичным образом, в своем Заключении 2006 года о запрете финансовых взносов в политические партии из иностранных источников⁸⁸ Венецианская комиссия указала на возможность существования ряда причин для запрета взносов в политические партии из иностранных источников, если указанные взносы подрывают справедливость или честность политической конкуренции, приводят к нарушению избирательного процесса или создают угрозу для национальной территориальной целостности.⁸⁹ Венецианская комиссия также ранее заявила, что *«вполне понятно, что государство должно противостоять вмешательству иностранных государств в его внутреннюю политику, проявляющемуся в виде выборочного финансирования отдельных политических партий»*.⁹⁰
78. Предыдущие заявления были сделаны в контексте политических партий. Ситуация радикальным образом отличается, когда ограничения налагаются на НПО, потому как НПО не участвуют в выборах, в том числе посредством представления кандидатов на выборах.⁹¹ Сравнительный правовой обзор ограничений, налагаемых на право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы, показывает, что в большинстве стран мира не существует запрета на иностранное финансирование объединений. Оно, скорее, приветствуется, хотя некоторые государства могут налагать дополнительные обязательства по представлению отчетности и (или) раскрытию информации в отношении иностранного финансирования объединений. Дополнительные обязательства могут включать в себя регистрацию факта получения иностранного финансирования, в том числе названия НПО, в конкретном реестре с использованием конкретного обозначения (НПО, финансируемая из-за рубежа, иностранный агент и т.д.), упоминание в официальных сообщениях и публикациях, представление сведений об иностранных спонсорах в государственные органы и (или) их опубликование, или регулярный дополнительный финансовый аудит (см. пункты 45-50 выше).

⁸⁶ Из того же источника, пункт 43.

⁸⁷ Из того же источника, пункты 42 и 52.

⁸⁸ CDL-AD(2006)014. См. также CDL-AD(2006)014 На английском языке 31/03/2006 – Заключение о запрете финансовых взносов в политические партии из иностранных источников (amicus curiae заключение для Европейского суда по правам человека), принятое Венецианской комиссией на 66-м пленарном заседании (г. Венеция, 17-18 марта 2006 г.).

⁸⁹ Из того же источника, пункт 33.

⁹⁰ CDL-INF(2001)8 Руководящие принципы и доклад о финансировании политических партий.

⁹¹ См. пункты 41 и далее настоящего Доклада.

79. В своих заключениях Венецианская комиссия рассмотрела три основных обоснования, выдвигаемые государствами⁹²:

- a. Обеспечение открытости и прозрачности: Практически все исследуемые государства, которые приняли законодательство, устанавливающее ограничения в отношении иностранного финансирования объединений, в том числе обязательства по представлению отчетности/публичному раскрытию информации, обосновывают эти действия необходимостью обеспечения прозрачности финансирования сектора НПО.⁹³
- b. Второе обоснование, на которое ссылаются государства – это содействие предотвращению терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем.⁹⁴
- c. Третье обоснование касается защиты государства и его граждан от замаскированного вмешательства иностранных государств или других иностранных субъектов.⁹⁵

⁹² Настоящий доклад ограничивается рассмотрением конкретных обоснований, которые на практике выдвигались государствами. В дальнейшем государства могут ссылаться на дополнительные обоснования, которые должны быть рассмотрены в отдельном порядке.

⁹³ В Российской Федерации подготовительные работы, связанные с Законом «Об иностранных агентах», говорят о попытке «обеспечить открытость и гласность в деятельности некоммерческих организаций, осуществляющих функции иностранных агентов, и осуществлять организацию необходимого общественного контроля над работой некоммерческих организаций, участвующих в политической деятельности на территории Российской Федерации и получающих финансирование из иностранных источников». (Цит. М. А. Федотов, К вопросу о понятии «иностраный агент» в российском праве, *Труды по интеллектуальной собственности*, №2 (том XI), 2012 г., стр. 6.). В Израиле поправка 2016 г. к Закону «Об иностранных политических образованиях» была обоснована необходимостью «повысить прозрачность деятельности объединений и общественно-полезных компаний, основное финансирование которых осуществляется за счет пожертвований, получаемых ими от иностранных политических организаций». (Израиль, Предлагаемое законодательство: Закон «Об обязательствах иностранных политических образований по раскрытию информации о получении поддержки» (Поправка) (Повышение прозрачности для получающих поддержку организаций, первичное финансирование которых осуществляется за счет поддержки со стороны иностранных политических организаций), 57762016). В Румынии инициаторы проекта закона №140/2017 утверждали, что проект закона был мотивирован опасениями общественности относительно законности и честности финансирования сектора НПО. В Венгрии в пояснительной записке к Закону «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» (принятому 13 июня 2017 года), также подчеркивается, что прозрачность финансирования объединений и фондов с учетом их социальной роли представляет большой общественный интерес. (CDL-REF(2017)031 Закон «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»). В Украине в пояснительных записках к проекту закона №6674 (о внесении изменений в некоторые законодательные акты для обеспечения прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использовании международной технической помощи) указывалось, что целью проекта было внедрение прозрачной системы отчетности о доходах и расходах общественных объединений, повышение прозрачности их деятельности и устранение ряда недостатков в Законе «О предупреждении коррупции». (CDL-AD(2018)006 Мнение о проекте закона №6674 о внесении изменений в некоторые законодательные акты для обеспечения прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использовании международной технической помощи и о проекте закона №6675 о внесении изменений в Налоговый кодекс для обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи, пункт 28).

⁹⁴ Что касается других преступлений, которые могут иметь транснациональное измерение, то в обосновании венгерского Закона «О прозрачности» 2017 года отмечается, что «[прозрачность] поддержки, оказываемой неизвестными источниками организациям, созданным в рамках свободы объединения (...), может способствовать международным усилиям по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и что «также важно уделять должное внимание проблемам, вызванным финансовыми операциями из непрозрачных источников в отношении легализации доходов, полученных преступным путем, и терроризма. Нельзя игнорировать тот факт, что при этом угроза возникает не только в коммерческом секторе, но может также проявиться и в гражданском секторе». (Пояснительная записка к проекту Закона «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» (законопроект T/14967), представленному 7 апреля 2017 года). Венецианская комиссия также отметила, что заявленная цель проекта Закона «Об организациях гражданской работы Египта» заключалась в борьбе с террористической деятельностью, особенно посредством надлежащего контроля за денежными переводами. (CDL-AD(2013)023 Промежуточное заключение по проекту Закона «Об организациях гражданской работы Египта»).

⁹⁵ Венгрия, опять-таки, наиболее четко заявляет в преамбуле к проекту Закона 2017 года о том, что «финансирование из неизвестных иностранных источников, получаемое организациями, созданными в рамках свободы объединения, может позволить заинтересованным иностранным группам защищать свои собственные интересы вместо общественных интересов в политической и социальной жизни Венгрии через общественное влияние этих организаций, и (...) это может поставить под угрозу политические и экономические интересы страны, а также деятельность государственных институтов». (Преамбула к проекту Закона «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» (законопроект T/14967), представленному 7 апреля 2017 года). Это основание тесно связано с первым,

80. В своих предыдущих заключениях Венецианская комиссия признала, что последние два обоснования могут, в принципе, соответствовать требованию законности для введения ограничений на право на свободу объединения, перечисленных в статье 11(2) ЕКПЧ и статье 22(2) МПГПП. Таким образом, Венецианская комиссия подтвердила, что у государства могут быть различные причины для ограничения иностранного финансирования, в том числе предотвращение легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма⁹⁶. Что касается цели обеспечения прозрачности, Комиссия определила, что эта цель сама по себе не представляется законной, но может быть средством достижения одной из законных целей, предусмотренных вторым пунктом статьи 11 ЕКПЧ. По этой причине Комиссия посчитала, что обеспечение прозрачности деятельности НПО, получающих финансирование из-за рубежа, может считаться «необходимым в демократическом обществе» в целях предотвращения ненадлежащего использования такого финансирования в иностранных политических целях.⁹⁷

81. Комиссия, однако, напомнила, что ограничение свободы объединения может рассматриваться как преследующее законные цели, только если оно направлено на предотвращение реальной, а не гипотетической угрозы. Поэтому любые ограничения могут основываться только на предварительной оценке риска, в рамках которой были получены «разумные доказательства» неминуемой угрозы государству или демократическому обществу. Абстрактная «обеспокоенность общественности» и «подозрения» в отношении законности и честности финансирования сектора НПО без указания на обоснованный конкретный анализ рисков, касающихся какого-либо участия сектора НПО в совершении таких преступлений, как коррупция или легализация доходов, полученных преступным путем, не являются законными основаниями для ограничения данного права.⁹⁸ Комитет по правам человека добавил, что, следовательно, причины, побуждающие власти ограничивать финансирование из-за рубежа, должны быть конкретными и основанными на доказательствах.⁹⁹

2. Обязанность по представлению отчетности в сравнении с обязанностью разглашения

82. Как упоминалось ранее, ограничение права объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы принимает различные формы. Определение вмешательства и преследуемой в его рамках законной цели имеет важное значение, поскольку вмешательство, которое может быть уместным с точки зрения одной цели, не обязательно будет уместным с точки зрения другой цели. Иными словами, мера, ограничивающая указанное право, *должна соответствовать* заявленной законной цели, преследуемой в рамках вмешательства.

поскольку обеспечение открытости и прозрачности редко рассматривается как конечная цель. Скорее, это должно помочь понять, какие интересы преследуют различные НПО, и выявить НПО, которые могут зависеть от спонсоров, чьи интересы противостоят интересам государства, в котором НПО осуществляют деятельность. По мнению российских представителей, российский Закон «Об иностранных агентах» отражает «*принцип невмешательства во внутренние дела суверенного государства*». (CDL-AD(2014)025, пункт 13).

⁹⁶ CDL-AD(2013)023, пункт 40, CDL-AD(2017)015, пункт 39.

⁹⁷ См. пункт 87 далее. CDL-AD(2014)025, пункт 58.

⁹⁸ CDL-AD(2018)006, пункт 36.

⁹⁹ Комитет по правам человека, *дело «Михайловская и Волчек против Беларуси»*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (июль 2014 г.), пункт 7.3; *дело «Ли против Республики Корея»*, CCPR/C/84/D/1119/2002 (июль 2005 г.), пункт 7.2; Публикация №2001/2010, *дело «Кью против Дании»*, мнения, принятые 1 апреля 2015 г., пункт 7.3.

83. Венецианская комиссия считает необходимым проводить различие между «*обязательствами по представлению отчетности*» и «*обязательствами по публичному раскрытию информации*», налагаемыми на объединения в отношении их финансовых ресурсов.¹⁰⁰ «*Обязательство по представлению отчетности*» заключается в представлении сведений о размере и происхождении финансирования в компетентные органы. «*Обязательство по публичному раскрытию информации*», напротив, заключается в обнародовании источников финансирования (внутренних или иностранных) и, возможно, личности спонсоров, например, на Интернет-сайте соответствующего объединения, в прессе или в официальном журнале. Целью обязательства публичного раскрытия информации является информирование не властей, а общественности. Обязательства по раскрытию информации обычно сводятся к уже существующим обязательствам по представлению отчетности.
84. Венецианская комиссия рассмотрела различные положения, налагающие «обязательства по публичному раскрытию информации» на объединения, в частности на объединения, которые получают финансирование из иностранных источников.
85. Комиссией было отмечено, что во многих случаях целью обязательств по публичному раскрытию информации о получении иностранного финансирования было подвергнуть объединения, получающие такое финансирование, общественному осуждению и затруднить их работу. В некоторых случаях они даже сопровождались кампаниями по дискредитации объединений, получающих иностранное финансирование.
86. Тем не менее, могут также наблюдаться случаи, когда даже «обязательство по публичному раскрытию информации» (т.е. информирование общественности) может рассматриваться как преследующее одну из законных целей согласно второму пункту статьи 11 ЕКПЧ/статье 22 МПГПП. Однако при обсуждении законных целей ограничения права объединений на поиск финансовых и материальных ресурсов следует принимать во внимание особенности принимаемой меры (т.е. представление отчетности или раскрытие информации), поскольку мера может считаться преследующей конкретную законную цель, только если это уместно и целесообразно для ее достижения.

3. Обеспечение прозрачности с целью предотвращения финансирования террористической деятельности и легализации доходов, полученных преступным путем

87. Что касается обоснования **обеспечения открытости и прозрачности** финансирования, Комиссия признала в отношении Венгрии, что обеспечение прозрачности является законным средством выявления возможного незаконного происхождения финансирования¹⁰¹, но добавила в отношении Румынии, что «*повышение прозрачности само по себе не представляется законной целью (...); скорее, прозрачность может быть средством достижения одной из (...) целей, изложенных в Статье 11(2) ЕКПЧ*». Таким образом, требование прозрачности может быть важным средством борьбы с мошенничеством, растратой, коррупцией, легализацией доходов, полученных преступным

¹⁰⁰ Также см. документ Conf/Exp(2018)3, подготовленный Экспертным советом по законодательству о НПО, содержащий международные стандарты отчетности и требования раскрытия информации, применимые по отношению к неправительственным организациям, 27 ноября 2018 г

¹⁰¹ Согласно Мнению, требование прозрачности может, с одной стороны, выявить возможное незаконное происхождение финансирования (независимо от того, является оно результатом преступной деятельности или нет), но также информировать общественность о законных источниках финансирования НПО. CDL-AD(2017)015, пункт 39.

путем, или финансированием терроризма¹⁰², но в то же время может использоваться как предлог для тщательного наблюдения за деятельностью объединений, что было установлено Специальным докладчиком ООН по правам на свободу мирных собраний и объединения¹⁰³. Некоторые требования раскрытия информации в интересах прозрачности также могут вызывать беспокойство в отношении конфиденциальности. Таким образом, как указано в *Руководстве по свободе объединения*, «государство не требует, но поощряет и способствует обеспечению подотчетности и прозрачности объединений».¹⁰⁴ Поэтому «прозрачность» сама по себе не является законной целью, а скорее воспринимается как средство для ее достижения. Если государство в качестве обоснования ссылается на прозрачность, должна быть установлена ее связь с одной из законных целей, указанных во втором абзаце статьи 11 ЕКПЧ.

88. Одним из наиболее распространенных оснований, на которые ссылаются правительства, является принятие мер безопасности против **финансирования терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем**. Венецианская комиссия ранее признала, что предотвращение финансирования терроризма или легализации доходов, полученных преступным путем, было признано законной целью, которая может служить основанием для осуществления надзора за финансированием объединений и других организаций, поступающим из иностранных источников.
89. В Руководящих принципах Комитета министров по правам человека и борьбе с терроризмом (11 июля 2002 года) было повторно указано, что государства обязаны в пределах своей компетенции принимать меры, необходимые для защиты основных прав человека от террористических актов. Борьба с терроризмом подразумевает принятие долгосрочных мер с целью предотвращения его источников, включая привлечение к ответственности спонсоров террористических актов. Таким образом, государственные органы обязаны исследовать и изучать разведанные, касающиеся террористической деятельности/деятельности по легализации доходов, полученных преступным путем, и принимать все необходимые меры для борьбы с преступностью, в то же время, соблюдая права человека и не допуская произвола. По данным Целевой группы по финансовым мероприятиям («ФАТФ») (по международным стандартам борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма), «в рамках продолжающейся международной кампании против финансирования терроризма выявлены случаи, когда террористы и террористические организации использовали отдельные некоммерческие организации («НКО») для сбора и перемещения средств, оказания материально-технической поддержки, содействия вербовке террористов или иной поддержки террористических организаций и операций. Также были выявлены случаи, когда террористы создавали фиктивные благотворительные организации или занимались мошенническим сбором средств для этих целей. Подобные случаи злоупотребления не только способствуют террористической деятельности, но также подрывают доверие спонсоров и ставят под угрозу целостность НКО. Поэтому защита НКО от злоупотребления в сфере финансирования терроризма является как

¹⁰² CDL-AD(2018)004 Румыния – Общее мнение по проекту Закона №140/2017 о внесении изменений в правительственное распоряжение №26/2000 об объединениях и фондах (принято Венецианской комиссией на 114-м пленарном заседании (г. Венеция, 16-17 марта 2018 г.)), пункт 62.

¹⁰³ CDL-AD(2018)006 Мнение по законопроекту №6674 о внесении изменений в некоторые законодательные акты для обеспечения прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи и по законопроекту №6675 о внесении изменений в Налоговый кодекс для обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи, пункт 35.

¹⁰⁴ Пункт 224. В своем Мнении по проектам законов Украины №6674 и №6675 Комиссия применяла аналогичный подход в отношении цели обеспечения прозрачности.

*критически важным компонентом глобальной борьбы с терроризмом, так и необходимой мерой для сохранения целостности НКО и сообщества спонсоров».*¹⁰⁵

90. Более того, как указано в Директиве 2005/60/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 октября 2005 года, «*легализация доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма часто осуществляются в международном контексте. Меры, принимаемые исключительно на национальном уровне или на уровне сообщества, без учета международной координации и сотрудничества, будут иметь весьма ограниченный эффект. Поэтому меры, принимаемые сообществом в этом отношении, должны быть согласованы с другими мерами, принимаемыми в рамках других международных форумов*».¹⁰⁶
91. Следовательно, меры, принимаемые в целях предотвращения финансирования терроризма или легализации доходов, полученных преступным путем, в контексте финансирования сектора НПО, могут рассматриваться как часть международных обязательств соответствующего государства, и, действительно, во многих случаях правительства обосновывают новые ограничительные положения в отношении иностранных грантов тем, что их цель заключается в обеспечении выполнения международных обязательств в области борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма¹⁰⁷. Однако меры, направленные исключительно на зарубежное финансирование НПО, а не других организаций, могут вызывать сомнения относительно того, действительно ли они направлены на борьбу с преступностью.
92. Поэтому защита общества от финансирования терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем, и, таким образом, обеспечение национальной или общественной безопасности, в принципе может рассматриваться как приемлемое основание для навязывания контроля финансирования, поступающего от иностранных спонсоров.¹⁰⁸
93. При таких обстоятельствах «обязательство по представлению отчетности», которое заключается в предоставлении властям или регулирующему государственному органу информации об объеме и источнике финансирования (иностранного или отечественного), с целью предоставления государственным органам возможности эффективной борьбы с преступностью, теоретически, соответствует законной цели борьбы с финансированием терроризма/легализацией доходов, полученных преступным путем.
94. Тем не менее, Венецианская комиссия не смогла прийти к такому же выводу относительно «обязательства по публичному раскрытию информации». Борьба с терроризмом является обязанностью государства, а не широкой общественности. Сам факт информирования широкой общественности об источниках финансирования того или иного объединения, по

¹⁰⁵ Рекомендации ФАТФ по международным стандартам борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма; обновления, принятые в феврале 2018 г. (<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>)

¹⁰⁶ Директива 2005/60 /ЕС Европейского парламента и Совета от 26 октября 2005 года о предотвращении использования финансовой системы в целях легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма.

¹⁰⁷ Это относится, например, к Азербайджану, который обосновал внесенные в 2014 году поправки в Закон «Об НПО» своими международными обязательствами в области борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем. См. «Барьеры помощи и рост филантропического протекционизма», Дуглас Рутцен, Международный журнал некоммерческого права, том. 17, №1, март 2015 г., стр. 27.

¹⁰⁸ Как было отмечено Венецианской комиссией в CDL-AD(2013)023 Промежуточное заключение по проекту закона об организациях гражданской работы Египта (г. Венеция, 14-15 июня 2013 г.), пункт 42.

всей видимости, не способствует повышению эффективности действий со стороны властей.

95. В заключение Венецианская комиссия установила, что налагаемые на объединения обязательства по представлению отчетности в отношении источников их финансирования могут рассматриваться как преследующие законную цель обеспечения национальной безопасности и предотвращения беспорядков и преступности согласно статье 11(2) ЕКПЧ и статье 22(2) МПГПП, поскольку их целью является предоставление государству необходимой информации для борьбы с преступностью, в том числе с финансированием терроризма и легализацией доходов, полученных преступным путем. Обязательство публичного раскрытия информации об источниках финансирования, напротив, по всей видимости, ту же цель не преследует.

96. Следует также подчеркнуть, что при выполнении некоторых строгих условий, предусмотренных правоприменительной практикой ЕСПЧ¹⁰⁹, общественности также может быть предоставлено право на доступ к государственной информации (например, относительно источников финансирования объединений), если доступ к такой информации играет важную роль в осуществлении права заявителя на получение и распространение информации, как в случае, когда информация считается важным подготовительным этапом в журналистской деятельности или в других видах деятельности, направленных на создание форума или являющихся важным элементом общественных обсуждений. Для Европейского суда информация, данные или документ, к которым запрашивается доступ, должны, как правило, удовлетворять критерию общественного интереса, для возникновения оснований для раскрытия в соответствии с Конвенцией.

4. Обеспечение прозрачности с целью предотвращения иностранного политического влияния

97. Некоторые государства ссылались на защиту государственного суверенитета от иностранного политического влияния. Данное основание касается защиты государства от попыток повлиять на процесс принятия государственных решений или формирование общественного мнения.¹¹⁰ Основное утверждение здесь заключается в том, что финансируемые из-за рубежа НПО могут зависеть от спонсоров, интересы которых противоречат интересам общественности или государства, на территории которого они осуществляют деятельность.

98. Отождествление «иностранного финансирования» с «иностранной вмешательством во внутренние дела», по-видимому, основано на идее, что иностранное финансирование порождает «зависимость», поскольку другие более сильные в экономическом отношении страны могут использовать финансирование сектора НПО в своих политических интересах и целях. Следовательно, в рамках иностранного финансирования будут продвигаться интересы внешних сил за счет местного электората.¹¹¹ Еще один аргумент основан на существенных различиях в социальных характеристиках соответствующей страны и

¹⁰⁹ См. ЕСПЧ, 8 ноября 2016 г., дело «*Мадьяр Хельсинки Бизоттсаг против Венгрии*» (18030/11), пункты 145-176.

¹¹⁰ Документ ООН A/HRC/23/39, пункт 27.

¹¹¹ Никола Пратт. (2006) 7. НПО по правам человека и «Дебаты по иностранному финансированию» в Египте. *Права человека в арабском мире*, А. Чейз и А. Хамзави (под ред.): Издательство Университета Пенсильвании. <https://doi.org/10.9783/9780812208849.114>. Преамбула проекта Закона Венгрии «О прозрачности» 2017 года была четко сформулирована в отношении цели законопроекта, предотвращающего внешнеполитическое влияние: «финансирование из неизвестных иностранных источников, получаемое организациями, созданными на основе свободы объединения, может позволить иностранным заинтересованным группам реализовать свои личные, а не общественные интересы в политической и социальной жизни Венгрии (...)». Российский Закон «Об иностранных агентах» отражает, по мнению российских властей, принцип невмешательства во внутренние дела суверенного государства (CDL-AD(2014)025, пункт 13).

иностранного государства или образования, предоставляющего финансирование местным объединениям.¹¹² Изначально необходимо провести различие между иностранными государствами и международными организациями: если в некоторых случаях можно утверждать, что в отношении финансовых взносов в объединения со стороны иностранных государств существует риск неуместного политического влияния, оказываемого при преследовании иностранных интересов, то же самое утверждение может быть ошибочным в отношении международных организаций, участником которых является государство-получатель, или в которые государство-получатель активно стремится вступить. Вступая в международную организацию, государство объявляет о том, что оно разделяет ее ценности и цели и участвует в определении стратегий и действий, в том числе, возможно, посредством финансирования соответствующих НПО. Поэтому выделение средств международной организацией местным НПО не может рассматриваться в этом контексте как преследование «чужих» интересов.

99. Что касается финансирования политических партий, Венецианская комиссия ранее отмечала, что страны Центральной и Восточной Европы, в частности, из-за своей недавней истории чувствительны к *внешнему политическому влиянию*, и по этой причине процесс становления или либерализации государства ведет к принятию конкретных положений, касающихся иностранного финансирования политических партий. Более того, государства, которые ввели ограничения на финансирование политических партий со стороны иностранных государств, обосновывают эти ограничения тем, что они могут привести к нарушению избирательного процесса: например, в свете экономических проблем партии, получающие поддержку из-за рубежа, могут иметь преимущества в предвыборной кампании по сравнению с другими национальными партиями, не имеющими такой поддержки.¹¹³ Следовательно, запрет на осуществление иностранными государствами взносов в политические партии может быть обоснован, если такие взносы подрывают целостность политической конкуренции, ведут к нарушению избирательного процесса или представляют угрозу национальной территориальной целостности.¹¹⁴ Таким образом, Комиссия заявила, что *«абсолютно понятно, что государство противится вмешательству иностранного государства в его внутреннюю политику, проявляющемуся в предоставлении финансирования отдельным политическим партиям»*.¹¹⁵
100. В деле *«Баскская националистическая партия – Региональная организация Северной страны басков против Франции»*¹¹⁶, которое конкретно касалось запрета финансирования политических партий иностранными политическими партиями, в ЕСПЧ французское правительство утверждало, что *«своим запретом на финансирование национальных политических партий иностранными государствами и организациями законодательный орган стремился исключить возможность установления отношений зависимости, которые могли бы нанести ущерб национальному суверенитету»*.¹¹⁷ В своем решении ЕСПЧ, следуя Руководящим принципам финансирования политических партий Венецианской комиссии¹¹⁸, четко разграничил финансирование политических

¹¹² Никола Пратт, цит. соч.

¹¹³ CDL-AD(2006)014, пункт 10.

¹¹⁴ Из того же источника, пункт 33.

¹¹⁵ CDL-INF(2001)8 Руководящие принципы и доклад о финансировании политических партий, принятые Венецианской комиссией на 46-м пленарном заседании (г. Венеция, 9-10 марта 2001 г.).

¹¹⁶ Дело *«Баскская националистическая партия – Региональная организация Северной страны басков против Франции»*, №71251/01, 7 июня 2007 г.

¹¹⁷ Из того же источника, пункт 43.

¹¹⁸ CDL-INF(2001)8.

партий иностранными государствами и финансирование политических партий иностранными политическими партиями.¹¹⁹ Суд определил, что, несмотря на признание необходимости указанного запрета на финансирование политических партий иностранными государствами для сохранения национального суверенитета, запрет на финансирование со стороны иностранных политических партий, по его мнению, не считался обоснованным. Однако ЕСПЧ подтвердил, что определенные обстоятельства дела, законность цели, преследуемой запретом, и его решение позволяют предположить, что ЕСПЧ готов признать, что ограничение или даже полный запрет иностранного финансирования политических партий может быть законным, если такое финансирование может оказать влияние на национальную политику и результаты национальных выборов. В частности, Суд признал, что понятие «порядок» в контексте французской версии статей 10 и 11 ЕКПЧ включает в себя «институциональный порядок», хотя выражение «*défense de l'ordre*» (защита порядка) по существу относится к предотвращению беспорядка, как следует из английской версии статей 10 и 11, в которой используется этот термин.

101. В некоторых странах иностранное финансирование ограничено в отношении «политической деятельности».¹²⁰ Эта категория может оказаться проблематичной, если не будет определена с достаточной точностью (см. Раздел V. А. «Законность вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы»). Комиссия ранее критично высказывалась о том, что указанная «политическая деятельность» определялась другими, столь же неопределенными и неясными терминами, такими как «политические действия», «государственная политика» или «формирование общественного мнения»¹²¹, ввиду отсутствия какого-либо единообразия в толковании данного понятия¹²² и в свете его широкого толкования в рамках правоприменительной практики Конституционного суда¹²³.

102. Действительно, Комиссия считает, что НПО должна быть предоставлена свобода при проведении исследований, просвещения и пропаганды по вопросам публичных дебатов, и что такие «политические» действия являются неотъемлемой частью обычной деятельности и даже *смысла существования* НПО.¹²⁴ Как заявил Комитет по правам человека, существование и деятельность множества объединений, в том числе тех, которые мирно продвигают идеи, необязательно благоприятно воспринимаемые правительством или большинством населения, являются краеугольным камнем демократического общества.¹²⁵ Согласно Принципу 6 Руководства Венецианской комиссии/ОБСЕ/БДИПЧ о свободе объединения «объединения имеют право на свободу выражения мнения и убеждений через свои цели и действия (...) Они имеют право участвовать в вопросах политических и общественных дебатов, независимо от того,

¹¹⁹ См. пункт 47 решения.

¹²⁰ Федеральный закон Российской Федерации №121-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Закон «Об иностранных агентах»). В Ирландии существует запрет на международное финансирование «третьих лиц», которые определяются как любые лица (кроме политических партий или кандидатов на выборах), в том числе, таким образом, НПО, которые принимают пожертвования, предоставляемые в «политических целях». Однако термин «политические цели» в широком смысле означает «прямо или косвенно представлять замечания политической партии (...), прямо или косвенно продвигать или противостоят интересам третьего лица в связи с проведением или управлением какой-либо кампанией с целью обеспечения конкретного результата в отношении политики (...) правительства или любого государственного органа». Были высказаны опасения по поводу ирландской системы, в которой НПО, принимающая участие, например, в кампании по изменению государственной политики (политической цели), обязана зарегистрироваться в качестве «третьего лица» и не может получать международное финансирование для целей кампании.

¹²¹ CDL-AD(2014)025, пункт 78.

¹²² Из того же источника, пункт 75.

¹²³ Из того же источника, пункт 72.

¹²⁴ См. ЕСПЧ, 17 февраля 2004 г., дело «Горзелик и другие против Польши», №44158/98, пункт 91 и далее.

¹²⁵ Комитет по правам человека, дело «Михайловская и Волчек против Беларуси», ССРР/С/111/D/1993/2010 (июль 2014 г.), пункт 7.3; дело «Ли против Республики Корея», ССРР/С/84/D/1119/2002 (июль 2005 г.), пункт 7.2.

соответствует ли занимаемая ими позиция государственной политике, или направлена ли она на изменение законодательства».¹²⁶ Они имеют право содействовать изменению законодательства или конституционного порядка, если при этом они используют мирные средства осуществления своей свободы выражения мнения.¹²⁷ Следовательно, объединение не должно подвергаться запрету или санкциям или подлежать ликвидации только на том основании, что оно мирным путем способствует изменению законодательства или конституционного порядка.¹²⁸ Излишне ограничительные законы¹²⁹ и практика могут оказывать сдерживающее влияние на осуществление прав и неблагоприятное воздействие на свободу объединения и демократию.¹³⁰

103. Верным остается тот факт, что, как указала Парламентская ассамблея в своей Резолюции 1744(2010) о внеинституциональных субъектах в демократической системе, традиционные государственные и политические институты - парламенты, правительства, судебные органы, а также политические партии - не являются единственными участниками демократического политического процесса. В современной демократии существует множество других субъектов, которые не представляют традиционные ветви институциональной власти, но оказывают влияние на процесс формирования этих институтов и на принятие ими политических решений.¹³¹ Хотя плюрализм интересов является важной особенностью демократии, и члены общества имеют вполне законное право организовывать и лоббировать свои интересы, секретность может подрывать демократический принцип надлежащего управления. Процесс принятия решений должен быть более прозрачным: *«люди имеют демократическое право знать субъектов, которые имеют доступ к принятию решений правительства в целях влияния. Любое влияние, которое оказывается не в условиях полной прозрачности, следует рассматривать как подозрительное и подрывающее демократический строй»*.¹³² Кроме того, в своем Докладе 2013 года о роли внеинституциональных субъектов в демократической системе (лоббистская деятельность)¹³³ Комиссия обратила внимание на весьма неравные средства и ресурсы различных субъектов: *«это может стать причиной для беспокойства, поскольку ресурсы имеют значение. Обычно это тот случай, когда лоббисты, имеющие больше всего средств, выделяемых на их лоббистскую*

¹²⁶ CDL-AD(2014)046, Рекомендуемые принципы свободы объединения, стр. 18.

¹²⁷ Из того же источника, пункт 89.

¹²⁸ Из того же источника, пункт 90.

¹²⁹ Например, из-за неясности используемых в законодательстве определений, таких как «политическая деятельность». В своем мнении CDL-AD(2014) 025 о федеральном законе №121-ФЗ о некоммерческих организациях (Закон «Об иностранных агентах») Венецианская комиссия указала, что определение «политической деятельности» должно быть тщательно *переформулировано* и применяться последовательно и не должно быть направлено на правозащитников и НКО, законными средствами и в рамках национального законодательства выступающих за мирное изменение государственной политики.

¹³⁰ По этой причине в некоторых странах, например в Словении, законодательство исключает деятельность, направленную на продвижение демократии, прав человека и верховенства закона, из сферы применения требований в отношении регистрации и отчетности о лоббистской деятельности (Словения, Закон «О внесении изменений в Закон «О неприкосновенности и предупреждении коррупции», 1 июня 2011 г., цитируется в Докладе ОЛР о проблемах, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, работающие в сфере защиты прав человека в ЕС, стр. 23). В Германии отмена налоговых льгот объединения ввиду осуществления им деятельности, которая была признана властями «политической», была признана недействительной судами, которые пришли к выводу, что под термином «политическая деятельность» следует понимать деятельность в поддержку политических партий, а не политическую деятельность в целом (Германия, Фискальный суд (Finanzgericht), Кассель, 4. Сенат (2016), Пресс-релиз, 10 ноября 2016 г., цитируется в Докладе ОЛР о проблемах, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, работающие в сфере защиты прав человека в ЕС, стр. 23).

¹³¹ Парламентская ассамблея СЕ, Резолюция 1744(2010) о внеинституциональных субъектах в демократической системе, 23 июня 2010 г., пункт 3.

¹³² Из того же источника, пункты 15 и 16.

¹³³ CDL-AD(2013)011, Доклад о роли внеинституциональных субъектов в демократической системе (8-9 марта 2013 г.).

деятельность (...) в большинстве случаев способны оказывать более масштабное и устойчивое политическое давление».

104. По этим причинам информация о лоббистской деятельности в контексте процесса принятия общественных решений подлежит раскрытию, а правила ее раскрытия должны быть соразмерны значимости объекта принятия общественных решений.¹³⁴
105. По мнению Венецианской комиссии, лоббистская деятельность представляет собой нечто среднее между деятельностью политических партий и обычной деятельностью НПО.¹³⁵ Как указывалось в вышеупомянутых стандартах, общественность явно заинтересована в информации о субъектах лоббирования, которые имеют доступ к

¹³⁴ CM/Rec(2017)2, Рекомендация Комитета министров о правовом регулировании лоббистской деятельности в контексте принятия общественных решений, пп. 4-6. В Великобритании в соответствии с Законом «О лоббистской деятельности» 2014 года участники кампаний, в том числе члены благотворительных организаций, обязаны регистрироваться в Избирательной комиссии, если их расходы в течение периода выборов превышают установленную сумму, и если их деятельность может восприниматься как деятельность, направленная на оказание влияния на процесс голосования. «Регулируемая деятельность» (публичная деятельность, направленная на оказание влияния на процесс голосования) рассматривается как «*деятельность, осуществляемая с целью оказания влияния на избирателей, которые голосуют за или против политических партий или категорий кандидатов, включая политические партии или категории кандидатов, которые поддерживают или не поддерживают определенную политику или вопросы*» (Избирательная комиссия, *Краткая информация о беспартийных агитаторах*, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/169451/intro-campaigner-npc-ukpge.pdf, стр. 6) В Руководстве Избирательной комиссии далее поясняется, что «*деятельность кампании может соответствовать критерию цели, даже если она не определяет конкретную партию или кандидата. Например, проведение кампании в поддержку политики, которая тесно и публично связана с одной или несколькими политическими партиями, может соответствовать критерию цели. Даже если в рамках предвыборной кампании преследуется иная цель, например, повышение осведомленности о проблеме, она все равно может пройти проверку на соответствие цели, если она может быть разумно расценена как кампания, направленная на оказание влияния процесс голосования*». (Избирательная комиссия, Обзор беспартийных кампаний, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/165963/to-activities-npc.pdf).

Опрос среди НПО показал, что 63% респондентов считают, что соблюдение этого закона затруднит достижение «*некоторых из всех их организационных или благотворительных целей*», главным образом из-за отсутствия ясности в отношении того, что охватывается Законом. (Великобритания, Комиссия по гражданскому обществу и демократическому взаимодействию (2014 г.), *Влияние Закона «О лоббистской деятельности» на гражданское общество и демократическое взаимодействие*, стр. 6, на которое ссылается Агентство по основным правам Европейского Союза; Проблемы, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, работающие в сфере защиты прав человека в ЕС, стр. 23).

В качестве примера требования о раскрытии информации о лоббистской деятельности рассмотрим ситуацию в США, где Закон «О регистрации иностранных агентов» (22 Свод законов США, §611 и далее, в новой редакции) предусматривает только требование о раскрытии информации, которое ограничивается ситуациями, когда физическое или юридическое лицо выступает в качестве законного *агента* иностранного принципала, поскольку оно действует по определенному указанию принципала и осуществляет от его имени политическую деятельность. Согласно Закону лица, действующие в качестве агентов иностранных принципалов в политическом или квазиполитическом качестве, обязаны периодически публиковать информацию о своих отношениях с иностранными принципалами, а также о деятельности, поступлении и расходах в поддержку этой деятельности. (Закон предусматривает, что «агент», который действует под руководством или контролем иностранного правительства, организации или лица и участвует в политической деятельности в Соединенных Штатах «в интересах» такого иностранного субъекта, должен зарегистрироваться в Департаменте юстиции и периодически предоставлять информацию об иностранном принципале, на которого он работает, а также о деятельности, поступлении и расходах в поддержку этой деятельности).

Закон в основном ориентирован на деятельность лоббистов и рекламных агентов, действующих от имени иностранных правительств. Со временем с введением поправок сфера применения Закона была значительно сужена, частично в ответ на решения судов США, и в настоящее время Закон требует очень высокой степени контроля между иностранным лицом и агентом. Действие Закона не распространяется на информационные организации и печатные СМИ, не принадлежащие иностранному лицу и не находящиеся под его контролем. (Для получения дополнительной информации см. Министерство юстиции США, Закон «О регистрации иностранных агентов» по адресу <https://www.fara.gov>; и документ «Контроль за соблюдением Закона «О регистрации иностранных агентов» по адресу <https://www.justice.gov/usam/criminal-resource-manual-2062-foreign-agents-registration-act-enforcement>). В 2015 году в рамках Закона было зарегистрировано 353 активных субъекта, в первую очередь, юридические фирмы, лоббисты, агентства по связям с общественностью и туристические агентства. Действие Закона почти никогда не распространяется на НПО. (Министерство юстиции США, *Доклад Генерального прокурора Конгрессу по исполнению Закона «О регистрации иностранных агентов» 1938 года с внесенными в него поправками за шесть месяцев, заканчивающихся 30 июня 2015 года* (2016 г.), доступен по адресу https://www.fara.gov/reports/FARA_JUN_2015.pdf). Соединенные Штаты иным образом не ограничивают финансирование неправительственных организаций, которые не участвуют в лоббистской деятельности.

¹³⁵ См. Закон США «О регистрации иностранных агентов», 22 Свод законов США, §611.

процессу принятия решений правительства для целей влияния, в том числе в информации об источниках их финансирования (внутреннего или иностранного).

106. Поэтому Венецианская комиссия считает, что такая радикальная мера, как «обязательство по публичному раскрытию информации» (т.е. обнародование источника финансирования и личности спонсоров), может быть оправдана только в случаях, когда политические партии и организации официально участвуют в оплачиваемой лоббистской деятельности. В последнем случае обязательство публичного раскрытия информации можно рассматривать как преследующее цель обеспечения прозрачности политического влияния, оказываемого лоббистскими группами на процесс формирования политических институтов и принятия политических решений (следовательно, защиты представительной демократии), которая может рассматриваться как подпадающая под определение законной цели «предотвращения беспорядков», предусмотренной вторым пунктом статьи 11 ЕКПЧ и в соответствии с правоприменительной практикой ЕСПЧ включающей в себя «институциональный порядок».¹³⁶ В деле *«Вона против Венгрии»* ЕСПЧ установил, что *«общественные движения могут играть важную роль в формировании политики, но по сравнению с политическими партиями такие организации обычно имеют меньше законных возможностей влиять на политическую систему. Однако, учитывая фактическое политическое влияние, которое оказывают общественные организации и движения, при оценке любой опасности для демократии их влияние необходимо учитывать»*.¹³⁷ С другой стороны, в случае если объединение не осуществляет какую-либо оплачиваемую лоббистскую деятельность, наложение общего «обязательства по раскрытию информации» в отношении финансовых источников и личности спонсоров не может быть оправдано широко определенным политическим характером деятельности, осуществляемой объединением. Следует признать, что в отсутствие четкого юридического определения не всегда легко определить, что представляет собой «формальное лоббирование». В таких случаях это понятие следует толковать ограничительно.

5. Обеспечение прозрачности деятельности объединений, получающих общественную поддержку

107. В Рекомендации CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе указывается, что НПО следует оказывать содействие в достижении их целей за счет государственного финансирования, а также, что по отношению к НПО, которым была предоставлена какая-либо государственная поддержка, может применяться требование обязательной проверки их отчетности со стороны учреждения или лица, независимого от их руководства.

¹³⁶ Дело *«Баскская националистическая партия – Региональная организация Северной страны басков против Франции»*, упомянутое выше. Аналогичным образом, в своем решении 2018-773 от 20 декабря 2018 года Конституционный совет Франции рассмотрел соответствие конституции закона о борьбе с дезинформацией, который внес поправки в Избирательный кодекс и наложил на операторов онлайн-платформ обязательство обеспечения прозрачности, т.е. раскрытия ключевой информации в отношении размещенного спонсорами информационного наполнения, рассматриваемого судьей как ложное утверждение, которое «массово, преднамеренно, искусственно» распространяется в Интернете. Информация, подлежащая раскрытию, также включает в себя информацию о лицах и организациях, которые финансируют распространение дезинформации, и размере финансирования в случае, если оно превышает определенное значение. Принимая во внимание, что обязательство раскрытия информации действует только в течение трех месяцев до выборов (законодательных или президентских), и что оно охватывает только информацию, связанную с избирательной кампанией, Конституционный совет заключил, что обязательство обеспечения прозрачности, наложенное законом о борьбе с дезинформацией, призвано предоставить гражданам средства для оценки ценности и объема предоставляемой спонсорами информации в период выборов и, тем самым, способствует обеспечению ясности в предвыборных дебатах. Поэтому обеспечение справедливости выборов рассматривается Конституционным советом как законная цель, которая может оправдать соразмерное ограничение свободы выражения мнения и связи.

¹³⁷ ЕСПЧ, 9 июля 2013 г., дело *«Вона против Венгрии»*, №35943/10, пункт 56.

108. Как и Комитет министров, Венецианская комиссия считает, что определенные «обязательства по публичному раскрытию информации» могут быть наложены на объединения, осуществляющие общественно-полезную деятельность, но эти обязательства должны ограничиваться раскрытием информации о том, как расходуются государственные средства, полученные объединением. Обязательства по раскрытию информации не должны распространяться на все виды финансирования, в том числе от частных спонсоров. Кроме того, в отношении любой отчетности должно действовать обязательство соблюдения прав спонсоров, бенефициаров и сотрудников, а также право на защиту конфиденциальности.¹³⁸

С. Необходимость и соразмерность вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы

1. Соразмерность обязательств по представлению отчетности/раскрытию информации

109. В своей правоприменительной практике, связанной со статьями 10 и 11 ЕКПЧ, ЕСПЧ применяет строгий подход к вопросам необходимости и соразмерности в отношении мер, принимаемых для достижения законных целей.¹³⁹ В соответствии со статьей 11 ЕКПЧ существует ряд общих принципов, которые имеют особое значение для настоящего доклада. Исключения, изложенные в статье 11, должны толковаться строго, и только убедительные причины могут служить основанием для ограничения свободы объединения. ЕСПЧ не ограничивается выяснением того, действовало ли государство по своему усмотрению разумно, осторожно и добросовестно, но рассматривает меры (вмешательство), о которых идет речь, в свете конкретных обстоятельств дела, и определяет, являются ли приведенные национальными властями основания «уместными и достаточными», что предполагает наличие «острой социальной потребности».¹⁴⁰

110. Во-первых, принцип соразмерности требует, чтобы на законодательном этапе была проведена оценка того, является ли вмешательство в осуществление права на свободу объединения наименее навязчивым из всех возможных средств, которые могли бы быть использованы. Таким образом, на власти возлагается бремя доказывания того, что любое ограничение преследует законную цель, и что эта цель не может быть достигнута менее навязчивыми способами.¹⁴¹ Требуемый уровень детализации и наличие нереально коротких и строгих сроков представления информации также являются примерами обременительных обязательств по представлению отчетности. Кроме того, для обоснования принятых мер требуется конкретный анализ рисков, связанных с участием объединений в совершении таких преступлений, как коррупция и легализация доходов, полученных преступным путем.

¹³⁸ Рекомендация CM/Rec(2007)14, пункт 64. Вопрос прозрачности общественной поддержки неправительственных организаций обсуждался в контексте румынского проекта Закона №140/2017 «Об объединениях и фондах». (CDL-AD(2018)004, пункты 57-60). В этом заключении, рассматривая обязательства объединений и фондов (независимо от того, осуществляют они общественно-полезную деятельность или нет) по представлению финансовой отчетности, Комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ признали, что заинтересованность общественности в том, как расходуются государственные средства, очевидна. Однако общественность, при этом, не испытывает очевидную «острую потребность» в получении подробной информации о частных источниках финансирования деятельности объединений.

¹³⁹ Ср. «Государствам, например, была предоставлена широкая свобода вмешательства в права, отстаиваемые по соображениям национальной безопасности» (Документ по правам человека №17 «Сфера усмотрения: толкование и усмотрение в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека»), с.10.

¹⁴⁰ См., например, дело «Объединенная коммунистическая партия Турции и др. против Турции», пункт 47. Также см. Комитет по правам человека, дело «Михайловская и Волчек против Беларуси», ССРП/C/111/D/1993/2010 (июль 2014 г.), пункт 7.3. Также см. Публикацию №2001/2010, дело «Кью против Дании», мнения, принятые 1 апреля 2015 г., пункт 7.3.

¹⁴¹ CDL-AD(2018)006, пункт 47.

111. Во-вторых, необходимо оценить совокупное влияние всех правовых норм на свободу, поскольку совпадение дополнительных обязательств по представлению отчетности с другими уже существующими обязательствами по представлению отчетности (независимо от того, носят они фискальный характер или нет) может создать условия чрезмерного контроля государства за деятельностью НПО, которые вряд ли могут способствовать эффективному осуществлению свободы объединения.¹⁴²
112. Аналогично, государства имеют в своем распоряжении альтернативные инструменты, такие как банковское законодательство или механизмы финансового надзора для борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, и уголовное законодательство, в том числе специальное антитеррористическое законодательство, для борьбы с угрозой и финансированием терроризма. Поэтому в борьбе с преступностью приоритет следует отдавать уже существующим соответствующим законам и механизмам, прежде чем прибегать к дополнительным обременительным правилам в отношении финансирования (в том числе иностранного) объединений.¹⁴³ Как справедливо отметил Специальный докладчик ООН по правам на свободу мирных собраний и объединения, *«(...) благодаря прямым связям с населением и колоссальной работе, в частности, в области сокращения масштабов нищеты, укрепления мира, гуманитарной помощи, защиты прав человека и социальной справедливости, в том числе в политически сложных условиях, гражданское общество играет решающую роль в борьбе с угрозой терроризма. Излишне ограничительные меры, которые могут привести к отказу спонсоров от предоставления поддержки объединениям, работающим в трудных условиях, могут фактически подорвать неоценимые инициативы ОГО в борьбе с терроризмом и экстремизмом и, в конечном итоге, иметь негативные последствия для мира и безопасности»*.¹⁴⁴
113. Наконец, необходимые меры не должны использоваться для сдерживания особых мнений и оправдания репрессивных действий против политической оппозиции. Как заявил Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, *«неясное и широкое определение терроризма или отсутствие такового препятствует работе объединений, которые не придерживаются террористической тактики. Хотя государству необходим определенный контроль над деятельностью и работой объединений, государство не должно чрезмерно препятствовать работе объединений в качестве меры по предотвращению терроризма»*.¹⁴⁵

2. Соразмерность санкций, налагаемых в случае нарушения обязательств по представлению отчетности/раскрытию информации

114. В Рекомендации CM/Rec(2007)14 о правовом статусе НПО в Европе определено, что, поскольку НПО, как и все остальные, подчиняются законодательству, по отношению к

¹⁴² CDL-AD(2018)004, пункт 62; CDL-AD(2018)006, пункт 38.

¹⁴³ Например, в Общем мнении CDL-AD(2018)006 Венецианская комиссия и БДИПЧ подвергли критике введенные Законом Украины №1975-VIII от 23 марта 2017 года в соответствии с проектом Закона №6674 требования, применяемые по отношению к антикоррупционным активистам, предусматривающие обязательную подачу электронной декларации об активах в том же порядке, который предусмотрен для государственных должностных лиц, за их несоразмерность и дискриминационный характер, см. пп. 60 и 61.

¹⁴⁴ A/HRC/23/39 Отчет Специального докладчика по правам на свободу мирных собраний и объединения, 24 апреля 2013 г., пункт 26.

¹⁴⁵ UN A/61/267, Отчет Специального докладчика по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, пункты 20-24. Также см. CDL-AD(2016)002, Заключение по статьям 216, 299, 301 и 314 Уголовного кодекса Турции (11-12 марта 2016 г.), пункты 95-121.

ним могут быть применены санкции за несоблюдение требований. Тем не менее, при разработке и применении санкций за несоблюдение конкретного требования важно соблюдать принцип соразмерности. Кроме того, для любых налагаемых санкций всегда должны быть четкие правовые основания.

115. При определении соразмерности вмешательства помимо оценки того, являются административные требования (обязательства по представлению отчетности/публичному раскрытию информации), налагаемые на НПО в соответствии с законодательством, чрезмерно обременительными или нет, должны быть приняты во внимание характер и строгость санкций, предусмотренных за нарушение.¹⁴⁶ Санкции, предусмотренные законодательством, должны быть соразмерны тяжести правонарушений.
116. На протяжении последних лет Венецианская комиссия занималась рассмотрением законов, действие которых распространяется на НПО, получающие финансирование из-за рубежа¹⁴⁷, в рамках которого она оценивала, помимо прочего, соразмерность санкций, налагаемых на НПО в случае нарушения обязательств по представлению отчетности и раскрытию информации об их финансировании, предусмотренных законодательством. Принцип соразмерности приобретает все большее значение при оценке того, может ли объединение подвергнуться запрету на осуществление деятельности или ликвидации¹⁴⁸, поскольку такие меры должны приниматься в самую последнюю очередь, т.е. в тех случаях, когда объединение осуществляло деятельность, представляющую непосредственную угрозу насилия, или допустило иное существенное нарушение законодательства. ЕСПЧ определил, что принудительная ликвидация является наиболее жесткой санкцией, которая может быть наложена на объединение, и, как таковая, должна применяться только в исключительных обстоятельствах в случае крайне серьезных нарушений.¹⁴⁹ Следовательно, государственные органы не должны прибегать к таким мерам, как запрет на осуществление деятельности или ликвидация объединения, на основании незначительных правонарушений. Простое несоблюдение определенных правовых требований и нарушение порядка внутреннего управления неправительственных организаций не могут считаться настолько серьезными нарушениями, чтобы привести к немедленной ликвидации. Таким образом, внутреннее законодательство должно четко определять обстоятельства, при которых могут применяться такие жесткие санкции.
117. Венецианская комиссия также определила, что *«ликвидация НПО - это крайняя мера, которая должна применяться только на разумных основаниях и, согласно международному прецедентному праву, только в исключительных ситуациях»*.¹⁵⁰

¹⁴⁶ ЕСПЧ, дело «Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов против Азербайджана», №37083/03, 8 октября 2009 г., пункт 82. В Мнении CDL-AD(2017)015 Венецианская комиссия с одобрением высказалась по поводу постепенного процесса введения санкций, предусмотренного Законом «О прозрачности» (см. пункт 59).

¹⁴⁷ См. раздел IV настоящего доклада и предыдущие мнения Венецианской комиссии об иностранных источниках финансирования объединений.

¹⁴⁸ Руководящие принципы свободы объединения, пункты 113-115.

¹⁴⁹ ЕСПЧ, дело «Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов против Азербайджана», пункт 62. Суд постановил, что простое несоблюдение определенных правовых требований в отношении внутреннего управления НПО не является настолько серьезным нарушением, чтобы привести к ликвидации (пункт 82).

¹⁵⁰ См. CDL-AD(2011)035, Мнение о совместимости законодательства о неправительственных организациях Республики Азербайджан со стандартами в области прав человека, пункт 107. Аналогичным образом, в своем Мнении о венгерском проекте Закона «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» Венецианская комиссия раскритиковала проект закона за наложение санкций в виде ликвидации объединения в случае нарушения одного из обязательств по прозрачности, независимо от характера нарушенного обязательства (CDL-AD(2017)015, пункт 60). Комиссия не признала, что любое невыполнение обязательств по представлению отчетности или раскрытию информации, предусмотренное законопроектом, может быть квалифицировано как «серьезное нарушение», которое могло бы оправдать применение такой санкции, как ликвидация, и потому определила, что решение о ликвидации объединения может быть вынесено судом только в тех случаях, когда объединение занималось преступной деятельностью; однако в случае простого

118. Аналогичным образом, автоматическое наложение санкций препятствует осуществлению судьей права, которое позволило бы ему (ей) произвести соответствующую оценку соразмерности санкции, наложенной на объединение исходя из серьезности нарушения обязательств по представлению отчетности. Автоматическое наложение санкций противоречит требованию о проведении оценки того, является ли конкретная санкция соразмерной в указанных обстоятельствах.¹⁵¹
119. Государственные органы должны с осмотрительностью применять меры, которые предусматривают наименьшее вмешательство в право на свободу объединения. Следовательно, должен существовать ряд санкций, соразмерных тяжести правонарушений.¹⁵² Например, за нарушение обязательств по представлению отчетности или незначительные непреднамеренные ошибки должны применяться более легкие санкции.¹⁵³
120. Кроме того, как указано в Руководстве по свободе объединения, введению санкций должно предшествовать направление предупреждения с информацией о том, каким образом нарушение может быть устранено. В этом случае соответствующему объединению должно быть предоставлено достаточно времени для устранения нарушения. Венецианская комиссия ранее рекомендовала, что до вынесения предупреждения объединению должна быть предоставлена возможность получения разъяснения о предполагаемом нарушении.¹⁵⁴
121. Принципом соразмерности также продиктовано, что судья, участвующий в процессе наложения санкции, обязан проявлять осмотрительность при оценке соразмерности санкции, налагаемой на объединение, исходя из серьезности нарушения обязательства, предусмотренного законодательством.¹⁵⁵ Это причина, по которой, как считается, автоматическое наложение таких жестких санкций, как, например, общие ограничения без предоставления прокурору или судье возможности определить, следует ли инициировать процедуру и какие санкции следует ввести, или автоматическая ликвидация за нарушение обязательства по представлению отчетности/раскрытию информации без обращения в суд, приводит к применению несоразмерных санкций в отношении объединений.¹⁵⁶

невыполнения обязательств по представлению отчетности, предусмотренных законодательством, ликвидация представляется несоразмерной санкцией (CDL-AD(2017)015, пункт 62).

¹⁵¹ Автоматическое наложение санкции в виде исключения соответствующего объединения из реестра некоммерческих организаций за нарушение каких-либо обязательств по представлению отчетности, предусмотренных проектами законов Украины №6674 и 6675, в результате которого объединение становится плательщиком налога на прибыль, или приостановления деятельности соответствующего объединения на срок 30 дней и его последующей ликвидации, что предусмотрено проектом Закона Румынии «Об объединениях и фондах», было сочтено Комиссией несоразмерным законным целям, преследуемым обязательствами по представлению отчетности (см. CDL-AD(2018)006, пункт 52; CDL-AD(2018)004, пункты 74 и далее).

¹⁵² См., например, CDL-AD(2014)025, пункт 101f. См. CDL-AD(2017)015, пункт 59, в котором Комиссия с одобрением высказалась по поводу постепенного процесса введения санкций

¹⁵³ CDL-AD(2018)006, Украина – Общее мнение по проекту Закона №6674 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты с целью обеспечения прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использовании международной технической помощи» и проекту Закона №6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи», пункт 52.

¹⁵⁴ Из того же источника, стр. 52 и CDL-AD(2018)004 Румыния – Общее мнение о проекте Закона №140/2017 «О внесении изменений в правительственное распоряжение №26/2000 об объединениях и фондах», пункт 81.

¹⁵⁵ CDL-AD(2018)004, пункт 81.

¹⁵⁶ CDL-AD(2017)015, пункт 61: «Как правило, судья, участвующий в процессе, в частности, обязан проявлять осмотрительность при оценке соразмерности санкции, налагаемой на объединение или фонд исходя из серьезности нарушения обязательства, предусмотренного законопроектом».

D. Дискриминационный характер ограничений в отношении иностранного финансирования объединений

122. Право на свободу объединения также является коллективным правом в том смысле, что самому объединению и (или) коллективно его членам предоставляются подразумеваемые им права и свободы. Это означает, что самим объединениям предоставляются и другие права человека, в том числе право на защиту от дискриминации.¹⁵⁷ В своих резолюциях 22/6 и 22/L.13 Совет ООН по правам человека призвал государства обеспечивать, чтобы требования к отчетности, применяемые по отношению к отдельным лицам, группам и органам общества, не препятствовали функциональной автономии, и чтобы ограничения в отношении потенциальных источников финансирования не налагались дискриминационным образом (...), кроме тех, которые обычно устанавливаются в стране для любой другой деятельности, не связанной с правами человека, для обеспечения прозрачности и подотчетности, и чтобы законодательство не криминализировало и не лишало законности деятельность в защиту прав человека в связи с географическим происхождением финансирования. Следует также напомнить, что в деле «Московское отделение Армии спасения против России» ЕСПЧ выразил нежелание признавать иностранное происхождение НПО в качестве законной причины для дифференцированного обращения¹⁵⁸; подобное нежелание будет еще с большим основанием проявляться в случае иностранного финансирования.

123. В своих мнениях Венецианская комиссия постоянно указывает на проблемные положения представляемого на ее рассмотрение законодательства, когда разница в обращении между различными находящимися в равных условиях организациями гражданского общества в отношении регулирования их финансирования не подлежит объективному и разумному обоснованию. Однако разница в обращении автоматически не нарушает запрет на дискриминацию. В соответствии с правоприменительной практикой ЕСПЧ должно быть установлено, что лица, находящиеся в аналогичных или сопоставимых условиях, пользуются определенными привилегиями, и что подобная разница в обращении не имеет объективных оснований и, следовательно, носит дискриминационный характер.¹⁵⁹ В частности, государства имеют право отдавать предпочтение определенным сферам деятельности, которые, по их мнению, являются приоритетными в удовлетворении наиболее важных потребностей общества и, таким образом, могут привязать признание статуса общественной полезности и общественной поддержки к требованию, чтобы соответствующие объединения осуществляли деятельность в указанных сферах.¹⁶⁰ Дискриминация в соответствии со статьей 26 МПГПП возникает, когда различие в обращении не преследует цели, которая считается законной в соответствии с Пактом, или когда различие не основано на разумных и объективных критериях для достижения этой цели (см. пункт 17 выше).

124. Во-первых, в своих мнениях Венецианская комиссия указала на дифференцированное обращение среди объединений, финансируемых из-за рубежа, основанное на характере осуществляемой деятельности; подобное обращение может проявляться, например, в применении ограничений по отношению к объединениям,

¹⁵⁷ Руководство по свободе объединения, пункт 19.

¹⁵⁸ ЕСПЧ, дело «Московское отделение Армии спасения против России», №72881/01, судебное решение от 5 октября 2006 г., пункты 81-86.

¹⁵⁹ См., например, ЕСПЧ, дело «Великий восток Италии из дворца Джустиниани против Италии» №2, дело №26740/02, пункт 44.

¹⁶⁰ CDL-AD(2018)035, пункт 11.

осуществляющим «политическую деятельность»¹⁶¹, или в исключении определенных типов объединений.¹⁶² Государственные органы должны убедительно продемонстрировать, что законная цель, преследуемая ограничением прав некоторых объединений, не применяется по отношению к другим. Комиссия установила, что в случаях, когда государственные органы не могут продемонстрировать законные основания для исключения отдельных объединений, возникает сомнение в законности ограничений, налагаемых на другие объединения.

125. Во-вторых, неравное отношение между сектором гражданского общества и другими юридическими лицами/негосударственными субъектами, например, предпринимательским сектором, может вызвать проблемы, когда государство не может предоставить конкретное обоснование и продемонстрировать наличие законных оснований для наложения, например, дополнительных обязательств по представлению отчетности только на объединения.¹⁶³

126. Третий случай касается контекста, в котором проект закона, регулирующего иностранное финансирование объединений, представляется на обсуждение, и сопутствующего риска стигматизации. Использование определенных негативных обозначений, таких как «иностранный агент», или распространение уничижительных заявлений в прессе или СМИ, явно преследует цель стигматизации.¹⁶⁴

¹⁶¹ CDL-AD(2014)025, пункт 90 и далее, CDL-AD(2013)030, пункт 44 и далее.

¹⁶² CDL-AD(2017)015, пункт 8.

¹⁶³ Хотя проекты Законов Украины о прозрачности информации о финансовой деятельности и о внесении изменений в Налоговый кодекс (проекты Законов №6674 и 6675) не касались конкретно вопроса иностранного финансирования объединений, отдельные соображения Венецианской комиссии по этим проектам также могут иметь отношение к предмету настоящего доклада. Проекты Законов №6674 и 6675 предусматривают обязанность объединений предоставлять подробную информацию, в том числе информацию о количестве членов, размере членских взносов и общей сумме дохода, а также список физических и юридических лиц, вклад в организацию которых составляет свыше 50 прожиточных минимумов (2400 евро), список десяти работников, которым в отчетном году была выплачена наибольшая заработная плата, и информацию об общей сумме средств, выплаченных третьим лицам и т. д. Однако заявленная цель законопроектов (т.е. внедрение прозрачной системы отчетности с целью предотвращения коррупции) в достаточной мере не обосновала тот факт, что объединения обязаны представлять большее количество отчетов и информации, чем другие юридические лица (например, предприятия). Отсутствие обоснования дифференцированного обращения между секторами также было связано с отсутствием какой-либо предварительной оценки риска, подлежащей проведению властями для обоснования угрозы, конкретно создаваемой сектором НПО, которая оправдывала бы налагаемые на этот сектор дополнительные обязательства по сравнению с другими секторами.

¹⁶⁴ Одним из конкретных примеров является обязательство организаций гражданского общества в Российской Федерации регистрироваться в качестве «иностранных агентов», в случае если они получают денежные активы и другое имущество от иностранных государств, и если они участвуют в «политической деятельности» на территории Российской Федерации. Как правильно заметил Комиссар Совета Европы по правам человека, термин «иностранный агент» обычно ассоциируется в российском контексте с понятием «иностранный шпион» и (или) «предатель» и, таким образом, несет негативную коннотацию и может привести к остракизму или стигматизации. В своем мнении, принятом в июне 2014 года, Венецианская комиссия пришла к выводу, что прямым последствием действия Закона, предусматривающего использование крайне негативного обозначения «иностранный агент» в отношении объединений, получающих финансирование из иностранных источников, является возникновение подозрений и недоверие общественности по отношению к определенным НПО и их подверженность стигматизации, что, в свою очередь, оказывает отрицательное воздействие на их деятельность. Напомнив о том, что необходимо учитывать практические соображения, такие как изменение условий, в которых НПО осуществляют деятельность, и соблюдать принцип недискриминации в соответствии со статьями 14 ЕКПЧ и 26 МПГПП, Комиссия рекомендовала властям заменить термин «иностранный агент» на более нейтральный (CDL-AD(2014)025, пункты 61, 65 и 90). В своем заключении по проекту Закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» Венецианская комиссия высказала гораздо более четкое мнение о дискриминационном воздействии негативного политического контекста на среду, в которой объединения осуществляют деятельность. Комиссия определила, что контекст, связанный с принятием соответствующего закона и, в частности, яростной кампанией со стороны некоторых государственных органов против организаций гражданского общества, получающих иностранное финансирование, в рамках которой изображалось, что указанные организации действуют против интересов общества, может привести к проблематичности указанных положений и вызвать опасения относительно того, нарушают ли они запрет на дискриминацию, что противоречит статье 14 ЕКПЧ.

127. Наконец, конкретные обязательства по представлению отчетности и публичному раскрытию информации, налагаемые на объединения, получающие финансирование из иностранных источников, но не на объединения, финансируемые внутри страны, и вытекающее из этого дифференцированное обращение между двумя категориями также должны быть обоснованы объективными и убедительными факторами; при этом, используемые средства (объем обязательств по представлению отчетности и раскрытию информации, налагаемых на финансируемые из-за рубежа объединения) и цель, преследуемая дифференцированным обращением, должны быть соразмерны. В данном контексте необходимо принимать во внимание причины, побудившие правительство на совершение указанных шагов. Верно то, что существуют различные фактические обстоятельства деятельности финансируемых из-за рубежа и внутри страны объединений. Однако различие между фактическими обстоятельствами должно предусматривать основания для дифференцированного обращения. По этой причине ответ на жалобу по существу вопроса (о том, учитывается при наложении на объединения, получающие финансирование из иностранных источников, дополнительных обязательств в отношении отчетности и публичного раскрытия информации, свобода объединения или нет), также будет ответом на вопрос о том, существуют ли разумные и объективные основания для различия в обращении и дискриминации в соответствии со статьей 14 ЕКПЧ.

Е. Гарантия эффективной правовой защиты

128. Признание того факта, что правила, касающиеся объединений, должны облегчать процесс создания и деятельность объединений и обеспечивать им эффективную защиту с целью фактического предоставления им предусмотренных правилами гарантий, определяет, что толкование и применение этих правил, в том числе тех, которые направлены на ограничение деятельности, могут быть рассмотрены судом или другим независимым и беспристрастным органом в ходе справедливого и оперативного разбирательства.¹⁶⁵ В Принципе 11 Руководства по свободе объединения данное требование изложено следующим образом: *«Объединениям, их учредителям и членам, а также любым лицам, стремящимся осуществить свое право на свободу объединения, должны предоставляться эффективные средства правовой защиты для обжалования или пересмотра решений, влияющих на осуществление их прав. Это подразумевает предоставление объединениям и всем соответствующим лицам права на подачу исков, обжалование или рассмотрение в судебном порядке действий или бездействия властей, которые затрагивают их права, в том числе действий, касающихся создания объединений и их соответствия уставным или законодательным требованиям. Для обеспечения эффективности средств правовой защиты крайне важно, чтобы судебные процедуры, включая обжалование и пересмотр, соответствовали стандартам справедливого судебного разбирательства. Кроме того, процедуры должны быть четкими и доступными. Средства правовой защиты должны быть своевременными и предусматривать адекватное возмещение, включая компенсацию морального и материального ущерба»*.¹⁶⁶

129. То же самое касается правовой защиты от дискриминационного обращения в нормативных актах и при их применении в отношении получения доступа к иностранному финансированию. Любое различие в обращении должно быть обосновано исходя из типа соответствующего объединения и (или) обстоятельств, при которых оно осуществляет деятельность. Объединение, столкнувшееся с неравным обращением, должно иметь

¹⁶⁵ Руководство по свободе объединения, пункт 25.

¹⁶⁶ Руководство по свободе объединения, пункт 36.

возможность обратиться в беспристрастный и независимый суд для вынесения решения о том, имелись ли основания для такого дифференцированного обращения.

130. Независимое и беспристрастное рассмотрение в судебном порядке правовых ограничений и неправовых мер в отношении объединений, намеревающихся получать и использовать иностранное финансирование, тем более важно, что эти правила или меры могут служить политической цели, противоречащей свободе объединения. Они могут быть направлены против конкретного объединения или группы объединений или против конкретного иностранного спонсора или группы спонсоров. Это может привести к дискриминационным ограничениям, произвольным мерам и злоупотреблению властью. В большинстве случаев подобные действия со стороны правительства противоречат правовому порядку соответствующего государства, но, как правило, объединения могут получить эффективную защиту только в том случае, если им будут предоставлены средства правовой защиты по решению независимого и беспристрастного суда, обладающего достаточными полномочиями для отмены указанных правовых ограничений или исключения из сферы их применения, наложения запрета на указанные неправовые меры или устранения их последствий, или возмещения убытков; при этом, все это должно осуществляться в рамках справедливого и скорого разбирательства. Это подтверждает важность существования в стране независимой судебной системы. Ее отсутствие может создать риск того, что дискриминационные или чрезмерно ограничительные меры будут оставаться в силе. Аналогичные соображения также имеют силу в контексте, где представители исполнительной власти не соблюдают решения судебных органов.
131. Целью требования «справедливого судебного разбирательства» является, *в частности*, «возложение на судебный орган обязанности надлежащим образом рассматривать информацию, аргументы и доказательства, представляемые сторонами, не исключая оценки того, относятся они к его решению или нет».¹⁶⁷ Таким образом, объем судебного рассмотрения не должен быть ограничен, и судья, участвующий в рассмотрении, в частности, должен иметь достаточную свободу действий с целью проведения оценки соразмерности.¹⁶⁸
132. Оно также предусматривает, что соответствующему объединению должна быть предоставлена возможность участия в слушаниях и представления собственных аргументов и возражений против аргументов другой стороны, что также затрагивает вопросы представительства и справедливого доступа к юридической помощи (при необходимости).¹⁶⁹ Кроме того, рассмотрение дела должно производиться «в разумные сроки» в рамках применения принципа «отсрочка правосудия - отказ в правосудии».
133. Если соответствующее объединение полагает, что решению по ее делу не предшествовало справедливое судебное разбирательство, это может послужить основанием для подачи апелляции в вышестоящий суд. В случае если апелляция

¹⁶⁷ ЕСПЧ, решение по делу «Краска против Швейцарии» от 19 апреля 1993 г., пункт 30.

¹⁶⁸ См. CDL-AD(2017)015, пункт 59. См. также ЕСПЧ, 25 июня 1997 г., дело «Хэлфорд против Великобритании», №20605/92, пункт 64: «Суд напоминает, что целью статьи 13 является установление требования предоставления внутренних средств правовой защиты, позволяющих компетентному государственному органу рассмотреть существо жалобы и предоставить соответствующую помощь». Поэтому национальное законодательство, ограничивающее сферу судебного рассмотрения, может стать проблематичным в соответствии со статьей 13 ЕКПЧ.

¹⁶⁹ По этим причинам положение Закона Венгрии «О прозрачности деятельности организаций», предусматривающее «упрощенную процедуру» (т.е. без слушания) ликвидации организации за невыполнение своих обязательств по представлению отчетности, подверглось критике со стороны Венецианской комиссии (CDL-AD(2017)015, пункт 62). Упрощенная процедура ликвидации была разработана в соответствии с Законом CLXXV 2011 года для основных нарушений, т.е. когда НПО ликвидируется при отсутствии правопреемника или не имеет активов. Таким образом, процедура не предусматривает предоставление адекватных процессуальных гарантий.

невозможна, или если в последней инстанции не было вынесено решение об обоснованности жалобы, объединение может передать дело в ЕСПЧ или Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, в зависимости от обстоятельств.

134. Безусловно, существуют и несудебные средства правовой защиты, которые не заменяют, а дополняют судебные средства правовой защиты, и объединения могут использовать их для борьбы с необоснованно ограничительными нормами и (или) их применением. Объединения могут использовать свое право на свободу выражения мнения и право на свободу собраний, для того чтобы привлечь внимание к своим требованиям и задействовать прессу, общественное мнение и бдительное общество. Они также могут обращаться к членам парламента и требовать принятия законодательных или иных мер для удовлетворения своих требований.

VI. Заключение

135. Защита, предоставляемая в соответствии со статьей 11 ЕКПЧ и статьей 22 МПГПП, распространяется на все виды деятельности объединений, в том числе на пропаганду идей, которые не пользуются популярностью у правительства или широкой общественности. В соответствии с Принципом 6 Руководства Венецианской комиссии/ОБСЕ/БДИПЧ по свободе объединения объединениям предоставляется право участвовать в политических и общественных дебатах, независимо от того, соответствует ли занимаемая ими позиция политике правительства, или направлена ли она на изменение законодательства. Объединения также имеют право содействовать внесению изменений в законодательство или конституционный порядок, при условии, что при этом они используют мирные средства для осуществления свободы выражения мнения и объединения.
136. Преследуя цель предоставления объединениям необходимых средств для осуществления деятельности, эти положения также гарантируют свободу деятельности объединений по сбору средств. В Руководстве по свободе объединения Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ, соответственно, подтвердили, что свобода объединения не имеет смысла, если лица, желающие вступить в объединение, не могут получить доступ к различным ресурсам, включая денежные и неденежные, материальные и человеческие ресурсы, из различных источников, в том числе государственных или частных, внутренних, иностранных или международных. Следовательно, способность изыскивать, получать и использовать ресурсы, в том числе иностранные, имеет существенное значение для деятельности любого объединения¹⁷⁰ и является неотъемлемой частью права на свободу объединения.
137. Право на свободу объединения, в том числе, соответственно, право объединений изыскивать ресурсы, может быть ограничено только при трех совокупных условиях, предусмотренных, в частности, статьей 11(2) ЕКПЧ и статьей 22(2) МПГПП, т.е. ограничение должно быть предусмотрено законодательством (условие законности, включая требования предсказуемости и доступности); ограничение должно преследовать, как минимум, одну из законных целей, указанных в статье 11(2) ЕКПЧ и статье 22(2) МПГПП (условие законности); и в демократическом обществе должна существовать потребность в ограничении для достижения указанной законной цели (условие необходимости, также предусматривающее соразмерность).

¹⁷⁰ Руководство по свободе объединения, пункт 200. См. также отчет Специального докладчика ООН о правах на свободу мирных собраний и объединения, A/HRC/23/39 от 24 апреля 2013 г., пункт 8, и Рекомендацию CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятую Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м собрании Заместителей министров, пункт 50.

138. Венецианская комиссия предоставила ряд мнений о различных обязательствах по представлению отчетности/публичному раскрытию информации об источниках финансирования, налагаемых на объединения, уделив особое внимание обязательствам, налагаемым на организации, финансируемые из-за рубежа. В указанных мнениях Венецианская комиссия признала, что обеспечение прозрачности с целью предотвращения финансирования терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем, являющееся одним из наиболее часто упоминаемых факторов, на которые ссылаются правительства при обосновании таких обязательств, может быть законным и приемлемым основанием для установления более строгого контроля за финансированием НПО. Венецианская комиссия также признала, что, хотя «повышение прозрачности» сектора НПО само по себе не представляется законной целью ограничения свободы объединения, оно может быть средством достижения законных целей борьбы с мошенничеством, растратой, коррупцией, легализацией доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.
139. Поэтому в отношении ресурсов, получаемых ассоциациями, могут на законных основаниях применяться определенные требования к отчетности и прозрачности, которые, однако, не должны быть чрезмерно обременительными и должны быть соразмерны размеру объединения и сфере его деятельности.¹⁷¹
140. Однако Венецианская комиссия считает, что законность цели, преследуемой требованиями прозрачности, зависит от характера обязательства, налагаемого на объединения. В этом контексте «обязательства по представлению отчетности» следует отличать от «обязательств по публичному раскрытию информации», налагаемых на объединения в отношении источников их финансирования. *«Обязательство по представлению отчетности»* состоит в предоставлении соответствующим органам сведений о размере и происхождении финансирования. *«Обязательство публичного раскрытия информации»* состоит в обнародовании, например, на Интернет-сайте соответствующего объединения, в прессе или в официальном журнале, личности спонсоров.
141. Цель борьбы с финансированием терроризма и легализацией доходов, полученных преступным путем, подразумевает принятие долгосрочных мер с целью предотвращения причин терроризма, включая привлечение к ответственности спонсоров террористических актов, с тем чтобы они могли ответить за последствия своих действий. Обязанность исследовать и изучать информацию, касающуюся совершения этих преступлений, и принимать все необходимые и соразмерные меры для борьбы с ними, возлагается на государственные органы. Следовательно, «обязательства по представлению отчетности», заключающиеся в предоставлении государственным органам сведений об объеме и источниках финансирования, позволяющих им эффективно бороться с преступностью, в принципе, могут рассматриваться как преследующие законную цель борьбы с финансированием терроризма и легализацией доходов, полученных преступным путем, т.к. указанная мера соответствует заявленной законной цели.
142. Однако тот же вывод нельзя сделать в отношении «обязательств по публичному раскрытию информации», которые направлены на информирование общественности о происхождении и размере финансирования. В обязанности общественности не входит борьба с преступностью, в частности с финансированием терроризма и легализацией доходов, полученных преступным путем, при которой задействуются специальные

¹⁷¹ Общие руководящие принципы свободы объединения, пункт 104.

средства, находящиеся в распоряжении государственных органов. Следовательно, обязательство обнародовать информацию об источнике финансирования (обязанность публичного раскрытия информации) не представляется соответствующей мерой для достижения законной цели борьбы с финансированием терроризма и легализацией доходов, полученных преступным путем.

143. Следует, однако, подчеркнуть, что при определенных строгих условиях, установленных правоприменительной практикой ЕСПЧ¹⁷², в случаях, когда получение государственной информации является важным подготовительным этапом журналистской деятельности или иной деятельности, направленной на создание форума или являющейся важным элементом публичных дебатов, и, следовательно, отвечает критерию общественного интереса с целью выявления потребности в раскрытии, право общественности на доступ к государственной информации защищено статьей 10 ЕКПЧ.

144. Что касается цели «предотвращения неправомерного использования НПО в политических целях», Венецианская комиссия считает необходимым, прежде всего, подчеркнуть, что никакое правовое регулирование не должно каким-либо образом ущемлять демократические права отдельных лиц на свободу выражения мнения, пропаганду и проведение кампаний в целях политических перемен. Таким образом, ограничение деятельности объединений только для достижения «политических целей» является незаконным. В то же время Комиссия считает, что узкая категория формальной лоббистской деятельности, определяемая как *«продвижение конкретных интересов посредством взаимодействия с государственным должностным лицом в рамках структурированной и организованной акции, направленной на оказание влияния на принятие общественных решений»*¹⁷³, может служить основанием для введения требований прозрачности в отношении финансирования объединений в той степени, в которой они участвуют в формальной лоббистской деятельности, поскольку общественность может быть явно заинтересована в получении информации о субъектах лоббистской деятельности, которые участвуют в процессе принятия государственных решений с целью оказания влияния, в том числе об источниках их финансирования.

145. Следовательно, «обязательства по публичному раскрытию информации» (т.е. обнародование источника финансирования и личности спонсоров), налагаемые на объединения, осуществляющие лоббистскую деятельность (в рамках узкого определения, указанного выше), могут рассматриваться как преследующие цель обеспечения прозрачности *политического* влияния, оказываемого лоббистскими группами на процесс формирования политических институтов и принятия политических решений. Эта цель, по-видимому, попадает под определение законной цели «предотвращения беспорядков» в соответствии со вторым пунктом статьи 11 ЕКПЧ, которая также предусматривает защиту «институционального порядка» в соответствии с правоприменительной практикой ЕСПЧ.

146. Однако ограничение свободы объединения может рассматриваться как преследующее законные цели, только если оно направлено на предотвращение реальной, а не гипотетической угрозы. Поэтому любые ограничения должны основываться только на предварительной оценке риска, в рамках которой были получены «разумные доказательства» неминуемой угрозы государству или демократическому обществу. Абстрактная «обеспокоенность общественности» и «подозрения» в отношении законности и честности финансирования сектора НПО без указания на обоснованный конкретный

¹⁷² См. ЕСПЧ, дело «Мадьяр Хельсинки Бизоттсаг против Венгрии» (18030/11), 8 ноября 2016 г., пункты 145-176.

¹⁷³ Рекомендация CM/Rec(2017)2 Правовое регулирование лоббистской деятельности в контексте принятия общественных решений.

анализ рисков, касающихся какого-либо участия сектора НПО в совершении преступлений, не являются законными основаниями для ограничения данного права. Соответственно, любые законные цели ограничения финансирования из-за рубежа, должны быть конкретными и основанными на доказательствах.

147. Что касается необходимости и соразмерности мер, принимаемых для достижения вышеупомянутых целей, вмешательство в право объединений изыскивать и получать финансовые и материальные ресурсы должно быть наименее навязчивой из всех возможных мер, которые могли бы быть приняты. Власти должны быть в состоянии продемонстрировать, что законная цель, преследуемая данной мерой, не может быть достигнута менее навязчивыми средствами. В частности, прямой запрет на иностранное финансирование или требование предварительного разрешения властей на получение или использование такого финансирования не являются оправданными. Кроме того, органы власти также обязаны оценивать совокупный эффект всех правовых норм вместе взятых, поскольку совпадение дополнительных обязательств по представлению отчетности с другими уже существующими обязательствами по представлению отчетности может создать атмосферу чрезмерного государственного контроля за деятельностью НПО. Кроме того, в борьбе с преступностью, в частности с финансированием терроризма и легализацией доходов, полученных преступным путем, государствам следует отдавать приоритет уже существующим альтернативным инструментам, таким как банковское законодательство или механизмы финансового надзора, прежде чем прибегать к дополнительным обременительным правилам, касающимся финансирования объединений, в том числе иностранного.
148. Санкции, налагаемые на объединения в случае нарушения обязательств, предусмотренных законодательством об иностранном финансировании, также должны быть соразмерными. В частности, нарушение обязательств по представлению отчетности или публичному раскрытию информации не может квалифицироваться как «серьезное нарушение», которое могло бы послужить основанием для ликвидации НПО.
149. Проблемы дискриминации возникают, когда организации гражданского общества, которые находятся в аналогичных условиях, подвергаются разному обращению в отношении регулирования их финансирования без объективных и разумных на то оснований. В настоящем докладе были рассмотрены различные категории дискриминации, в том числе иное отношение к объединениям, финансируемым из-за рубежа, неравное отношение между сектором гражданского общества и другими секторами (например, предпринимательским), а также дифференцированное отношение в негативном политическом контексте (например, в рамках враждебных кампаний против объединений, получающих иностранное финансирование), в котором проект закона, регулирующего иностранное финансирование объединений, представляется на обсуждение в стране.¹⁷⁴ Наконец, в докладе также подчеркивается важность эффективных средств правовой защиты, позволяющих объединениям оспаривать или добиваться пересмотра решений, затрагивающих их права, в том числе право изыскивать, получать и использовать ресурсы из любых доступных источников.
150. В свете вышесказанного приводятся следующие основные выводы и рекомендации:

¹⁷⁴ См. раздел V. D. настоящего доклада «Дискриминационный характер ограничений в отношении иностранного финансирования объединений»

- Государства должны создавать благоприятную среду, в которой объединения могут эффективно осуществлять деятельность, и облегчать доступ объединений к финансированию, в том числе иностранному, для достижения своих целей.

Законные цели вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы:

- Любая мера, ограничивающая право объединений изыскивать, получать и использовать ресурсы, в том числе иностранные, должна преследовать одну из законных целей, предусмотренных статьями 11(2) ЕКПЧ и 22(2) МПГПП.
- Обязательства по представлению отчетности могут рассматриваться как преследующие законную цель предотвращения финансирования терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем, благодаря повышению прозрачности в отношении финансирования такой деятельности; обязательства по публичному раскрытию информации этой цели не соответствуют.
- «Обязательства по публичному раскрытию информации» могут преследовать законную цель предотвращения беспорядков только в отношении формальной лоббистской деятельности (и финансирования политических партий), осуществляемой объединениями. Лоббирование как профессиональная оплачиваемая деятельность должно быть ясно определено в законодательстве и четко отделено от обычной пропагандистской деятельности организаций гражданского общества, которая должна осуществляться беспрепятственно.

Соразмерность вмешательства в право объединений изыскивать финансовые и материальные ресурсы:

- Любые обязательства по представлению отчетности должны основываться на предварительной оценке рисков, касающихся конкретного участия сектора НПО в совершении таких преступлений, как финансирование терроризма и легализация доходов, полученных преступным путем.
- На законодательном этапе следует оценивать, является ли вмешательство наименее навязчивой из всех возможных мер, которые могут быть приняты. Государственные органы должны консультироваться с объединениями, интересы которых могут быть затронуты в процессе разработки законопроектов.
- Государственные органы должны обеспечивать, чтобы совпадение дополнительных обязательств по представлению отчетности/публичному раскрытию информации с другими уже существующими мерами не создавало обстановку чрезмерного государственного контроля; в борьбе с преступностью приоритет следует отдавать уже существующим инструментам (банковское законодательство, антитеррористическое законодательство), прежде чем прибегать к введению новых обременительных обязательств в отношении представления отчетности.
- Санкции, налагаемые на объединения в случае нарушения обязательств, предусмотренных законодательством об иностранном финансировании, должны быть соразмерными. При этом, санкция в виде ликвидации может применяться не за простое нарушение этих обязательств, а только в случае «серьезных

правонарушений», таких как финансирование терроризма и легализация доходов, полученных преступным путем.

- Санкции должны налагаться в соответствии со ступенчатой шкалой наказаний. За незначительные нарушения должны быть предусмотрены более легкие санкции.
- Введению санкций должно предшествовать направление предупреждения, содержащего информацию о том, как нарушение может быть устранено. Соответствующему объединению должно быть предоставлено достаточно времени для устранения нарушения. До направления предупреждения объединению должна быть предоставлена возможность получения разъяснения о предполагаемом нарушении.

Дискриминация:

- Любые различия в обращении между организациями гражданского общества в отношении обязательств по представлению отчетности/публичному раскрытию информации об их финансировании должны иметь объективные и разумные основания.
- Любые различия в обращении между сектором гражданского общества и другими юридическими лицами/негосударственными субъектами, например, предпринимательского сектора, в отношении обязательств по представлению отчетности/раскрытию информации о финансировании, должны иметь объективные и разумные основания.
- Государствам следует воздерживаться от использования в отношении финансируемых из-за рубежа объединений негативных обозначений, которые могут вызвать недоверие общественности к этим объединениям и оказать негативное воздействие на их законную деятельность.
- Государственные органы должны воздерживаться от проведения негативных кампаний против организаций гражданского общества, получающих иностранное финансирование, например, изображать указанные организации как противников интересов общества.

Гарантия эффективной правовой защиты:

- Правовые нормы, касающиеся финансирования объединений, и любые предусмотренные ими ограничения должны быть четкими и точными и должны толковаться и применяться таким образом, который способствует эффективному осуществлению права на свободу объединения для обеспечения практического и эффективного, а не теоретического и мнимого, осуществления указанного права.
- Толкование и применение какой-либо нормы, касающейся иностранного финансирования объединений, должно быть предметом рассмотрения со стороны независимого и беспристрастного суда.
- Соответствующее объединение должно быть допущено к участию в слушаниях в ходе справедливого разбирательства, и ему должна быть предоставлена разумная

и равная возможность представлять свои аргументы и возражения на аргументы другой стороны.

- Объем судебного рассмотрения не должен подвергаться ограничению, и судья, участвующий в рассмотрении, должен иметь достаточную свободу действий, чтобы иметь возможность оценить соразмерность меры, нарушающей права соответствующего объединения.
- Соответствующему объединению должно быть предоставлено право на вынесение судебного решения в разумный срок.

151. Венецианская комиссия остается в распоряжении Генерального секретаря и национальных органов власти государств-членов для любой дальнейшей помощи в этом вопросе.