

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИТОКА ПОЖЕРТВОВАНИЙ

Международные
стандарты, защищающие
трансграничные
пожертвования в пользу ОГО

Настоящий документ подготовлен Элисом Томасом при содействии Эстер Хартай, старшего юрисконсульта Европейского центра некоммерческого права.

Автор выражает благодарность за информацию и/или отзывы, предоставленные Джереми Макбрайдом, Ником Робинсоном, Тamarой Отиашвили, Зией Кага Таньяр, Натальей Боржелли, Франческой Фануччи, Дебби Гилд-Хайо, Димой Джвейханом, Заком Лэмпеллом, Джоселин Ниевой, Элли Пейдж, Айрин Петрас, Маргарет Скотти и Ольгой Смолянко.



European Center for
Not-for-Profit Law



Настоящий документ частично подготовлен в рамках программы «Мониторинг прогресса, расширение прав и возможностей», реализованной при финансовой поддержке Европейского Союза. Ответственность за содержание настоящего документа несут исключительно его авторы; ни при каких обстоятельствах его содержание не может считаться официальной позицией Европейского Союза.

Copyright © 2019 by ECNL
Copyright © Russian translation by ICNL

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	4
II. ЦЕЛЬ И РАМКИ НАСТОЯЩЕГО ДОКУМЕНТА	6
III. ПРАВО НА РЕСУРСЫ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ	8
3.1. Право на свободу объединения и другие права человека	8
3.2. Допустимые ограничения права на свободу объединения и смежные права	10
IV. ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ФИНАНСИРОВАНИЕМ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН ПРАВОМ	12
4.1. Определение международного финансирования	12
4.2. Виды ограничений	14
4.2.1. Обязательства, налагаемые на ОГО, желающие получить иностранное финансирование	14
4.2.2. Обязательства, налагаемые на иностранные государства, юридические и физические лица, желающие финансировать ОГО в определенных странах	16
4.3. Чьи интересы затрагивают такие ограничения? Какие типы организаций?	16
4.4. Меры штрафного характера за несоблюдение применимых ограничений	17
V. ПОСЛЕДСТВИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ИНОСТРАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	18
VI. ДОПУСТИМОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ НА МЕЖДУНАРОДНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ И ЮРИДИЧЕСКИЕ АРГУМЕНТЫ ДЛЯ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ПРАВОВОЙ РЕФОРМЕ	24
6.1. Соблюдение права на свободу объединения	25
6.1.1. Законное основание	25
6.1.2. Законная цель	27
6.1.3. Необходимость и соразмерность	30
6.2. Соблюдение принципа недискриминации	37
6.3. Соблюдение права на неприкосновенность частной жизни	39
VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	41
ЗАМЕЧАНИЯ И ПОЯСНЕНИЯ	45

01

ВВЕДЕНИЕ

1. Несмотря на то, что фундаментальное право организаций гражданского общества (ОГО)¹ на существование и осуществление деятельности в настоящее время являются общепризнанными, в последнее десятилетие в разных странах мира было предпринято множество попыток воспрепятствовать законной деятельности ОГО, дискредитировать, а иногда даже и запретить ее. В оправдание таких действий зачастую говорится о необходимости снижения иностранного влияния на государственную политику страны, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, или повышения прозрачности гражданского сектора в целом. Однако подобные действия часто предпринимаются в отношении организаций, критически настроенных к государству, его правительству и осуществляемой им политике.
2. Заглушить критику со стороны гражданского общества можно, лишив

(прямо или косвенно) соответствующие организации доступа к средствам, необходимых им для организации и осуществления своей деятельности. Масштабные ограничения на получение такого финансирования являются скорее исключением, чем правилом, и большинство стран мира не занимаются регулированием подобных вопросов. Тем не менее, в последние годы наблюдается усиливающаяся тенденция к ограничению как объемов средств, так и способов, с помощью которых организации могут получать их из-за рубежа (международное финансирование, включающее в себя как финансирование иностранными правительствами, юридическими и физическими лицами, так и международными организациями). И тенденция эта сохраняется, о чем свидетельствуют недавние законопроекты, которые обсуждались в некоторых государствах ЕС и в других странах.

3. Хотя главной целью таких законов и иных нормативных актов является контроль за иностранным финансированием ОГО, подходы, используемые разными странами для ее достижения, разнятся. В некоторых странах ОГО вправе получать только определенный объем иностранных средств в течение года, в других государствах ОГО, получающие международное финансирование, должны зарегистрироваться и/или выполнять многочисленные требования к отчетности и раскрытию информации о средствах, полученных из-за границы. В некоторых странах ОГО обязаны уведомлять органы власти о получении иностранных средств (или о намерении их получить), либо же, в соответствии с применимым законодательством, нормами и правилами, такие средства могут быть получены только через соответствующие государственные органы.
4. Но является ли справедливым такой подход, нацеленный преимущественно на организации гражданского общества, осуществляющие свою деятельность в области прав человека, социальных услуг и гуманитарной сфере? Разумно или хотя бы логично налагать ограничения на международное финансирование ОГО, если сами госучреждения зачастую получают такое финансирование в гораздо больших объемах, не подпадая при этом под такие же существенные ограничения? В частности, соответствуют ли ограничения, налагаемые на международное финансирование ОГО, международному праву в области прав человека, прописанному в основных международных договорах, ратифицированных соответствующими государствами?
5. В ответ на просьбу своих партнеров найти доводы против ограничения международного финансирования, Европейский центр некоммерческого права (ЕЦНП) изучил 36 законов, подзаконных актов и практик, использующихся в 26 разных странах², для того, чтобы обозначить новые тенденции и предоставить соответствующие рекомендации с учетом ключевых аспектов права на свободу объединения, включая право ОГО на поиск ресурсов и доступ к ним. Настоящий документ составлен с учетом существующих аналитических материалов и отчетов международных и региональных органов и организаций. Кроме того, в настоящем исследовании рассмотрены и другие значимые аспекты международного права в области прав человека, такие как принцип недискриминации, право на неприкосновенность частной жизни, а также некоторые региональные стандарты, такие как беспрепятственное перемещение капитала в странах ЕС.
6. Ограничение доступа ОГО к международному финансированию существенно сказывается на их работе. Правительства многих стран, в которых такие ограничения существуют, не предлагают каких-либо существенных альтернативных источников поддержки, ограничивая при этом доступные источники дохода. Поэтому нет никаких сомнений в том, что нынешние ограничения ложатся огромным бременем на значительную часть ОГО; в некоторых случаях, обременительные и затратные требования к материально-техническому обеспечению или отчетности/раскрытию информации ставят под сомнение саму возможность продолжения работы некоторых из них. Все это ставит под угрозу не только само существование таких организаций, но и представляет опасность для значительной части населения страны или даже конкретного региона, на благо которого они работают.

02

ЦЕЛЬ И РАМКИ НАСТОЯЩЕГО ДОКУМЕНТА

7. Цель настоящего документа – сделать, на примерах конкретных стран, обзор различных подходов, с помощью которых различные государства законодательно ограничивают международное финансирование ОГО. Таким образом, в центре внимания настоящего документа – исключительно ОГО, а не объединения иных типов, такие как политические партии или профсоюзы. В настоящем исследовании также дана оценка того, соответствуют ли такие виды ограничений стандартам в области прав человека, предусмотренным международными документами, ратифицированных этими странами. Мы надеемся, что настоящий обзор поможет повысить осведомленность гражданского общества и других заинтересованных лиц о многогранном характере данной проблемы, и доводах, которые они могут использовать для ее решения в своей стране. В долгосрочной перспективе настоящий документ можно будет использовать (с учетом соответствующих доработок) в качестве руководства о степени допустимости регулирования финансирования ОГО.
8. В центре настоящего документа – подробное исследование ограничений на международное финансирование, обнаруженных в тех частях законодательства, которые были отобраны для анализа, а также их влияние на право соответствующих организаций на свободу объединения. Кроме того, в нем также в общих чертах рассмотрены смежные права человека, такие как право ОГО, их членов, благополучателей, и доноров ОГО на недискриминацию и на неприкосновенность частной жизни. Законы различных государств, рассматриваемые в настоящем документе, были отобраны таким образом, чтобы иметь возможность рассмотреть настоящую проблему под максимально большим углом, затронув множество различных регионов и правовых подходов. При этом в настоящем документе не рассматривается доступ ОГО к финансированию в целом или то, как интересы ОГО затрагивает

законодательство о лоббировании (этот вопрос будет рассмотрен в отдельном документе ЕЦНП).

9. Учитывая широкое применение и масштаб Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), он будет использоваться в настоящем документе в качестве опорного ориентира в области прав человека, а отсылки на региональные документы (такие как Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ), Американская конвенция о правах человека (АКПЧ), Африканская хартия прав человека и народов (АФХПЧН)) и другие международные договоры и документы будут делаться в тех случаях, когда это будет уместно.

ОЗ

ПРАВО НА РЕСУРСЫ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ

3.1. Право на свободу объединения и другие права человека

10. Право людей объединяться, а именно, создавать объединения на основе общих интересов для того чтобы принимать участие как в общественной, так и в частной жизни, давно является общепризнанным. Это право признано большинством государств мира и закреплено в статье 22 МПГПП, статье 11 ЕКПЧ, статье 16 АКПЧ и статье 10 АфХПЧН. Именно поэтому государства обязаны создавать благоприятные условия для объединений и гражданского общества в целом, а это значит, что они обязаны обеспечить условия для нормальной работы всех ОГО, и не вправе незаконно препятствовать ей³.
11. Право на свободу объединения является не только правом личности, оно также применимо и к ОГО и к их праву на существование⁴.
12. Поскольку **ОГО нуждаются в ресурсах для обеспечения своей работы,**

право на свободу объединения также включает в себя право на свободный поиск, получение и использование ресурсов⁵. Под «ресурсами» понимаются ресурсы в любой форме, будь то денежные, материальные или человеческие⁶. Как отметил Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, **термин «ресурсы» является широким понятием, включающим в себя:**

- финансовые переводы (например, пожертвования, гранты, контракты, финансовую поддержку, инвестиции на социальные нужды и т. д.);
- гарантии по кредитам и другие формы финансовой помощи от физических и юридических лиц;
- пожертвования в натуральной форме (например, пожертвования в виде товаров, услуг, программного обеспечения и других форм интеллектуальной собственности, недвижимого имущества и т. д.);

- материальные ресурсы (например, канцелярские принадлежности, вычислительная техника и т. д.);
 - человеческие ресурсы (например, наемный персонал, волонтеры и т. д.);
 - доступ к международной помощи,
 - солидарность;
 - возможность путешествовать и общаться без неоправданного вмешательства и право пользоваться защитой государства⁷.
13. **Финансирование в принципе может быть получено из различных источников, включая физических и юридических лиц**, находящихся как в той же самой стране, так и в другой стране, или от международных внутриправительственных или неправительственных организаций. Таким образом, потенциальными донорами ОГО могут выступать физические лица, ассоциации, фонды, правительства, корпорации и международные организации⁸. Во многих странах объединения граждан вправе подавать заявки на получение государственного финансирования, но даже в этом случае они могут нуждаться в дополнительном частном финансировании со стороны физических лиц, ассоциаций, фондов, правительств или корпораций (включая физических или юридических лиц из других стран) или международных организаций.
14. Хотя вопрос о ресурсах в первую очередь является вопросом свободы объединения, он может касаться и других прав человека, имеющих у ОГО, их учредителей или членов. В некоторых случаях на определенные ОГО (например, на получающие международное финансирование) могут налагаться ограничения, которые к другим ОГО не применяются – и они могут затрагивать **права таких ОГО на свободу от дискриминации в любой форме** при осуществлении прав, закрепленных в п. 1 статьи 2 МПГПП и статье 14 ЕКПЧ (см. также «общий принцип недискриминации» в Протоколе 12 к ЕКПЧ). Аналогичные права закреплены в статье 1 АКПЧ и статье 2 АфХПЧ.
15. Кроме того, если определенные виды финансирования объединений связаны с выполнением обязательств по раскрытию подробной информации об их деятельности, благополучателях ее результатов, и о (частных) донорах таких объединений, это **также может затрагивать права на неприкосновенность частной жизни** объединений, их благополучателей и доноров. Право на неприкосновенность частной жизни закреплено в статье 17 МПГПП, а также в статье 8 ЕКПЧ и статье 11 АКПЧ.
16. На уровне ЕС вышеуказанные права подкреплены принципом свободного движения капитала, который является одним из основополагающих компонентов договоров ЕС – см., например, статью 63 Договора о функционировании Европейского Союза от 2012 г. (ДФЕС) и Директиву Европейского Совета 88/361. Статьей 63 ДФЕС предусмотрено, что ограничения на перемещение капитала и платежей между государствами-членами ЕС, а также между государствами-членами ЕС и третьими странами недопустимы. Статьей 64 п. 1 ДФЕС предусмотрено исключение из этого правила, не препятствующее применению ограничений на перемещение капитала и платежей между государствами-членами ЕС и третьими странами, влекущих за собой «прямые инвестиции (в том числе инвестиции в недвижимость),

учреждение, предоставление финансовых услуг или допуск ценных бумаг на рынки капиталов», которые согласно национальному праву или праву ЕС действовали на определенные установленные даты⁹. В приложении I к Директиве 88/361 содержится дополнительное пояснение, согласно которому свободное перемещение капитала также включает в себя «дары и пожертвования».

17. Таким образом, запрет на ограничение свободного перемещения капитала распространяется не только на пожертвования, сделанные физическим или юридическим лицом в государстве-члене ЕС в пользу ОГО, обосновавшейся в другом государстве-члене ЕС (что также подтверждается судебной практикой Европейского суда)¹⁰, но и на пожертвования, сделанные из третьей страны в пользу ОГО, действующем в государстве-члене ЕС (или наоборот). Кроме того, в статье 65 ДФЕС подчеркивается, что положения о налогообложении, вводимые государствами-членами ЕС, «не должны давать возможность произвольной дискриминации или незаконного ограничения свободного перемещения капиталов и платежей, определение которому дано в статье 63. Вышеуказанное требование также подтверждается судебной практикой Европейского суда¹¹.
18. Хотя данный аспект рассматриваемой проблемы является достаточно важным для того, чтобы упомянуть о нем, по соображениям краткости настоящий документ не включает анализ соответствующих примеров из стран ЕС и выполнения ими требованиям статей 63 и 64 ДФЕС.

3.2. Допустимые ограничения права на свободу объединения и смежные права

19. Как и в случае с большинством прав человека, при необходимости осуществление права на свободу объединения может быть ограничено. Однако при этом должны быть неукоснительно соблюдены соответствующие критерии для применения таких ограничений.
20. Во-первых, **соответствующее ограничение должно быть четко прописано в законе**. Соответствующий закон должен быть четко и ясно сформулирован – так, чтобы лица и органы, применяющие его, хорошо понимали, что разрешено, а что – нет, и какие последствия будет иметь его нарушение¹².
21. Во-вторых, **ограничение должно иметь законную цель**. Статья 22 МПГПП, а также статья 11 ЕКПЧ и статья 16 АКПЧ содержат исчерпывающий список целей, считающихся в соответствии с международным правом законными, а именно: защита национальной или общественной безопасности, общественного порядка, предотвращение беспорядков или преступлений (только в ЕКПЧ), защита здоровья населения и общественной морали и/или защита прав и свобод других лиц¹³. Аналогичным образом, статья 27 АФХПЧН гласит, что права и свободы каждого человека должны осуществляться с надлежащим учетом прав других лиц, коллективной безопасности, морали и общих интересов. Поэтому в определенных обстоятельствах ограничение таких прав, как право на свободу объединений, может считаться законным¹⁴.
22. **В-третьих, выбранные средства ограничения должны быть не-**

обходимыми и соразмерными цели – применяемые государством меры должны быть обусловлены ясной и насущной социальной потребностью действовать в интересах достижения законной цели. Кроме того, существующие обстоятельства должны свидетельствовать о том, что необходимую цель нельзя достичь каким-либо другими средствами, включая средства, которые ограничивают право соответствующей организации на свободу объединения в меньшей степени¹⁵.

демократическом обществе должно служить интересам государственной и общественной безопасности или экономического благополучия страны, осуществляться для предотвращения беспорядков или преступлений, защиты населения, общественной морали или прав и свобод иных лиц. Применяемые меры также должны быть соразмерны одной из вышеуказанных целей.

23. Что касается **права на свободу от дискриминации**, применение различного правового режима в отношении разных объединений может быть оправдано, если они находятся в иной или непохожей по сравнению с другими объединениями ситуации, или если имеются иные объективные причины для применения такого режима (более подробная информация дана в разделе 6.2 ниже).
24. **Право на неприкосновенность частной жизни** – в данном случае самих объединений, и, в зависимости от обстоятельств, их членов, благополучателей и доноров – может быть ограничено в соответствии со статьей 17 МПГПП, если такое ограничение не является произвольным или незаконным; п. 2 статьи 11 АКПЧ гласит, что такое ограничение не может быть произвольным или злонамеренным. Как в МПГПП, так и в АКПЧ говорится о том, что каждый человек имеет законное право на защиту от такого произвольного и незаконного/злонамеренного поведения.
25. Согласно п. 2 статьи 8 ЕКПЧ любое вмешательство в право на частную жизнь должно осуществляться в соответствии с применимым законодательством и в

04

ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ФИНАНСИРОВАНИЕМ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН ПРАВОМ

26. Хотя право ОГО на доступ к средствам и необходимость их получения являются в настоящее время общепризнанными, доступ к ним различные государства регламентируют по-разному. Большинство государств никоим образом не ограничивают виды средств, которые ОГО вправе получать. Вместе с тем некоторые государства стали вводить требования, существенно осложняющие получение финансирования как такового или финансирования из определенных источников, например, из-за рубежа. Ограничения могут принимать различные формы, начиная от прямых или косвенных запретов, предусматривающих серьезные наказания в случае их невыполнения, и усиленного государственного надзора, и заканчивая чрезвычайно обременительными или агрессивными обязательствами по уведомлению, регистрации, предоставлению отчетности, получению разрешений и обеспечению прозрачности.

4.1. Определение международного финансирования

27. В первую очередь важно уточнить, **какой тип финансовой поддержки подпадает под определение «международное финансирование»**. Это зависит от применимых норм и положений соответствующего законодательства. И если в некоторых странах (например, в Венгрии) законодательство в этом отношении до сих пор прописано довольно нечетко – ограничения накладываются на финансирование, «поступающее прямо или косвенно из-за рубежа»¹⁶, в других странах оно является более конкретным.

28. Как правило, в законах, содержащих детально прописанные положения о международном финансировании (как, например, закон РФ «О некоммерческих организациях»), под определение «иностранное финансирование» подпадают

средства, полученные от иностранных правительств, должностных лиц или государственных учреждений. В соответствии с вышеуказанным российским законом, а также, например, применимым законодательством Индии, Иордании и Казахстана, определение «иностранное финансирование» также включает в себя средства, получаемые от иностранных физических лиц¹⁸ (а в некоторых случаях – даже от лиц без гражданства¹⁹). По законодательству других стран (например, Азербайджана или Бангладеш) оно также включает в себя средства, получаемые от иностранных «юридических лиц»²⁰ или организаций²¹, в частности, от некоммерческих организаций (см. применимое российское и алжирское законодательство²²; в законодательстве Индии говорится о некоммерческих организациях, в основном финансируемых каким-либо иностранным правительством)²³. Индийский закон о регламентировании иностранной помощи также распространяется на иностранные компании²⁴, профсоюзы²⁵, тогда как соответствующие положения российского законодательства также применяются к любому лицу, уполномоченному вышеупомянутыми организациями²⁶. В некоторых странах (например, в Бангладеш и Египте) даже экспатрианты или компании соответствующей страны могут считаться источниками «иностранного финансирования»²⁷.

29. По законодательству некоторых стран (например, Египта) под определение «иностранное финансирование» подпадают как иностранные источники за пределами страны, так и иностранные источники внутри страны²⁸. В законодательстве других стран (например, в российском) подробно прописаны

типы компаний, считающиеся «иностранными донорами», с указанием на то, что к ним также относятся мультинациональные компании, которые сами по себе иностранными не являются, но которые зарегистрированы в иностранном государстве (и на территории иностранного государства)²⁹, или компании, получающие денежные средства или иные активы из иностранных источников³⁰. По законодательству Индии под определение «иностранная организация» подпадают, помимо прочего, компании, более половины номинальной стоимости которых находится во владении одного или нескольких собственников – иностранного правительства, гражданина или корпорации (или корпорации, зарегистрированной в иностранном государстве/ на территории иностранного государства³¹). Законы, аналогичные российским, казахским и индийским, также ограничивают финансирование со стороны международных организаций³² или агентств³³.

30. Некоторые из вышеуказанных законов содержат довольно расплывчатые формулировки, касающиеся международного финансирования и того, что допустимо в его отношении. В такой ситуации исполнительные органы (административные органы, а также суды), как правило, имеют довольно широкую свободу действий при толковании применимого законодательства, что может привести к разночтениям и, возможно, принятию необъективных решений, зависящих от стороны, руководящей процессом. В некоторых странах это может привести к тому, что практически все финансирование, каким-либо образом связанное с людьми, организациями, компаниями или правительствами за пределами страны, будет так или

иначе (в зависимости от применимого законодательства) ограничено.

4.2. Виды ограничений

31. Хотя в настоящем исследовании рассматриваются в основном законодательно устанавливаемые основания для регулирования допустимых источников финансирования ОГО, они не являются единственным механизмом такого рода. В некоторых странах такого рода ограничения также можно найти в правительственных постановлениях (например, в Тунисе или Боливии)³⁴, в других правительственных документах или нормах (см. например, информацию о Непале или Шри-Ланке)³⁵ или в правилах осуществления деятельности³⁶.

32. Кроме того, даже если источники финансирования ОГО ограничены законодательно, типы применимого законодательства также разнятся – во многих случаях применимые ограничения регулируются общими нормами законодательства об ОГО, при этом в ряде стран также применяются специальные законы о международном финансировании ОГО. Налоговое законодательство или законы, принятые для борьбы с терроризмом, коррупцией или для противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, также могут налагать определенные ограничения на некоторые виды финансирования, которые ОГО могут получать, на виды деятельности, для осуществления которых они могут использовать денежные средства, на способы передачи таких средств, или же предусматривать требования к уведомлению/отчетности о запрашиваемых, предлагаемых или получаемых средствах.

4.2.1. Обязательства, налагаемые на ОГО, желающие получить иностранное финансирование

33. В течение многих лет, и особенно в последнее десятилетие, в ряде стран мира усиливается тенденция к наложению дополнительных обязательств на ОГО, желающие получить иностранное финансирование.

34. Хотя страны редко запрещают иностранное финансирование ОГО полностью (Бахрейн является редким исключением)³⁷, во многих странах к ОГО, желающим получить иностранное финансирование в целом или, как в Венгрии, сверх определенного финансового порога³⁸, предъявляются определенные требования. В ряде стран законодательно разрешено поддерживать только некоторые определенные виды деятельности средствами из международных источников, при этом другие виды деятельности поддерживать таким образом нельзя – например, агитационную деятельность в связи с выборами (как, например, в Ирландии³⁹). Точно так же законодательство некоторых стран (например, российское) налагает на получение международного финансирования ОГО, занимающимся «политической деятельностью», определенные ограничения и особые обязательства⁴⁰. В других странах законодательство запрещает ОГО получать международное финансирование из конкретных источников (например, в России)⁴¹ или на определенные виды деятельности (как в Индонезии или Боливии)⁴².

35. В некоторых странах (например в Египте, Алжире, Иордании, Бахрейне и Непале) ОГО, желающие получить иностранное финансирование, должны

уведомить об этом государственные органы и/или получить их согласие, прежде чем им будет позволено его использовать (в некоторых случаях государство может запретить получение такого финансирования)⁴³. В ряде других стран (таких как Индия и Бангладеш) для того чтобы получить право на получение средств из-за рубежа, ОГО сначала должны пройти специальную процедуру⁴⁴. А, например, в Турции или Тунисе о получении иностранного финансирования ОГО обязаны информировать соответствующие государственные органы⁴⁵. В соответствии с национальным законодательством некоторых стран (например, Бангладеш или Индии) ОГО обязаны размещать иностранные денежные средства на специальных банковских счетах, которые могут находиться под особым государственным надзором⁴⁶. В некоторых странах ОГО вообще не вправе получать денежные средства напрямую – все поступающие из-за рубежа средства проходят через центральный государственный фонд или банк (как, например, в Бурунди)⁴⁷ или через соответствующий государственный орган (как в Непале)⁴⁸.

36. В некоторых государствах ОГО, финансируемые из международных источников, обязаны регистрироваться в специальном государственном реестре. При этом иногда они попадают в особую категорию с присвоением специального обозначения, например, «иностранная организация» (РФ)⁴⁹ или «организация, получающая поддержку из-за границы» (Венгрия)⁵⁰. При этом они часто обязаны четко указывать такое обозначение во всех своих публикациях и отчетах⁵¹.
37. Кроме того, **по законодательству некоторых стран ОГО, получающие**

иностранную финансовую поддержку, подлежат более строгому надзору и контролю со стороны государства:

проверки могут проводиться без предварительного предупреждения на основании, например, того, что ОГО, финансируемая из-за рубежа, не зарегистрирована в соответствующем государственном реестре (как, например, в России)⁵².

38. Вне зависимости от того, зарегистрированы ли они в специальном реестре или нет, обязательства по отчетности и раскрытию информации, применимые к ОГО, получающим международное финансирование, иногда подлежат более частому выполнению (например, ежемесячно), являются более широкими или более обременительными по сравнению с обязательствами, налагаемыми на другие ОГО. В некоторых странах (например, в Индии, России, Венгрии и Тунисе) такая отчетность и иная аналогичная информация подлежит обнародованию⁵³; кроме того, также подлежит раскрытию подробная информация о соответствующих источниках финансирования⁵⁴. Обязательства по отчетности могут применяться как к получаемым из-за рубежа средствам в целом, так и к средствам, получаемым сверх определенной суммы (как в Венгрии)⁵⁵. В некоторых случаях ОГО, получающие международное финансирование, подвергаются специальным ревизиям или проверкам (например, в России)⁵⁶.
39. Более того, некоторые государства (например, Казахстан) требуют, чтобы ОГО, получающие международное финансирование, платили специальные дополнительные налоги на полученные средства и отчитывались о них в налоговых органах отдельно⁵⁷.

40. В основном государства пытаются оправдать такие законы или аналогичные меры необходимостью установления прозрачности в отношении финансирования гражданского общества, и ограничения влияния (обычно негативного) извне. Иногда это связано с необходимостью противодействия крупномасштабной коррупции и легализации доходов, полученных преступным путем⁵⁸, финансированию терроризма⁵⁹ или другого негативного влияния извне⁶⁰. В качестве причин, оправдывающих наложение ограничений или дополнительных обязательств на ОГО, также указывалась необходимость обеспечения эффективной координации помощи, предоставляемой в целях развития⁶¹.

4.2.2. Обязательства, налагаемые на иностранные государства, юридические и физические лица, желающие финансировать ОГО в определенных странах

41. Вместо наложения ограничений на собственные ОГО или в дополнение к ним некоторые государства также налагают весьма существенные обязательства на потенциальных государств-доноров или организаций-доноров.
42. Таким образом, государствам, желающим финансировать ОГО в конкретной стране, в некоторых случаях необходимо установить с ней дипломатические отношения (например, в Тунисе)⁶². Иностранные некоммерческие организации также могут быть обязаны зарегистрировать и/или открыть свое представительство или филиал в той стране, в которой находятся организации, которые они желают поддерживать (например, в Азербайджане)⁶³.

43. В некоторых странах (например в Бангладеш) финансирование может быть ограничено некоторыми определенными видами деятельности⁶⁴, а средства, предоставляемые международными донорами, могут быть получены ОГО только через соответствующие государственные каналы (см. п. 35 выше).

4.3. Чьи интересы затрагивают такие ограничения? Какие типы организаций?

44. Как правило, соответствующие законы, нормы и правила направлены на некоммерческий сектор и затрагивают его интересы, независимо от типа организации (будь то ассоциация, некоммерческая ассоциация, некоммерческая организация, фонд, благотворительная организация и т. д.).
45. При этом в некоторых странах законы, нормы и правила, регулирующие подобные вопросы, могут распространяться не на все ОГО. Например, в России и Венгрии, законы, регулирующие международное финансирование ОГО, не распространяются на религиозные организации, спортивные ассоциации, профсоюзы, организации национальных меньшинств⁶⁵, и на определенные объединения или товарищества (такие как, например, потребительские кооперативы, садоводческие и иные подобные объединения)⁶⁶. Кроме того, в России государственные корпорации, компании и ассоциации, государственные и муниципальные (в т. ч. бюджетные) учреждения, политические партии, объединения работодателей и торговые палаты также освобождены от некоторых или всех ограничений, предусмотренных для объединений иных типов⁶⁷. Как указано выше (см. п. 34), ограничения на международное финансирование могут быть предусмотрены только

в отношении ОГО, занимающихся решением определенных вопросов.

4.4. Меры штрафного характера за несоблюдение применимых ограничений

46. В большинстве случаев за несоблюдение вышеупомянутых обязательств для ОГО предусмотрены меры штрафного характера – вынесение предупреждения, наложение штрафа и т. д.
47. Во многих странах первой такой мерой реагирования на несоблюдение обязательств (обычно это отсутствие регистрации в качестве организации, получающей международное финансирование, не уведомление о полученных или запланированных к получению средствах и т. д.) является вынесение предупреждения компетентным административным органом (см. законодательство Алжира, Азербайджана, Венгрии и России)⁶⁸. Если нарушение закона продолжается и после вынесения предупреждения, следующим шагом может быть требование исполнить закон в течение определенного срока (как в Венгрии)⁶⁹, либо же компетентный государственный орган может принять решение о приостановке деятельности ОГО (как в Алжире и Азербайджане)⁷⁰.
48. Если же нарушение закона продолжается и после вынесения предупреждения или приостановки деятельности, в некоторых странах соответствующая ОГО ликвидируется в соответствии с применимой административной или судебной процедурой (например, в Венгрии, Алжире и России)⁷¹, а в некоторых (например, в Египте) – приостановка деятельности или ликвидация ОГО происходят немедленно, без предварительного предупреждения⁷².

05

ПОСЛЕДСТВИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ИНОСТРАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

49. Последствия вышеуказанных нормативных требований и ограничений разнообразны и зависят от типа ограничений. Как правило, последствия применения законодательства, направленного на ограничение источников финансирования ОГО, или соответствующие действия правительства влияют на их работу – прежде всего потому, что объем доступных им финансовых средств обычно становится **меньше**. Более того, как также указывал Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, для объединений, отстаивающих права человека или занимающихся предоставлением услуг (таких как помощь при стихийных бедствиях, оказание медицинской помощи или охрана окружающей среды), необоснованные ограничения ресурсов влияют не только на само объединение, но и на лиц, получающих выгоду от ее работы; таким образом, такие ограничения также нарушают гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права в целом⁷³.
50. В странах, в которых ОГО, финансируемые из международных источников, обязаны зарегистрироваться в специальном государственном реестре, сама такая **регистрация может стать для них дополнительной нагрузкой**, в зависимости от применимой процедуры.
51. При этом в соответствии с регистрационными требованиями в некоторых случаях организация должна брать специальное обозначение, определяющее ее в глазах общественности – например, «иностранный агент» в РФ или «организация, получающая поддержку из-за границы» в Венгрии. Соответствующие организации обычно обязаны указывать такое обозначение во всех своих документах и публикациях. Обозначения с негативной коннотацией (такие как «иностранный агент») могут подразумевать, что такие ОГО являются агентами иностранных правительств или других иностранных организаций, которые используют их для шпионажа за согражданами или

учреждениями страны, или что они влияют на государственную политику ненадлежащим образом. Это наносит **серьезный удар по их репутации, что может привести к потере других финансовых средств, партнеров и благополучателей**⁷⁴. Косвенными последствиями применения такого законодательства об иностранных агентах и сопутствующих кампаний по их дискредитации являются сложности в сотрудничестве с государственными учреждениями, так как некоторые из них все больше дистанцируются от независимых ОГО⁷⁵.

При этом попытки избежать ущерба своей репутации за счет отказа от международного финансирования не всегда оказывались успешными, что свидетельствует о том, насколько трудно восстановить испорченную репутацию⁷⁶. В финансовом плане попытка отказа от международного финансирования также отрицательно сказываются на текущей деятельности и проектах ОГО, иногда ставя под сомнение само существованию ОГО⁷⁷.

52. Иногда используемая в законах терминология более нейтральна, при этом она может наполняться негативным смыслом в результате публичных заявлений государственных служащих, намекающих на то, что деятельность таких ОГО является сомнительной или даже на незаконной (независимо от того, доказуемо это или нет). Таким образом, негативная государственная риторика на публике может создать или, по крайней мере, усилить впечатление,

что этим организациям доверять нельзя и что их следует избегать. Это также наносит существенный ущерб репутации ОГО и, соответственно, их деятельности и благополучателям, не говоря уже о готовности других ОГО и граждан страны поддерживать их. Такой контроль, которому некоторые ОГО подвержены в своих странах, а также отказ благополучателей от предоставляемых ими гуманитарной помощи или социальных услуг, вызывает особую обеспокоенность.

53. В тех случаях, когда ОГО обязаны получать у государства предварительное разрешение в отношении иностранного финансирования, возникает дополнительная административная нагрузка, в результате чего **осуществление соответствующих проектов и мероприятий может быть сильно затруднено и отсрочено** (в зависимости от того, как долго им придется ждать получения такого разрешения)⁷⁸. Такая проблема также возникает в тех случаях, когда получение международных средств зависит от подписания соглашения между государством и соответствующим иностранным государством или частным донором.
54. В случаях, когда одобрение правительства считается предоставленным по закону, если оно не предоставлено в течение определенного срока, ОГО могут быть меньше затронуты задержками и по-прежнему смогут планировать соответствующим образом. Ситуация, когда законодательством предусмотрено иное (например, когда ОГО обязаны ждать разрешения на получение средств), проблематична по нескольким причинам. С одной стороны, ОГО должна планировать что-то, что может и не произойти. С другой стороны, в отношении некоторых запланированных решений может потребовать одобре-

ние правительства. Даже если такое одобрение и будет получено, это, тем не менее, может привести к задержкам, которые могут иметь негативные последствия для определенных видов деятельности и событий. Наконец, такие **механизмы предварительного одобрения могут косвенно влиять на правила, нормы и программы ОГО, делая их более зависимыми от такой ситуации**; в случае отказа в одобрении ОГО могут быть вынуждены переключиться на проекты и программы, которые будут одобрены с большей вероятностью. Все это может оказать негативное влияние на разнообразие деятельности ОГО в соответствующих странах и привести к тому, что их работа будет основываться не столько на своих собственных представлениях о том, чем необходимо заниматься, сколько на приоритетах правительства. Это особенно заметно в тех случаях, когда правительства требуют, чтобы международное финансирование ограничивалось определенными заранее определенными областями, часто в соответствии с подробно прописанным соглашением между донором и государством.

55. В тех случаях, когда правительство требует, чтобы иностранные средства передавались ОГО по государственным каналам, задержка с их передачей также может создать для ОГО большие проблемы в осуществлении их деятельности⁷⁹. Степень влияния таких положений на деятельность ОГО определяется оперативностью передачи средств. В случае если выплата осуществляется в виде единовременного платежа, ОГО может быть вынуждена приостановить свою деятельность или столкнуться с иными бюрократическими препятствиями. В случае если полученная сумма осуществляется частичными платежами, их величина и способ выплаты могут привести к практически полной

остановке деятельности получателя, особенно если для получения каждого платежа нужно предоставить подробную информацию о планируемой деятельности. В тех случаях, когда перевод средств осуществляется через государственные органы, которые имеют право отказать в выплате, ОГО в итоге могут быть вынуждены прекратить свою деятельность или отказаться от выполнения запланированных мероприятий или проектов на самом последнем этапе, что, помимо прочего, нанесет ущерб их репутации.

56. Что касается последствий требований о совершении уведомлений, они зависят от частоты необходимости их совершения и того, что они за собой влекут. Требование уведомлять государство о каждом иностранном платеже может представлять для организаций гражданского общества и их сотрудников существенную административную нагрузку, особенно в случаях, когда такое уведомление нужно делать до начала использования средств. В некоторых странах, требование об уведомлении может также привести к преследованию ОГО, получающих средства из определенных (законных, но политически нежелательных) источников.

57. Как указывалось выше, законодательство некоторых стран требует, чтобы ОГО размещали иностранные средства на отдельные банковские счета. Степень возникающих при этом сложностей зависит от процедуры открытия банковского счета в каждой конкретной стране – если открыть его относительно просто и доступно каждому, то открытие отдельного банковского счета для получения международного финансирования не должно быть проблемой. Если же финансовый порог для открытия счета достаточно высок или если соответствующим организациям гражданского общества нужно для этого вы-

полнить много других требований, это может создать проблемы как с финансовой, так и с административной точки зрения. Аналогичным образом, если затраты на открытие и ведение банковского счета довольно высоки, это также может помешать организациям гражданского общества открывать более одного счета, и в некоторых странах это может привести к отказу с их стороны от международного финансирования.

58. Если **определенные ограничения, налагаемые на ОГО, получающие международное финансирование, сопряжены со специальными ревизиями или проверками**, это может весьма негативно влиять на повседневную работу ОГО, особенно если государство вправе проводить проверки без предупреждения. ОГО никогда не знают, когда государственные служащие придут к ним в офис, будут допрашивать их сотрудников или просматривать их бухгалтерские книги и другую документацию. Таким образом, они полностью зависят от государства, что **сильно мешает их повседневной деятельности и может иметь негативные последствия для результатов их работы**⁸⁰.

59. Кроме того, ОГО, получающие международное финансирование, а также их руководство и/или члены могут также, наряду с устными оскорблениями, **подвергаться запугиванию, физическим нападениям и даже уголовным обвинениям, а в отношении их имущества могут совершаться акты вандализма**. Как заявил Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ОГО, терпимость или подстрекательство к публичной дискредитации чести и репутации отдельных лиц или организаций или разжигание националистических и ксенофобских настроений может привести к тому, что

ОГО будут вынуждены прибегнуть к самоцензуре и, что еще хуже, к разжиганию ненависти и дальнейшим нарушениям прав человека⁸¹.

60. По законодательству многих стран ОГО, получающие иностранное финансирование, обязаны сообщать о нем с обнародованием подробных сведений о его размере и источниках. В зависимости от того, насколько подробными должны быть отчеты и насколько часто их нужно подавать, такие дополнительные обязательства по отчетности могут быть довольно обременительными для ОГО и будут забирать у них время, **которое они могли бы потратить на осуществление полезной деятельности и проектов**. А небольшим ОГО с малым количеством средств и персонала регулярное выполнение трудоемких обязательств по отчетности становится почти невозможным. Зачастую предоставить информацию обо всех источниках финансирования (в тех случаях, когда этого требует законодательство) просто невозможно – например, когда сбор небольших пожертвований осуществляется с помощью SMS или краудфандинга.

61. **Опубликование финансовой отчетности, в зависимости от его условий, также влечет за собой расходы**, которые еще больше ограничивают и без того весьма скромные бюджеты многих организаций. Это же верно и в тех случаях, когда средства, полученные из-за границы, облагаются специальными налогами или о них необходимо сообщать налоговым органам по отдельной процедуре. В тех случаях, когда в законы о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма включают специальные требования к отчетности ОГО, у общественности это вызывает дополнительные подозрения в том, что

ОГО участвуют в такой незаконной деятельности (даже если законы не предусматривают оценки риска конкретной ОГО, а просто нацелены на определенный сектор гражданского общества) и сильно повлияют на их репутацию и их работу.

62. Помимо нагрузки, ложащейся на ОГО из-за обязательств по отчетности, законы, требующие раскрытия частных источников финансирования, могут также затрагивать права доноров и оказывать влияние на их поведение. Во многих случаях **иностранцы доноры, особенно физические лица, могут быть менее склонны делать пожертвования в пользу определенной ОГО**, если их имена, пожертвованные ими суммы, и, возможно, еще и такая информация, как место жительства или другие личные данные, будут преданы огласке. Сокращение финансирования серьезно влияет на ОГО и их деятельность, а в некоторых случаях даже приводит к их закрытию. В зависимости от требований применимого законодательства то же самое верно и в отношении благополучателей ОГО.

63. Законы, нормы и правила, в соответствии с которыми потенциальные доноры обязаны заключать предварительные соглашения с соответствующими государствами или открывать в них свои филиалы, по-видимому, оказывают большое влияние на **объем и характер международной помощи, предоставляемой в целях развития, и деятельности по оказанию гуманитарной помощи** в стране. Хотя и важно координировать помощь, поступающую в ту или иную страну, чрезмерный государственный контроль и обременительные процедуры в конечном итоге уменьшат объем поддержки, получаемой страной и ее населением, и усугубят положение

тех групп и лиц, которые наиболее нуждаются в помощи.

64. В случае если применимое законодательство, правила и нормы содержат расплывчатые и довольно общие формулировки, это серьезно повлияет на их исполнение, поскольку ОГО, их руководство, члены, доноры и зачастую сами государственные органы не будут знать, как именно их исполнять. Со временем появятся различные толкования таких законов, правил и норм, часто зависящие от конкретного учреждения, судьи или суда.

В конце концов, жертвами таких нечетких и двусмысленных формулировок, ведущих к произвольному, а иногда даже незаконному применению права, станут ОГО, поскольку именно их обвинят в нарушениях, о совершении которых они, возможно, даже не подозревают.

65. Некоторыми законами за несоблюдение организациями общественного порядка требований законодательства предусмотрены меры штрафного характера, начиная от вынесения предупреждений и штрафов и заканчивая приостановкой деятельности или ликвидацией. И если штрафы, в зависимости от их размера, могут негативно отразиться на бюджетах ОГО, **приостановка или ликвидация (в судебном или административном порядке) вероятно являются наиболее серьезными угрозами для ОГО**, поскольку и первое и второе кладет конец их планам, программам и работе в целом – либо на время, либо навсегда.

66. Учитывая такие сложности, одним из долгосрочных последствий применения вышеуказанных законов, правил и норм, может быть то, что если получение международного финансирования станет слишком сложным, некоторые ОГО могут решить вообще от него отказаться, что может иметь серьезные последствия для их финансового положения.
67. Вышеупомянутые опасения не были бы такими серьезными, если бы страны, принимающие такие ограничительные законы, правила и нормы, сами бы предоставляли бы своими ОГО финансирование, соответствующее их потребностям, тем самым развивая условия, благоприятные для их деятельности. Однако, к сожалению, это далеко не всегда так, особенно в тех странах, которые наиболее критично относятся к международному финансированию организаций гражданского общества. Такие ОГО **практически не получают финансовой поддержки от своих правительств, при этом государственное стимулирование частных пожертвований отсутствует**⁸². Во многих из них также нет возможностей или традиций финансирования ОГО отечественными донорами. Это ставит ОГО и подобные им организации в сложное положение – если они не примут международное финансирование, у них не будет средств для реализации своих программ и мероприятий. Принятие же такого финансирования может сопровождаться финансовой неопределенностью, усилением государственного контроля над их деятельностью и, в самом худшем случае, ударами по репутации, вызванными дискредитацией и преследованием со стороны государства. Часто эта дилемма вынуждает такие ОГО прекратить свою деятельность, особенно если они работают в бедных странах, в которых альтернативные способы
- финансирования (краудфандинг и т. п.) больших результатов не принесут.
68. И, наоборот, именно в этих странах больше всего нужны деятельность и услуги гражданского общества; более бедным государствам обычно не хватает средств для предоставления определенных социальных, медицинских, правозащитных и гуманитарных услуг, которые часто берут на себя организации гражданского общества. В конце концов, **чрезмерные ограничения международного финансирования ОГО могут, таким образом, негативно сказаться и на широких слоях населения страны**, и, косвенно, на ее руководстве.
69. В то же время **доноры также должны учитывать политический, социальный и экономический контекст, в котором работают ОГО**, особенно те, которые работают с низовыми, маргинализированными и уязвимыми слоями населения или занимающиеся непопулярными, противоречивыми или злободневными вопросами. Более того, доноры должны уважать автономию организаций гражданского общества и не должны навязывать свои собственные приоритеты; ОГО и их деятельность должны в основном определяться потребностями и интересами общества. Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ОГО призвал доноров ОГО диверсифицировать получателей финансирования и, в тех случаях, когда это применимо, принимать необходимые меры для поддержки ОГО, столкнувшихся с неправомерными ограничениями⁸³.

06

ДОПУСТИМОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ НА МЕЖДУНАРОДНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ И ЮРИДИЧЕСКИЕ АРГУМЕНТЫ ДЛЯ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ПРАВОВОЙ РЕФОРМЕ

70. В следующем разделе будут проанализированы некоторые законы, правила и нормы, ограничивающие международное финансирование ОГО на предмет их соответствия основным международным положениям о правах человека, изложенным в различных статьях МПГПП и ЕКПЧ, АКПЧ и АфХПЧН (в первую очередь – касающиеся права на свободу объединения). Кроме того, будет сделан анализ на предмет соблюдения положений, закрепляющих право на частную жизнь, и обеспечивающих принцип недискриминации.
71. В этом контексте важно помнить, что договора по правам человека (такие как МПГПП и ЕКПЧ, АКПЧ или АфХПЧН), являются международными договорами, подписанными и ратифицированными соответствующими государствами. А это значит, что эти государства взяли на себя договорные обязательства не нарушать права своих граждан, и защищать их, а также принимать свои законы и действовать в соответствии с требованиями, изложенными в этих договорах. Таким образом, в случае нарушения этих договоров о правах человека гражданами, ОГО, а также другие государства и международные организации имеют право, и даже обязаны требовать, чтобы правительство соответствующего государства прекратило такое нарушение прав либо воздержавшись от соответствующих действий, либо приняв эффективные меры для недопущения дальнейших нарушений.
72. На данный момент подавляющее большинство стран мира подписали и ратифицировали МПГПП⁸⁴, а большинство европейских стран подписали и ратифицировали ЕКПЧ⁸⁵. АКПЧ была подписана и

ратифицирована большинством государств Центральной и Южной Америки⁸⁶. АфХПЧН была подписана и ратифицирована практически всеми африканскими странами⁸⁷.

6.1. Соблюдение права на свободу объединения

73. Как уже было установлено в Разделе III выше, право на свободу объединения охраняется международным правом, прежде всего, статьей 22 МПГПП, а также статьей 11 ЕКПЧ, статьей 16 АКПЧ и статьей 10 АфХПЧН. Оно также предусматривает право на доступ к ресурсам, включая международное финансирование.
74. Кроме того, как указано в Разделе III, осуществление права на свободу объединения ограничить можно, однако учитывая важность этого права, это можно сделать только в том случае, если ограничения соответствуют определенным условиям, которые подробно перечислены в п. 2 статьи 22 МПГПП, п. 2 статье 11 ЕКПЧ и в п. 2 статьи 16 АКПЧ. Таким образом, ограничения права на свободу объединения возможны только в том случае, если они:
- а) установлены законом;
 - б) преследуют законную цель;
 - в) необходимы для достижения этой цели и являются соразмерными для ее достижения.
75. При ограничении прав человека отдельных лиц или групп лиц государства должны выполнять все эти требования без исключения, а если хотя бы одно из них соблюдено не будет, государство нарушит право на свободу объединения лица или ОГО.
76. В статье 10 АфХПЧН говорится о том, что люди имеют право на свободу

объединения при условии соблюдения применимого законодательства, что, по мнению Африканской комиссии по правам человека и народов, означает, что они должны соблюдать принцип законности⁸⁸. Кроме того, в статье 27 АфХПЧН сказано, что права и свободы каждого человека должны осуществляться с должным учетом прав других людей, коллективной безопасности, морали и общих интересов. Африканская комиссия по правам человека и народов указала, что вышеуказанные требования считаются законными целями, на основании которых такие права, как право на свободу объединения, могут быть ограничены⁸⁹.

6.1.1. Законное основание

77. Первое из вышеуказанных требований заключается в том, что любое ограничение прав человека, включая право на свободу объединения, должно быть установлено законодательно, что означает, что оно должно иметь правовую основу. Это требование прямо изложено в п. 2 статьи 22 МПГПП, п. 2 статьи 11 ЕКПЧ и в п. 2 статьи 16 АКПЧ.
78. В целом используемое в МПГПП выражение «установлено законодательно» подразумевает законы общего применения, которые согласуются с МПГПП и действуют на момент введения ограничения⁹⁰. Африканская комиссия по правам человека и народов дает аналогичную интерпретацию в отношении применения АфХПЧН, добавляя при этом, что соответствующий закон должен быть принят в соответствии с надлежащей законотворческой процедуре⁹¹.
79. На общеевропейском уровне ЕСПЧ применил более дифференцированный подход. Отметив, что вмешательство в какое-либо право должно иметь под собой соответствующую основу в на-

циональном законодательстве⁹², суд постановил, что выражение «установлено законодательно» подразумевает не только статутное право, но и, помимо прочего, «неписаный закон»⁹³, подзаконные акты, направленные на исполнение законов, которые устанавливают ограничения⁹⁴, и режимы правового регулирования соответствующей сферы деятельности, включая правила, установленные уполномоченным нормотворческим органом⁹⁵.

80. С другой стороны, в соответствии со статьей 30 АКПЧ права человека или основные свободы могут быть ограничены только в соответствии с законами, принятыми в интересах общества. Межамериканский суд по правам человека отметил, что «законы» в указанном выше смысле являются общеправовыми нормами, принятыми для всеобщего блага законодательной властью и исполняемые исполнительной властью в соответствии с конституцией и процедурами, предписанными в законах каждого штата⁹⁶.

81. Однако даже если соответствующие ограничения установлены законом, самого по себе этого недостаточно, чтобы избежать нарушения международного права в области прав человека. Скорее, соответствующие положения также должны быть сформулированы четко и предсказуемо⁹⁷ и не должны быть необъективными или неразумными⁹⁸. Закон является «предсказуемым», если он сформулирован с точностью, достаточной для того, чтобы дать возможность заинтересованному лицу (при необходимости, с юридической помощью) соответствующим образом регулировать свое поведение⁹⁹. Термины, используемые в законе, должны быть прописаны настолько подробно и ясно, чтобы граждане четко представляли, при каких обстоятельствах и ус-

ловиях органы государственной власти вправе вмешиваться в их права человека¹⁰⁰. Например, в законе, регулирующем финансирование ОГО, должно быть четко указано, какие обязательства налагаются на ОГО каждого вида (исключения также должны быть четко прописаны). Некоторые термины (например, «иностранное финансирование» или «политическая деятельность») должны быть определены предельно четко, не оставляя возможностей для двусмысленного толкования. Меры штрафного характера должны быть связаны с предельно конкретными действиями (например, непредставление необходимых отчетов или предоставление недостоверной информации);

82. В частности, при рассмотрении ограничений финансирования в соответствующей статье закона необходимо уточнить, какой вид финансирования ограничивается и каким образом, и интересы каких организаций будут этими ограничениями затронуты. Если получение международного финансирования связано с определенными обязательствами для ОГО, такие обязательства (в т.ч. последствия их невыполнения) должны быть подробно описаны.

83. В случае если законы содержат расплывчатые формулировки, которые не дают возможности понять вышеуказанные аспекты, то они могут подлежать различным толкованиям в зависимости от того, какое лицо или орган их применяет, так как такое лицо или орган может не понимать значения таких формулировок или не знать, как их следует толковать. Это не только создаст неопределенность для применяющих законы сторон, но и значительно снизит значение использования таких «законов» в качестве ориентиров, регламентирующих повседневную жизнь.

Законы, содержащие расплывчатые формулировки без определений, или, что еще хуже, сопровождающиеся такими же расплывчатыми определениями, позволят ключевым государственным органам действовать более свободно и могут привести к необъективному применению закона¹⁰¹. Не менее важно и то, что такие законы не будут содержать практических указаний относительно того, что позволено делать ОГО и их членам, а что – нет¹⁰².

84. Такие законы могут быть признаны недостаточно точными. В этом случае ограничения не будут считаться «установленными законодательно» и, следовательно, могут быть признаны нарушающими международное право в области прав человека.

6.1.2. Законная цель

85. Права человека, включая право на свободу объединения, не могут быть ограничены без уважительных и объективных причин. В частности, международные документы по правам человека, такие как МПГПП, ЕКПЧ и АКПЧ, гласят, что права человека могут быть ограничены только в том случае, если ограничивающие их законы преследуют законную цель.
86. И п. 2 статьи 22 МПГПП, и п. 2 статьи 16 АКПЧ с одной стороны, и п. 2 статьи 11 ЕКПЧ с другой стороны содержат в целом одинаковые списки целей, которые могут считаться законными при ограничении права на свободу

объединения. К ним относятся: защита национальной или общественной безопасности, защита здоровья населения и общественной морали и/или защита прав и свобод других лиц. В качестве законной цели в МПГПП также включен «общественный порядок (ordre public)»; в ЕСПЧ в качестве законной цели – «предотвращение беспорядков или преступлений» (которая представляется несколько меньшей по охвату, чем термин «общественный порядок»). Точно так же статья 27 АФХПЧ гласит, что права и свободы каждого человека должны осуществляться с должным учетом прав других людей, коллективной безопасности, морали и общих интересов. Как уже говорилось выше, Африканская комиссия по правам человека и народов уточнила, что вышеперечисленные цели считаются законными целями, на основании которых такие права, как право на свободу объединения, могут быть ограничены¹⁰³.

87. Здесь следует отметить, что список законных целей, содержащийся в МПГПП, ЕКПЧ и АКПЧ, является исчерпывающим. Государства не вправе ссылаться на какие-либо дополнительные основания даже в своем национальном законодательстве и не вправе свободно толковать международные обязательства с целью ограничения основных прав человека, включая право на свободу объединения¹⁰⁴. Это означает, что ограничения права на свободу объединения по основаниям, отличным от оснований, перечисленных в вышеуказанных документах в области прав человека, законными не считаются и могут нарушать статью 22 МПГПП, статью 11 ЕКПЧ и статью 16 АКПЧ.
88. Таким образом, деятельность ОГО, цели и устав которой нарушает законодательство соответствующего государства (например, если ОГО была создана с

целью участия в преступной деятельности, или если ее устав прямо призывает к насильственному свержению существующего правительства или к совершению других насильственных действий), может быть ограничена законно. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что государства вправе проверять цели и деятельность ОГО на предмет их соответствия требованиям применимого законодательства при условии, что такая проверка осуществляется в соответствии с их обязательствами по ЕСПЧ¹⁰⁵.

89. Таким образом, в зависимости от индивидуальных обстоятельств каждого дела, государства вправе изучать деятельность ОГО и налагать на нее ограничения для обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, а также для защиты прав и свобод других лиц. Потенциально, такие ограничения могут включать ограничения финансирования, такие как, требования к отчетности и прозрачности, особенно если есть обоснованные подозрения, что ОГО занимается преступной деятельностью (например, вовлечена в коррупцию), деятельностью, угрожающей национальной безопасности, или участвует в других видах организованной преступности.

Является ли государственный суверенитет законной целью?

90. Свои требования к ОГО регистрироваться в качестве «иностранных агентов» или под иным подобным наименованием, указывающими на неправомерное иностранное влияние, государства обычно оправдывают необходимостью защиты государственного суверенитета или традиционных ценностей. **Как правило, защита государственного суверенитета и традиционных ценностей не входит в перечень законных целей,**

перечисленных в вышеуказанных международных документах¹⁰⁶. Таким образом, ограничения, наложенные под предлогом защиты государственного суверенитета и традиционных ценностей, не соответствуют стандартам МП-ГПП, ЕКПЧ, АКПЧ и АфХПЧН. Если бы государствам было разрешено ограничивать права человека на основе таких расплывчатых понятий общего характера, это было бы весьма проблематичным само по себе.

91. С другой стороны, в зависимости от того, что подпадает под определение такого термина, как «государственный суверенитет», в некоторых случаях, его защита, возможно, и соответствовала бы законной цели обеспечения национальной безопасности, как предусмотрено в п. 2 статьи 22 МПГПП, п. 2 статьи 11 ЕКПЧ и п. 2 статьи 16 АКПЧ. **Однако действия по обеспечению национальной безопасности оправдывают ограничение прав, таких как право на свободу деятельности ОГО, только в том случае, если они предпринимаются для защиты существования нации или ее территориальной целостности или политической независимости от применения или угрозы применения силы¹⁰⁷. Кроме того, национальная безопасность не может служить оправданием репрессий против собственного населения государства¹⁰⁸.**

Является ли необходимость обеспечения прозрачности законной целью?

92. В последнее время среди государств всего мира отмечается растущая тенденция к ограничению международного финансирования в рамках борьбы с такими явлениями, таких как легализация доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма. Было признано, что законы, направ-

ленные на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, имеют законные цели¹⁰⁹ (как минимум, они нацелены на защиту национальной безопасности и/или общественного порядка, предупреждение беспорядков и правонарушений).

93. В то же время все больше государств используют необходимость обеспечения прозрачности в секторе гражданского общества в качестве основания для принятия ограничительных законов. Открытость и прозрачность, несомненно, важны для обеспечения подотчетности сектора гражданского общества и общественного доверия к нему. Однако если в некоторых случаях прозрачность и может являться законным средством защиты национальной безопасности или общественного порядка, предупреждения беспорядков и правонарушений, навряд ли она может считаться законной целью сама по себе. По сути, государства должны способствовать подотчетности и прозрачности объединений, но не должны обязывать их к этому¹¹⁰.
94. Само собой разумеется, прозрачность не указана в качестве законной цели в соответствующих международных документах, например, в п. 2 статьи 22 МПГПП, п. 2 статьи 11 ЕКПЧ, п. 2 статьи 16 АКПЧ или в п. 2 статьи 27 АфХПЧ. Более того, прозрачность сама по себе является достаточно общим термином, не таким конкретным, как существующие законные цели, такие как защита национальной безопасности, общественного порядка, здоровья населения или прав и свобод других лиц.
95. Что касается обеспечения прозрачности действий физических лиц или ОГО, соответствующие требования всегда должны быть гармонично увязаны с правами человека, например, с правом на свободу объединения или правом на

частную жизнь. С учетом вышесказанного, сложно говорить о прозрачности как о законной цели как таковой, особенно с учетом того, какие последствия может иметь полное раскрытие информации о человеке для него и его прав. Следовательно, следует сделать вывод, что в соответствии с международным правом в области прав человека сама по себе необходимость обеспечения **«прозрачности» законной целью не является¹¹¹, и любое законодательное, ограничивающее международное финансирование ОГО исключительно на основе необходимости обеспечения прозрачности, без привязки к применимым законным целям, не соответствует п. 2 статьи 22 МПГПП, п. 2 статьи 11 ЕКПЧ, п. 2 статьи 16 АКПЧ или п. 2 статьи 27 АфХПЧ.**

Является ли обеспечение эффективности помощи законной целью?

96. Еще одной причиной, используемой государствами в качестве оправдания ограничений международного финансирования ОГО, является необходимость обеспечения эффективности помощи, гармонизации донорских инициатив и обеспечения подотчетности партнеров по проектам¹¹². Этот подход связан с предпринимавшимися в последние десятилетия попытками обеспечить большую степень сотрудничества и эффективности при использовании помощи, предоставляемой в целях развития, в рамках реализации таких проектов, как Программа повышения эффективности внешней помощи в рамках Парижской декларации (2005 г.)¹¹³, Аккрская программа действий (2008 г.)¹¹⁴ и Пусанский план партнерства в целях эффективного сотрудничества в области развития (2011 г.)¹¹⁵. В рамках этих проектов возникла необходимость в гармонизации инициатив доноров, подотчетности партнеров по проектам, и принятии госу-

дарствами-партнерами ответственности за инициативы по оказанию помощи¹¹⁶.

97. Хотя в некоторых странах существует определенная потребность в гармонизации получаемой помощи для обеспечения ее эффективности и сбалансированности по секторам, подобные действия не являются законными целями, предусмотренными МПГПП, ЕКПЧ, АКПЧ или АфХПЧН. Таким образом, хотя гармонизация предлагаемой помощи со стороны государства важна, это не дает ему права вмешиваться в цели и деятельность (и, следовательно, в финансирование такой деятельности) некоммерческих организаций. И действительно, как указал Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, требование о том, что объединения должны осуществлять свою деятельность в соответствии с приоритетами правительства, нарушает один из наиболее важных аспектов права на свободу объединения: право на свободное объединение граждан для достижения любой законной цели¹¹⁷.

6.1.3. Необходимость и соразмерность

98. Даже если ограничения на международное финансирование опираются на закон и преследуют законную цель, для того, чтобы соответствовать нормам международных документов в области прав человека, они должны быть необходимыми и соразмерными для достижения намеченной цели¹¹⁸.

Необходимость

99. Мера, препятствующая осуществлению права человека или ограничивающая его, считается необходимой, если она отвечает «насушной социальной потребности», что означает, что достижение соответствующей цели зависит от осуществления такой меры. «Насущная

социальная потребность» предполагает наличие достоверных свидетельств существования достаточно близкой и реальной (а не чисто гипотетической) угрозы государству или демократическому обществу¹¹⁹.

100. Таким образом, при рассмотрении закона или нормативно-правового акта, ограничивающего международное финансирование ОГО, необходимо задать следующие вопросы:

- Имеется ли реальная и неминуемая угроза государству или демократическому обществу?
- Предусмотрены ли какие-либо государственные меры (например, законы, нормы, правила) противодействия этой угрозе?
- Достаточны ли существующие государственные меры и надлежащим ли образом они исполняются для противодействия угрозе?
- В случае если таких мер не существует или они недостаточны, что свидетельствует о том, что предлагаемые меры будут достаточными и адекватными для устранения угрозы и решения проблемы?

101. Что касается первого вопроса, **представляется необходимым ограничивать деятельность отдельных ОГО только в том случае, если существует серьезное, основывающееся на объективных доказательствах, подозрение их участия в незаконной деятельности (такой, как терроризм), направленной на «уничтожение прав человека, основных свобод и демократии, создающей угрозу территориальной целостности и безопасности государств и дестабилизирующей законно созданные правительства»¹²⁰.**

102. Во многих случаях, когда доступ ОГО к международному финансированию ограничен законодательно, в пояснениях, сделанных авторами соответствующих законов, подчеркивается необходимость информирования общественности о том, как финансируются такие ОГО, учитывая важность роли, которую они играют в государственной политике и в формировании общественного мнения. Участие в публичных дискуссиях по вопросам, представляющим общественный интерес, является важным аспектом работы многих ОГО, а также частью их права на свободу самовыражения. **Однако неясно, почему сам факт участия в обсуждениях вопросов, затрагивающих общественные интересы, должен восприниматься как угроза, вызывающая насущную общественную необходимость введения ограничений на международное финансирование или более жестких обязательств по отчетности и/или проверкам. Особенно с учетом того, что такие требования не распространяются ни на политические партии, которые принимают более активное участие в обсуждениях общественных интересов, ни на коммерческие организации, которые зачастую получают международное финансирование в больших размерах и, следовательно, могут иметь гораздо большее влияние на вопросы, вопросов, затрагивающие общественные интересы**¹²¹.
103. При этом даже в тех случаях, когда имеются серьезные, основанные на фактических данных подозрения в незаконной деятельности или совершении серьезных преступлений (такой, как финансирование терроризма или легализация доходов, полученных преступным путем), предлагаемые меры

отвечают критерию необходимости только в том случае, если не имеется других применимых положений для решения соответствующей проблемы или если применимые положения оказались неэффективными¹²². Как правило, в каждой стране уже имеется уголовное и банковское законодательство и методы финансового надзора для противодействия угрозам, создаваемым финансированием терроризма или легализацией доходов, полученных преступным путем.

104. Таким образом, во многих странах (в том числе и в тех, в которых приняты новые законы, предусматривающие дополнительные ограничения) ОГО изначально обязаны выполнять существенные обязательства по отчетности и контролю для обеспечения надлежащего расходования средств и использования собственных механизмов внутреннего контроля¹²³. Поэтому необходимость и оправданность и введения дополнительных механизмов отчетности, а также их эффективность в сравнении с уже существующими механизмами, является весьма спорным вопросом.
105. **В целом, в приоритете всегда должно оставаться использование и, при необходимости, повышение эффективности существующих законов и механизмов, а не принятие новых, потенциально обременительных норм и положений**¹²⁴. Также ни при каких обстоятельствах меры по борьбе с терроризмом или экстремизмом не должны использоваться в качестве предлога для подавления инакомыслия или ограничения деятельности независимого гражданского общества¹²⁵.
106. В странах, в которых не существует законов, правил и норм, направленных

на противодействие таким угрозам, как финансирование терроризма или легализация доходов, полученных преступным путем, может возникнуть необходимость в принятии определенных мер. Как правило, ОГО могут быть законодательно обязаны выполнять требования по отчетности и раскрытию информации в отношении своего финансирования, если такие требования преследуют законную цель¹²⁶. При этом такие требования не должны быть чересчур обременительны¹²⁷ или агрессивными. В частности, в соответствии с правом на доступ к ресурсам, являющегося частью права на свободу объединения, контроль государства над ОГО, получающими международное финансирование, не должен быть «необоснованным, чрезмерное навязчивым или деструктивным» для законной деятельности ОГО¹²⁸. **С учетом вышесказанного, требование о том, чтобы ОГО в каждом случае получали предварительное разрешение на получение международного финансирования, представляется ненужным**¹²⁹. Максимум, что может потребовать государство от ОГО – уведомить его о получении такого финансирования; при этом должен быть предусмотрен механизм утверждения его выдачи, а административные органы не должны иметь права принятия окончательного решения о выдаче или невыдаче таких средств ОГО (такие права могут быть предоставлены только судам в соответствии с надлежащей процедурой)¹³⁰.

То же самое верно и в отношении требований, в соответствии с которыми: средства могут быть получены только через соответствующие государственные фонды

или органы; ОГО, получающие международное финансирование, обязаны выполнять чрезмерно обременительные требования к отчетности; предавать гласности имена, а иногда и места жительства доноров; не могут заниматься правозащитной, агитационной или иной деятельностью; их деятельность дискредитируется и делегитимизируется в результате навешивания негативных ярлыков (например, «иностранные агенты»); в их отношении проводятся специальные аудиторские или инспекционные проверки; к ним, в случае несоблюдения вышеуказанных требований, применяются меры уголовного наказания¹³¹.

107. В этом контексте важно делать различие между обязательствами по представлению отчетности и обязательствами по раскрытию информации, предусмотренными такими законами¹³². Даже если в некоторых из вышеуказанных случаев обязательства по представлению отчетности считаются необходимыми для достижения законной правовой цели, сомнительно, что этой цели может хоть как-то послужить раскрытие имен или мест жительства частных доноров. Не существует каких-либо свидетельств того, что обнародование имен и других личных данных доноров значительно облегчит или ускорит достижение законных целей – таких

как национальная безопасность, предотвращение беспорядков или преступлений, защита прав и свобод других лиц, поскольку простое обнародование источников финансирования навряд ли поможет определить характер и законность работы организации¹³³. Кроме того, ЕСПЧ разъяснил, в рамках своей судебной практики, что юридическое требование о раскрытии объединением имен своих членов третьей стороне может представлять собой нарушение статьи 11 ЕКПЧ¹³⁴; этот вывод может быть верным и в отношении доноров и необходимости раскрытия их личной информации¹³⁵.

108. Выделение ОГО, получающих международное финансирование, в отдельную категорию (например, в категорию «иностранных агентов») также не представляется необходимым для достижения вышеуказанных законных целей. Даже если государство обоснованно утверждает, что поставленная цель является по международному законодательству законной (т.е. отвечает, например, задачам защиты национальной безопасности или общественного порядка), дискредитация целых групп ОГО и потенциальное разрушение их репутации не может рассматриваться в качестве меры, необходимой для борьбы с серьезными преступлениями и обеспечения верховенства закона. Более того, **предполагать о наличии неправомерного иностранного влияния на том лишь основании, что ОГО получает иностранное финансирование, не является фактологическим подходом**¹³⁶.

109. Еще один вопрос (четвертый вопрос в списке вопросов, изложенных в п. 100 выше) заключается в том, способен ли предлагаемый законопроект в принципе достичь поставленной цели? Например, если законопроект предусматривает ограничения международного

финансирования ОГО для противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, действительно ли он позволит решить эти проблемы?

110. Согласно статистике и результатам исследований, не было выявлено ни одного случая финансирования терроризма, который был бы обнаружен в результате специальных надзорных мер в отношении организаций гражданского общества¹³⁷. Это говорит о том, что в подавляющем большинстве случаев ограничение международного финансирования ОГО и побочные эффекты таких ограничений, зачастую носящие довольно насильственный характер, для достижения вышеуказанной цели, не нужны. Это же верно и по отношению к ограничительному законодательству, использующему всеохватывающие запреты для искоренения терроризма в целом¹³⁸.

111. Что касается таких целей, как противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, то законодательство, требования которого ложатся тяжелым бременем на все ОГО, получающие иностранное финансирование, а также на их членов, благополучателей или доноров, таким образом, больше не представляется более эффективным вариантом (в т.ч. в плане использования времени или государственных денег), чем проведение расследований в отношении конкретных ОГО на основании подозрений в правонарушениях – точно так же, как это делается и в других областях уголовного права.

И действительно, Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации заявил, что слишком общие и сформулированные слишком широко законы не соответствуют принципу необходимости¹³⁹.

112. Поэтому, как также указано в соответствующих международных документах, для противодействия финансированию терроризма или легализация доходов, полученных преступным путем, следует использовать более адресный подход, показывающий лучшие результаты, а именно, подход, основанный на оценках рисков¹⁴⁰.

Соразмерность

113. Мера, ограничивающая или ущемляющая право человека, соразмерна намеченной цели, если она является адекватной для ее достижения, а это означает, что вмешательство в соответствующее право (в данном случае право на свободу объединения) должно быть соразмерным цели¹⁴¹. При определении того, какие меры необходимо принять для достижения конкретной цели, государственные органы всегда должны выбирать наименее агрессивные из них¹⁴², позволяющие достичь намеченной цели без неправомерного ограничения соответствующих прав и свобод человека.

114. В приведенных выше примерах опасения по поводу соразмерности возникают в связи с целым рядом вопросов, включая обширные и обременительные требования к отчетности, серьезные последствия для физических лиц

в отношении прав человека, жесткие, чреватые серьезными последствиями меры штрафного характера, агрессивные и частые проверки и т. д.

115. Как правило, всеохватывающие запреты и ограничения прав, содержащиеся в некоторых из вышеописанных законов, даже если и будут сочтены необходимыми, критерию соразмерности отвечать не будут¹⁴³. При ограничении прав необходимо исходить из конкретных обстоятельств конкретной ситуации, а это означает, что в каждом отдельном случае права личности должны быть гармонично увязаны с общественными интересами. Всеохватывающие запреты или ограничения применяются к широкой группе людей (в данном случае – к ОГО и физическим лицам), и не предусматривают таких индивидуальных оценок.

116. Более того, определенные меры, упомянутые в п. 106 выше, например, обширные требования об уведомлении, ограничение доступа к пожертвованиям или требования к отчетности и раскрытию информации, оказывают существенное и, возможно, негативное влияние на работу ОГО. **Как заявили ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, чрезмерный контроль со стороны государства за деятельностью некоммерческих организаций вряд ли будет способствовать эффективному осуществлению права на свободу объединений**¹⁴⁴. Кроме того, навешивание на ОГО таких ярлыков как «организация, получающая поддержку из-за границы» или «иностранный агент» подразумевает, что получающая иностранное финансирование ОГО занимается неблагоприятными, и, возможно, даже незаконными делами, и что им нельзя доверять. Это влияет на то, как ОГО, получающие иностранное финансирование, воспринимаются в обще-

стве, и может создавать сдерживающий эффект, не позволяющий потенциальным благополучателям или другим лицам сотрудничать с такими организациями, и вполне может удерживать международных или других доноров от предоставления пожертвований¹⁴⁵. И действительно, Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что законы, ограничивающие доступ к иностранному финансированию, не должны ставить под угрозу эффективную работу ОГО из-за чрезмерно ограниченных возможностей по привлечению средств¹⁴⁶.

117. **Таким образом, законы, ограничивающие право на свободу объединения некоторых, определенных заранее организаций, за счет введения обременительных обязательства к отчетности, раскрытию информации, уведомлению или иному только потому, что эти организации финансируются иностранными правительствами, организациями или физическими лицами, в принципе противоречат международным документами в области прав человека¹⁴⁷.**

118. Как указано в Совместных руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии о праве на свободу объединения (2015 г.), даже в тех случаях, когда иностранное финансирование ОГО вызывает законные опасения, необходимо использовать средства, отличные от введения всеохватывающих запретов или чрезмерно ограничительных мер¹⁴⁸. Что касается обязательств по отчетности, в Руководящих принципах также подчеркивается, что требования к отчетности и прозрачности, хотя и допустимы сами по себе, «должны быть соразмерны ОГО и объему ее деятельности и учитывать стоимость ее активов и размер доходов»¹⁴⁹. Кроме того, соответствующее законодательство должно

обеспечивать соблюдение права на неприкосновенность частной жизни клиентов, членов и учредителей ОГО, а также предусматривать возмещение за любое нарушение этого права¹⁵⁰. Комитет министров СЕ подчеркнул, что требования к отчетности и раскрытию информации должны предусматривать обязательство не нарушать права доноров, благополучателей и сотрудников, а также право на защиту законную коммерческую тайну¹⁵¹.

119. Более того, Совет ООН по правам человека призвал государства обеспечить, чтобы требования к отчетности, предусмотренные для отдельных лиц, групп и органов не ограничивали их функциональную автономию¹⁵². Требования к отчетности также не должны ложиться на организации чрезмерным или затратным бременем¹⁵³. Например, говоря об ограничениях во имя борьбы с терроризмом, **Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации заявил о том важном вкладе, который многие ОГО вносят в жизнь общества и в обеспечение верховенства права в самых разных областях, включая борьбу с терроризмом. Организации выполняют важную работу в части сокращения бедности, укрепления мира, обеспечения гуманитарной помощи, прав человека и социальной справедливости – часто в сложной политической обстановке¹⁵⁴. Таким образом, препятствование деятельности таких ОГО часто может оказаться контрпродуктивным, так как фактически они являются союзниками в борьбе с терроризмом.**

120. **В случаях, когда несоблюдение определенных обязательств приводит к усилению проверок или мер штрафного характера, они**

также должны быть соразмерны правонарушению, что означает, что тяжесть штрафных мер должна соответствовать тяжести правонарушения. Усиленные проверки должны проводиться только при наличии подозрений в совершении серьезных правонарушений, а не в случае незначительных нарушений, таких как отсутствие регистрации или неуведомление о получении международного финансирования. В Рекомендации Комитета министров CE Rec(2007)14 также указано, что внешнее вмешательство в управление ОГО недопустимо, за исключением случаев серьезного нарушения ОГО применимого законодательства или наличия разумных оснований.

121. Что касается мер штрафного характера, то принцип соразмерности соблюдается только в том случае, если наложенные меры являются наименее интрузивным средством достижения желаемой цели¹⁵⁶. В Рекомендации Rec(2007)14 Комитета министров CE отмечено, что в большинстве случаев надлежащие меры штрафного характера в отношении ОГО за нарушение последними применимого законодательства «должны заключаться в том, чтобы просто потребовать от ОГО исправить совершенные ими нарушения и/или в том, чтобы наложить административное, гражданско-правовое или уголовное наказание на них и/или любых лиц, непосредственно ответственных за такие нарушения¹⁵⁷. Европейский суд по правам человека считает, что характер и строгость налагаемой меры являются факторами, подлежащими учету при оценке соразмерности вмешательства¹⁵⁸.

122. **Приостановка работы ОГО является исключительной мерой, которая должна основываться на очень серьезных нарушениях закона, таких как потенциальная угроза**

безопасности государства или определенных групп, или угроза основным демократическим ценностям, и применяться только по распоряжению суда¹⁵⁹. В частности, ликвидация ОГО должна применяться только в качестве крайней меры, в тяжелых случаях, когда деятельность ОГО представляет собой неминуемую угрозу насилия или другое серьезное нарушение закона¹⁶⁰. Кроме того, учитывая серьезные последствия таких мер, ликвидация ОГО должна осуществляться на основе обоснованного и мотивированного решения суда, вынесенного после определения компетентными судьями степени его соразмерности, при этом оно ни при каких обстоятельствах не должно являться чисто механическим результатом стандартного административного или судебного разбирательства¹⁶¹. **С другой стороны, незначительные нарушения, такие как непредставление или непубликация финансовой отчетности, несоблюдение требуемого формата, или других подобных формальностей ни при каких обстоятельствах не должны приводить к приостановке деятельности¹⁶² или ликвидации ОГО¹⁶³** – в таких случаях сначала следует потребовать от ОГО исправить нарушение (в разумный срок), а затем, при необходимости, наложить штраф¹⁶⁴, который также должен быть соразмерен нарушению.

123. Как правило, меры штрафного характера должны применяться от меньшего к большему – от вынесения предупреждений и наложения штрафов до принятия решения о ликвидации ОГО¹⁶⁵. Применяемые меры штрафного характера должны быть соразмерны тяжести нарушения¹⁶⁶ и должны давать ОГО возможность исправить его¹⁶⁷. В любом

случае, еще до вынесения предупреждения, ОГО должна иметь возможность получить разъяснения касательно заявленного нарушения¹⁶⁸. Более того, соответствующие ОГО/фонды должны иметь право на обжалование меры штрафного характера с приостановкой ее действия на период обжалования¹⁶⁹.

124. Совет ООН по правам человека также заявил, что по общему правилу ни один закон не должен криминализировать или делегитимизировать деятельность в защиту прав человека по причине географического происхождения финансирования такой деятельности¹⁷⁰.

125. Кроме того, многие из вышеупомянутых законов налагают значительное бремя не только на ОГО, но и на сами государства. В случае если от ОГО требуется предоставлять отчетность о полученном финансировании чаще и в большем объеме, соответствующие государственные органы должны читать ее. Необходимость запрашивать разрешение на получение средств также означает, что соответствующие государственные органы должны тратить свое время и силы на рассмотрение таких запросов и принятие решений. Это также означает, что у них остается меньше времени для решения других важных государственных дел. Более частые проверки приводят к увеличению числа инспекторов и сокращению времени на другие виды работ. Ликвидация ОГО означает дополнительную нагрузку на суды. Таким образом, с точки зрения соразмерности весьма сомнительно, действительно ли нагрузка, ложащаяся в результате таких ограничительных мер на само государство, соразмерна той цели, которую оно хочет достичь.

6.2. Соблюдение принципа недискриминации

126. Правовые положения, предусматривающие ограничения и обязательства для определенных групп людей или организаций гражданского общества, часто вызывают озабоченность из-за потенциальной дискриминации прав и свобод человека. В международных документах принцип недискриминации изложен в статье 2 МПГПП и статье 14 ЕКПЧ. Принцип недискриминации в общем виде также изложен в Протоколе 12 к ЕКПЧ.

127. В целом, как указано в Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ/Венецианской комиссии о праве на свободу объединения, возможность использования данного права должна быть доступна всем в равной степени, а это означает, что соответствующие нормы и положения ни при каких обстоятельствах не могут являться дискриминационными по отношению к каким-либо организациям¹⁷¹. Более того, Совет ООН по правам человека призвал государства обеспечить, чтобы требования к отчетности, предъявляемые к отдельным лицам, группам и органам общества, не применялись дискриминационным образом к потенциальным источникам финансирования, направленным на поддержку работы правозащитников (за исключением тех ограничений, которые также применяются в стране к другим видам деятельности, не связанным с правами человека, для обеспечения прозрачности и подотчетности)¹⁷². По общему правилу, ОГО, являющиеся юридическим лицом, должны иметь одинаковые административные, гражданские и уголовные правовые обязательства, и к ним должны применяться такие же меры штрафного характера, которые обычно применяются к другим юридическим лицам¹⁷³.

128. Дискриминация представляет собой любое необоснованное применение различного правового режима к определенным людям или группам людей, находящимся в одинаковой или, по крайней мере, похожей ситуации. В случае если на ОГО, получающие иностранное финансирование, налагаются особые обязательства, которые не налагаются на другие ОГО, такое применение различного правового режима является обоснованным. Использование одного правового режима в отношении ОГО, к которым применяется соответствующее законодательство, и иного – в отношении ОГО других типов, которые могут не подпадать под его действие (например, религиозные организации или профсоюзы) также имеет место.

129. ЕСПЧ заявляет, что любое различие в правовом статусе является дискриминационным, если оно не имеет «объективного и разумного обоснования», то есть не преследует законной цели, и если «между используемыми средствами и преследуемой целью нет разумной соразмерности»¹⁷⁴.

130. Даже если в некоторых вышеупомянутых случаях цели, преследуемые таким законодательством, являются законными, всеохватывающие обязательства, налагаемые на определенные ОГО, исключительно по причине источника их финансирования, являются несоразмерными. В рамках своей судебной практики Европейский суд по правам человека также не считает тот факт, что ОГО является международной, законным основанием для использования иного правового режима¹⁷⁵. То же самое Верно и в тех случаях, когда использование иного правового режима обусловлено только международным финансированием¹⁷⁶.

131. Таким образом, нет объективного и разумного оправдания использования

иного правового режима в отношении к ОГО, финансируемым из источников внутри страны. Тоже не ясно почему эти соображения неприменимы к определенным типам организаций, освобожденным законом от соответствующих обязательств (например, религиозные организации или профсоюзы), если иностранное финансирование ОГО действительно столь же опасно, как считают некоторые государства. Соответственно, использование разных правовых режимов в отношении разных организаций не может быть оправдано.

132. Точно так же законодательство, направленное только на ОГО, а не на другие организации, такие как политические партии и коммерческие предприятия, без четкого и законного обоснования использования разных правовых режимов, также будет дискриминационным. Действительно, это особенно актуально, поскольку политические партии играют большую, а возможно, даже более значимую роль в общественной жизни и в вопросах, затрагивающих общественные интересы, а коммерческие предприятия зачастую получают значительно большие суммы, чем ОГО (в том числе из-за рубежа). С учетом вышесказанного, важно наличие равноправия между различными секторами;

От ОГО не следует требовать представления отчетов и информации большего объема, чем от других юридических лиц¹⁷⁷.

133. **Поэтому недопустимо, чтобы законодательно ОГО, получающих международное финансирование, имели правовой статус, в рамках которого они обязаны отчитываться о полученном международном**

финансировании чаще, раскрывать личные данные своих доноров или уведомлять государство о его предоставлении¹⁷⁸. Такие законы дискриминируют указанную группу ОГО. Законы, допускающие более агрессивные проверки таких ОГО или способствующие их роспуску, также являются дискриминационными.

6.3. Соблюдение права на неприкосновенность частной жизни

134. Законодательство, обязывающее ОГО, получающих международное финансирование, раскрывать подробную информацию о получаемых средствах, включая имена, а иногда даже места проживания доноров, и сумму полученных средств, или позволяющее государству иным образом вмешиваться в деятельность ОГО по этой причине, также влияет на частную жизнь таких ОГО, их членов, благополучателей и доноров. Право на неприкосновенность частной жизни закреплено в статье 17 МПГПП, в статье 8 ЕКПЧ и в статье 11 АКПЧ.

135. Согласно п. 2 статьи 17 МПГПП, любое вмешательство в право человека на неприкосновенность частной жизни не может быть произвольным или незаконным; п. 2 статьи 11 АКПЧ также запрещает произвольное или незаконное вмешательство в указанное право. Статья 8 ЕКПЧ прописана более подробно – в ней сказано, что такое вмешательство оправдано только в том случае, если оно предусмотрено законом, имеет законную цель и является необходимым и соразмерным этой цели. Законные цели, изложенные в п. 2 статьи 8, включают в себя национальную и общественную безопасность, экономическое благополучие страны, предотвращение беспорядков или преступлений, защита здоровья населения и общественной морали и/или защита

прав и свобод других лиц.

136. Право на неприкосновенность частной жизни распространяется как на физических лиц, так и на ОГО¹⁷⁹. Европейский суд по правам человека постановил, что статья 8 также предусматривает право компании на уважительное отношение к ее местонахождению, офису или служебным помещениям, и что для обыска помещений частной организации необходимо четкое юридическое обоснование, и что он должен быть соразмерным законным целям, которые должны быть достигнуты¹⁸⁰. Внеочередные проверки ОГО, получающих международное финансирование, затрагивают право на неприкосновенность частной жизни таких ОГО, их членов и благополучателей, и, в отсутствие подозрений в серьезных нарушениях законодательства или иных серьезных правонарушений, проводиться не должны. Единственной целью таких проверок является подтверждение наличия или отсутствия подозрений; такие проверки ни при каких обстоятельствах не должны быть направлены на воспрепятствование деятельности ОГО, соответствующей требованиям демократического общества¹⁸¹. Кроме того, они во всех случаях должны проводиться исключительно на основании решения суда¹⁸².

137. По этим причинам, а также по причинам, изложенным в Разделе IV 1 о праве на свободу объединения, сам по себе факт получения ОГО иностранного финансирования не является достаточным основанием для расширения полномочий государства по проверке и иным видам контроля деятельности ОГО. Такие виды вмешательства также не считаются необходимыми или соразмерными праву на неприкосновенность частной жизни ОГО¹⁸³, ее членов, благополучателей или доноров¹⁸⁴. А в тех случаях, когда члены или благополучатели являются лицами,

требующими особой защиты (дети, инвалиды, жертвы преступлений), такое вмешательство считается особо тяжким нарушением. Раскрытие информации также может привести к нарушению правил защиты данных, в зависимости от того, как такие данные будут использованы¹⁸⁵.

138. Кроме того, как указано выше, не существует потенциальной ситуации, при которой обнародование имен и других сведений об отдельных донорах являлось бы необходимо или соразмерным. В некоторых случаях государства до сих пор не установили, как раскрытие частной информации о донорах поможет им бороться с серьезными преступлениями, такими как легализация доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма, или поможет им в достижении иных законных целей. Такие обязательства по раскрытию информации также несоразмерны поставленным целям, поскольку раскрытие личных сведений о лицах, поддерживающих определенные объединения, может привести к раскрытию не только их имен и мест жительства, но также их политической, религиозной и иной принадлежности, взглядов и убеждений¹⁸⁶. Борьба с преступностью является исключительной обязанностью государства, а не отдельных лиц, права которых не должны подвергаться подобным нарушениям¹⁸⁷.

139. Для недопущения таких нарушений законодательство должно предусматривать гарантии ненарушения права на неприкосновенность частной жизни клиентов, членов и учредителей ОГО, а также возмещения ущерба, нанесенного в результате таких нарушений¹⁸⁸. Более того, как отмечено в Рекомендациях Комитета министров СЕ (2007 г.)¹⁴, «В отношении любой отчетности должно применяться обязательство уважать права доноров,

благополучателей и сотрудников, а также право на защиту законной коммерческой тайны». Кроме того, должны быть предусмотрены адекватные меры безопасности для обеспечения, чтобы персональные данные, которые будут при этом собираться, обрабатываться и храниться, были бы защищены от неправомерного использования и злоупотребления в соответствии с международными стандартами, в частности, с Конвенцией Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных¹⁸⁹.

07

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

140. Как отмечалось выше, настоящий документ подготовлен для того, чтобы собрать воедино существующие практики и аргументы, а также помочь нашим партнерам оценить существующие законы, правила и нормы, направленные на ограничение доступа ОГО к международному финансированию, на предмет соответствия международным стандартам в области прав человека, в частности, праву на свободу объединения, праву на неприкосновенность частной жизни и праву на свободу от дискриминации любого вида.
141. ОГО имеют право на свободу объединения, которое также включает в себя право на доступ к ресурсам. Государствам необходимо создавать и поддерживать благоприятную для гражданского общества среду, давая ОГО возможность осуществлять свою деятельность свободно, без создания неправомερных препятствий¹⁹⁰. Это означает, что ОГО также нужны достаточное количество разнообразных ресурсов для поддержания своей деятельности, включая иностранное финансирование.
142. Право ОГО на свободу объединения, включая право на доступ к таким ресурсам, может быть ограничено только в том случае, если соответствующие ограничения предусмотрены законодательно и преследуют законную цель. Кроме того, такие ограничения допустимы только в том случае, если они необходимы для достижения такой цели и если меры, избранные для ее достижения, соразмерны намеченной цели.
143. Первое требование (т. е. ограничения права на свободу объединения должны быть «установлены законодательно») означает, что соответствующие обязательства или ограничения должны быть изложены в (писаных или неписаных) законах. Более того, законы должны быть прописаны достаточно точно и предсказуемо и не должны содержать расплывчатых формулировок, не позволяющих ОГО и их членам понять, как именно нужно их исполнять (такие законы обычно предоставляют госорганам широкую свободу действий и способствуют произвольному применению соответствующих положений).

144. Во-вторых, ограничение доступа к ресурсам должно преследовать законную цель. В этом контексте важно отметить, что международное право в области прав человека признает законными только определенные цели, а именно те цели, которые изложены в международных документах по правам человека – таких как МПГПП, ЕКПЧ, АСНР и АфХПЧН. В них говорится, что право на свободу объединения может быть ограничено только в целях защиты национальной или общественной безопасности, общественного порядка, для предупреждения беспорядков и правонарушений (только в ЕКПЧ), защиты здоровья населения и общественной морали и/или защиты прав и свобод других лиц. Таким образом, любые попытки оправдать ограничения иностранного финансирования ОГО на основании иных целей (таких как обеспечение государственного суверенитета, прозрачности сектора гражданского общества или эффективности предоставления помощи) не соответствуют международным стандартам в области прав человека, поскольку они не являются частью вышеуказанных законных целей. И даже обеспечение национальной безопасности считается правомерной целью в вышеуказанном смысле только в том случае, если соответствующие усилия направлены на защиту существования нации, ее территориальной целостности или политической независимости от применения или угрозы применения силы¹⁹¹. С другой стороны, обеспечение прозрачности может считаться способом защиты национальной безопасности, предупреждения беспорядков или правонарушений, или защиты прав и свобод других лиц, однако само по себе как таковое законной целью не является ни при каких обстоятельствах¹⁹².

145. Кроме того, даже если ограничения

на доступ к иностранному финансированию установлены законодательно и считаются нацеленными на достижение законной цели, в демократическом обществе они должны еще и считаться необходимыми для ее достижения. Такие ограничения редко подкрепляются адекватными, основанными на фактах исследованиями, и поэтому, как правило, трудно понять, зачем нужно вводить их в отношении определенного сектора общества для защиты национальной безопасности, предотвращения беспорядков или правонарушений, или защиты прав и свобод других лиц. Часто к ОГО предъявляются довольно строгие требования к отчетности изначально, поэтому неясно, зачем нужно принимать дополнительные законы или для чего, например, необходимо раскрытие частной информации о донорах. В большинстве случаев, когда государства решают ограничить иностранное финансирование ОГО, не имеется каких-либо реальных признаков того, что требования о предоставлении отчетности в отношении соответствующей деятельности до или после ее выполнения, регистрации в отдельном реестре, раскрытия информации о донорах или использования определенных названий, приводящих к дискредитации таких ОГО, являются теми мерами, которые действительно необходимы для достижения законной цели. Это же верно и в отношении дополнительных проверок, направленных только на ОГО, и серьезных мер штрафного характера в случае несоблюдения соответствующих требований. Подход, основанный на оценке риска, который также используется в отношении других потенциальных преступлений или административных правонарушений, представляется более эффективным вариантом (что подтверждается практикой).

146. Наконец, учитывая права на свободу

объединения, которыми пользуются ОГО и их члены, благополучатели и доноры, не менее важно, чтобы все ограничения на иностранное финансирование были соразмерны намеченной цели. При этом важно помнить, что всеохватывающие запреты или ограничения, которые автоматически затрагивают интересы определенного сектора или группы, ни при каких обстоятельствах не являются соразмерными в вышеуказанном смысле, так для этого требуется оценка прав общественности с одной стороны, и прав ОГО с другой стороны в каждом конкретном случае. Обширные и чрезмерно обременительные требования к отчетности (налагаемые в дополнение к уже имеющимся требованиям к отчетности), усиленные проверки ОГО, обязательство раскрывать информацию о частных донорах, дискредитация и преследование ОГО, суровые штрафные меры (такие как приостановление деятельности и ликвидация ОГО) ни при каких обстоятельствах не являются соразмерными каким бы то ни было законным целям, учитывая их существенное деструктивное воздействие на деятельность ОГО и на права человека.

147. В дополнение к различным вышеупомянутым типам потенциальных нарушений права на свободу объединения, обширные требования к отчетности, обязывающие ОГО подробно отчитываться об источниках финансирования и осуществляемых видах деятельности, могут, в зависимости от того, какая информация подлежит раскрытию, также представлять собой нарушения права на неприкосновенность частной жизни доноров и благополучателей в рамках такой деятельности. Нечетко прописанные обязательства не имеют законных оснований; к ним также относятся рассмотренные выше аргументы в отношении законности целей, необходимости и соразмерности мер. В частности,

сложно понять, как можно достичь таких законных целей, как защита национальной безопасности или прав и свобод других лиц, за счет предоставления (государству или общественности) подробных сведений о деятельности отдельных доноров и о них самих. При этом такие дополнительные требования также требуют больших усилий со стороны государства по надзору за исполнением закона, приводя к значительному усилению административной нагрузки. Поэтому в данном контексте весьма сомнительно, действительно ли цель оправдывает средства.

148. Использование одного правового режима в отношении ОГО, получающих иностранное финансирование, и иного – в отношении других ОГО или объединений определенных типов, выводящего их из-под действия соответствующих законов, как правило, необоснованно. Таким образом, законодательство, ограничивающее организации такого типа, будет по отношению к ним дискриминационным, в дополнение к другим нарушениям международного права, о которых говорилось выше.

149. Поэтому, в соответствии с международным правом нет никаких оснований для применения законов, которые препятствуют или чрезмерно регламентируют получение ОГО иностранного финансирования – в частности, в тех случаях, когда такое регулирование приводит к чрезмерной административной нагрузке, уничтожению репутации ОГО, вторжению в частную жизнь доноров и других лиц, агрессивным и потенциально произвольным проверкам, а также к обширным и несоразмерным мерам штрафного характера.

150. В странах, применяющих такое ограничительное законодательство, воздействие на сектор гражданского общества огромно. Для соблюдения ключевых требований законодательства ОГО в

таких странах вынуждены закрываться из-за нехватки средств, терять ценных партнеров (как доноров, так и благополучателей); из-за целенаправленной дискредитации и преследований со стороны государства им приходится сокращать объем некоторых видов своей деятельности или переориентировать ее.

151. Такое положение усугубляется еще и тем, что цели законов, направленных на получающие иностранное финансирование ОГО для обеспечения большей прозрачности этого сектора (например, за счет повышенных требований к отчетности и чрезвычайно высоких требований к раскрытию информации, а также за счет использования иных жестких надзорных механизмов) так, похоже, достигнуты и не были. В частности, всеохватывающие требования, в соответствии с которыми все получающие иностранное финансирование ОГО обязаны предоставлять отчетность на более частой основе, раскрывать частную информацию о донорах, уведомлять о получении иностранного финансирования, подвергаться более частым и незапланированным проверкам, тесно взаимодействовать с госорганами по всем вопросам, касающихся проектов и программ, получающих иностранное финансирование, не привели к уменьшению коррупции или сокращению объемов легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. Такие законы никоим образом не повлияли на способ и степень «иностранного влияния» в той или иной стране.
152. Когда законы, ограничивающие доступ ОГО к ключевым ресурсам, не только нарушают основные международные документы, которые эти государства подписали и ратифицировали, но еще

и не приносят никакого результата, необходимо менять подход. Чрезмерный государственный надзор следует заменить на более тесное сотрудничество между государством и гражданским обществом, привлекая ОГО к разработке, имплементации и оценке законов, затрагивающих их интересы, одновременно поощряя их переходить на саморегулирование. Такие подход могут оказаться более эффективным для достижения желаемых результатов и способствовать лучшему использованию возможностей и ресурсов как внутри сектора гражданского общества, так и в самой системе государственного управления.

ЗАМЕЧАНИЯ И ПОЯСНЕНИЯ

1 Организации гражданского общества (ОГО) представляют собой добровольные органы самоуправления или организации, созданные для достижения некоммерческих целей своих основателей или членов. К ним относятся органы или организации, созданные как отдельными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Они могут быть основаны как на принципах членства, так и нет. ОГО могут быть неформальными органами или организациями, и могут быть юридическими лицами. Такие организации могут включать, например, добровольческие группы, некоммерческие организации, объединения, фонды, благотворительные организации, географические сообщества или сообщества, основанные на интересах, и общественные движения.

2 Настоящий документ подготовлен Элисом Томасом при содействии Эстер Хартай, старшего юрисконсульта Европейского центра некоммерческого права. Автор выражает благодарность за информацию и/или отзывы, предоставленные Джереми Макбрайдом, Ником Робинсоном, Тамарой Отиашвили, Зией Кага Таньяр, Натальей Боржелли, Франческой Фануччи, Дебби Гилд-Хайо, Димой Джвейханом, Заком Лэмпеллом, Джоселин Ниевой, Элли Пейдж, Айрин Петрас, Маргарет Скотти и Ольгой Смолянко.

3 См. дело ЕСПЧ Уранио Токсо и другие против Греции, иск № 74989/01, решение от 20 октября 2005 г., п. 37. См. также Межамериканский суд по правам человека, дела Уилка-Теске против Перу, 3 марта 2005 г., Серия С № 121, п. 77 и Гарсия и семья против Гватемалы, 29 ноября 2012 г., Серия С № 258, пп. 117-118. См. также Совместные руководящие принципы о праве на свободу объединения (Руководящие принципы), принятые Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) в 2015 г., Принцип № 2 об обязанности государства уважать, защищать и содействовать осуществлению права на свободу объединения, п. 27.

4 В п.5 Рекомендации Комитета министров CE Res(2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе от 10 октября 2007 г. говорится о том, что «НКО должны пользоваться правом на свободу самовыражения и всеми другими имеющимися у них правами и свободами, гарантированными как на глобальном, так и на региональном уровне». См. также Межамериканский суд по правам человека, Уилка-Теске против Перу, 3 марта 2005 г., Серия С № 121, п. 69-71, и Руководящие принципы, п. 16;

п. 8 Руководящих принципов о праве на свободу объединения и собраний в Африке, принятые на 60-й очередной сессии Африканской комиссии по правам человека и народов, состоявшейся в Ниамее, Нигер, с 8 по 22 мая 2017 года.

5 См. п. 102 Руководящих принципов, в котором отмечается, что в противном случае право на свободу объединения было бы лишено всякого смысла. В данном контексте см. ЕСПЧ, Рамазанова против Азербайджана, иск № 44363/02, решение от 1 февраля 2007 г., пп. 59-60, в которых Суд пришел к выводу о том, что отказ зарегистрировать объединение заявителя фактически ограничил ее возможность получать финансирование и, таким образом, функционировать должным образом, и установил, что это равносильно нарушению статьи 11 Конвенции. См. также п. 8 Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации (п. 8), представленного Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года. В отношении некоммерческих организаций, являющихся одним из видов ОГО (сноска 1 в цитируемом труде), см. п. 50 Рекомендации Комитета министров CE Res(2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принятой Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании заместителей министров. В отношении объединений, отстаивающих права человека, см. также статью 13 Декларации ООН о праве и обязанности, в том числе физических лиц, групп и органов общества, поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, A/RES/53/144, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 8 марта 1999 года. См. также следующие документы, принятые Африканской комиссией по правам человека и народов: пп. 37-38 Руководящих принципов о праве на свободу объединения и собраний в Африке.

6 См. Руководящие принципы, принцип 7 о праве на свободный поиск, получение и использование ресурсов, п. 32. См. также статью 50 Рекомендации Комитета министров CE/Res (2007)145 государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятой 10 октября 2007 г., в которой говорится, что НКО вправе свободно запрашивать и получать финансирование в виде денежных средств или пожертвований в натуральной форме.

7 П. 9 Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации (A/HRC/23/39), представленного Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года.

8 В соответствии со статьей 50 Рекомендации Комитета министров CE/Res (2007)145 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принятой 10 октября 2007 г., «НГО должны иметь право запрашивать и получать финансирование [...] не только от государственных органов своего государства, но также и от институциональных или индивидуальных доноров, других государств или многосторонних учреждений». В пояснительной записке к Рекомендации также говорится о том, что «единственным ограничением на иностранные пожертвования, должна быть общеприменимая правовая норма о таможене, валюте и легализации доходов, полученных преступным путем, а также о финансировании выборов и политических партий. К таким пожертвованиям не должны применяться никакие другие виды налогообложения или какие-либо особые обязательства по отчетности» (п. 101). См. также Отчет Межамериканской комиссии по правам человека о положении правозащитников в Америке от 7 марта 2006 г., рекомендация 19: «государства должны позволять иметь и облегчать правозащитным организациям доступ к иностранным средствам в рамках международного сотрудничества на прозрачных условиях». См. пп. 37-39 Руководящих принципов о праве на свободу объединения и собраний в Африке.

9 Согласно статье 64 ДФЕС речь идет об ограничениях, действовавших на 31 декабря 1993 г. (для Болгарии, Эстонии и Венгрии применимой датой является 31 декабря 1999 года).

10 См. ЕСП: Дело С-318/07, Хайн Перше против финансового управления Люденшайда, решение Большой палаты от 27 января 2009 года, пп. 23-30.

11 См. ЕСП: Дело С-386/04, Центр музыковедения Уолтера Штауффера против финансового управления Мюнхена, решение от 14 сентября 2006 года, п. 31.

12 См. пп. 20, 22 и 109 Руководящих принципов.

13 См. п. 110 Руководящих принципов, в котором подчеркивается, что основой любых ограничений права на свободу собрания может являться исключительно одной из законных целей, предусмотренных международными стандартами.

14 См. следующие документы, принятые Африканской комиссией по правам человека и народов: Моним Эльгак, Осман Хумейда и Амир Сулиман (представлены Международной федерацией прав человека и Всемирной организацией против пыток) против Судана, сообщение № 379/09 (2014), п. 118. См. также п. 24 Руководящих принципов о праве на свободу объединения и собраний в Африке.

15 См. пп. 112 и 113 Руководящих принципов; в п. 113 подчеркивается, что именно государство несет бремя доказывания того, что законная цель, для достижения которой вводятся ограничения, не может быть достигнута за счет использования меньших ограничений.

16 См. п. 2 статьи 1 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» 2017 года, в котором говорится о «денежных средствах или других активах, имеющих, прямо или косвенно, иностранное происхождение» (за исключением грантов ЕС).

17 См. помимо прочего, п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г. (в редакции 2016 г.), который, помимо прочего, распространяется на финансирование, предоставляемое любым иностранным государством, государственным органом или должностным лицом, а также иностранными частными лицами, компаниями или лицами без гражданства, или любым лицом, уполномоченным вышеупомянутыми организациями или лицами. См. также статью 14 Налогового кодекса Республики Казахстан в редакции от 11 октября 2016 года, согласно которой налогоплательщики обязаны представлять отчеты о поступлении и расходовании денежных средств и/или иного имущества, полученного от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных лиц и лиц без гражданства. См. также Раздел 5 закона Израиля «О раскрытии информации НКО, поддерживаемых иностранными государственными структурами» (в редакции 2016 года). 18 См. п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17, п. j) статьи 2 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» 2010 г., а также статью 17С закона Иордании «Об обществах» 2008 г. (в редакции 2009 г.). См. также статью 14 Налогового кодекса Республики Казахстан в редакции от 11 октября 2016 года, согласно которой налогоплательщики обязаны представлять отчеты о поступлении и расходовании денежных средств и/или иного имущества, полученных от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных лиц и лиц без гражданства.

19 См. п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17, статью 14 Налогового кодекса Казахстана, сноска 17.

20 См. статью 24-1 закона Азербайджана «О некоммерческих организациях» в редакции 2018 г.

21 См. статью 2 закона Бангладеш «О регулировании иностранных пожертвований (добровольной деятельности)» 2016 г. См. также статью 14 Налогового кодекса Казахстана, сноска 17.

22 См. п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17. См. также статью 30 закона «Об объединениях Алжира» 2012 г.

24 См. п. j) статьи 2 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» 2010 г.

25 См. п. j) статьи 2 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» 2010 г.

26 См. п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17.

27 См. статью 2 закона Бангладеш «О регулировании иностранных пожертвований (добровольной деятельности)» 2016 г., и статью 28 закона Египта «О регулировании гражданских работ» 2019 г., в которой также упоминаются «египетские или иностранные физические или юридические лица, находящиеся за границей».

28 См. статью 28 закона Египта «О регулировании строительных работ» 2019 г.: «Египетские или иностранные физические или юридические лица, находящиеся за границей, или иностранные физические или юридические лица, находящиеся в Египте».

29 См. п. j) статьи 2 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» 2010 г.

30 См. п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17 (при этом положения вышеуказанного пункта не применимы к публичным акционерным обществам с государственным участием и их дочерним обществам).

31 См. п. j) статьи 2 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» 2010 г.

32 См. п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17. См. также статью 14 Налогового кодекса Казахстана, сноска 17.

33 См. п. j) статьи 2 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» 2010 г., которая, при этом, прямо освобождает ООН, Всемирный банк, МВФ и любую другую организацию, указанную правительством страны, от установленных вышеуказанным законом ограничений.

34 См. Тунис (указ № 88 от 2011 г. о регистрации объединений и обществ) и Боливия, верховный указ № 29308 от 2007 г. (в редакции 2011 г.).

35 См., например, Политику сотрудничества в целях развития Непала 2014 г. В июле 2014 года

Департамент внешних ресурсов Министерства финансов и планирования Шри-Ланки уведомил общественность о том, что любая организация или физическое лицо, осуществляющее проект с участием иностранной помощи, обязано получить одобрение соответствующих государственных органов (при этом имеются свидетельства того, что в настоящее время это требование не соблюдается). В Великобритании Комиссия по благотворительности (независимый орган, отвечающий за надзор и руководство работой местных благотворительных организаций) изменила вопросник (в отчетности за 2019 г.) для благотворительных организаций, добавив конкретные вопросы об источниках доходов, полученных за пределами Великобритании.

36 См. постановление Министерства внутренних дел Индонезии № 38 от 2008 г. о принятии и предоставлении помощи социальных/благотворительных организаций иностранным лицам и от иностранных лиц.

37 См. статью 20 закона «Об объединениях, социальных и культурных клубах, специальных комитетах, работающих в сфере молодежи и спорта, и частных учреждениях Бахрейна» от 18 декабря 1989 г., в которой сказано: «Ни одно объединение не вправе получать денежные средства от иностранного лица или органа».

38 См. раздел 1 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа», который устанавливает следующий предел: «в два раза больше суммы, указанной в разделе 6(1) b) закона LIII «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» 2017 г. (т.е. 7,2 миллиона венгерских форинтов).

39 В Ирландии, несмотря на отсутствие закона об ОГО и прямых ограничений на иностранное финансирование ОГО, в соответствии с разделами 23А и 48А закона о выборах 1997 г. запрещено иностранное финансирование (со стороны иностранных физических лиц, не проживающих в Ирландии, и юридических лиц, не имеющих в Ирландии действующих/ключевых офисов) не только политических партий и кандидатов, но и «третьих сторон» (т.е. любых лиц, не являющихся политическими партиями или кандидатами на выборах, и принимающих пожертвования на сумму более 100 евро в год). Это может касаться НКО в тех случаях, когда они участвуют в политической деятельности, политических или избирательных кампаниях. В Судане ОГО получают предварительное разрешение на получение иностранного финансирования от Комиссии по гуманитарной помощи только в том случае, если они оказывают (узкоспециализированные) гуманитарные услуги. В Зимбабве международные средства на проекты по

работе с избирателями, осуществляемые ОГО, можно направлять только через Избирательную комиссию (статья 40С закона о выборах 2018 г.).

40 Статья 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17, где указано, что «политической деятельностью» не является: деятельность в области науки, культуры, искусства, общественного здравоохранения, профилактического лечения граждан и охраны здоровья, социальной поддержки и защиты граждан, охраны материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, занятия физической культурой и спортом, охраны животного и растительного мира, благотворительной деятельности, а также деятельности, направленной на оказание помощи благотворительной и волонтерской деятельности. Закон Венесуэлы «О защите политического суверенитета и национального самоопределения» 2010 г. запрещает организациям, имеющим «политические цели» или защищающим «политические права» иметь имущество или доходы, не являющиеся «национальными» товарами и ресурсами.

41 См. федеральный закон Российской Федерации от 2012 г. № 272-ФЗ от 28 декабря 2012 г. «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», который был принят в ответ на принятие в США так называемого «закона Магнитского» и который конкретно нацелен на американских доноров. Среди прочих положений статья 3 вышеуказанного закона гласит, что деятельность организаций гражданского общества, которые занимаются политической деятельностью (определение которой не прописано четко), и получают средства и иное имущество от граждан или организаций США, или осуществляют проекты или программы США или занимаются любой другой деятельностью на территории Российской Федерации, представляющей угрозу интересам Российской Федерации, может быть приостановлена. В Эритрее всем ОГО фактически запрещено получать финансирование от Организации Объединенных Наций или ее филиалов. В Тунисе объединениям запрещается получать финансирование или любую другую помощь от «стран, не связанных с Тунисом дипломатическими отношениями, или от организаций, защищающих интересы и политику этих стран» (статья 35 Указа № 88 от 2011 г. о регистрации объединений).

42 В некоторых случаях такие положения прописаны нечетко. Например, в Индонезии иностранная помощь не может использоваться для осуществления деятельности, которая «нарушает и/или разрушает национальное единство, целостность и согласие» или которая «нарушает общественный порядок и

общественное спокойствие» (статья 6 Предписания 2008 г.). В Боливии статьей 9 Верховного указа № 29308 запрещена помощь, которая «подразумевает политические или идеологические условия».

43 См. статью 28 закона Египта «О регулировании строительных работ» 2019 г.: Если согласие на получение соответствующего иностранного финансирования не предоставлено в течение шестидесяти дней, его получение считается одобренным (та же статья, п. 3). См. также статью 30 закона Алжира «Об объединениях», статью 17 закона Иордании «Об обществах» (в которой говорится, что пожертвование или финансирование считается одобренным, если отказ не получен по истечении тридцати дней с момента уведомления), и статью 83 закона Бахрейна «Об объединениях, социальных и культурных клубах, специальных комитетах, работающих в сфере молодежи и спорта, и частных учреждениях». В Беларуси вся иностранная помощь (за исключением международной технической помощи) подлежит регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь (см. Декрет Президента Республики Беларусь № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» от 31 августа 2015 г.). В Азербайджане ОГО вправе получать иностранное финансирование только от иностранных доноров, которые имеют свое представительство в Азербайджане, подписали соглашение с Министерством юстиции, и получили заключение Министерства финансов о финансово-экономической целесообразности предоставления гранта (см. Правила получения права предоставления грантов на территории Республики Азербайджан иностранными донорами, утвержденные Кабинетом Министров 22 октября 2015 года (в редакции от 25 января 2017 года)). См. также Правила регистрации договоров (решений) о предоставлении грантов от 5 июня 2015 года. В Непале, в соответствии с п.1 статьи 16 закона «О социальном обеспечении» от 2 ноября 1992 г., общественные организации и учреждения (включая ОГО, занимающиеся вопросами социального обеспечения) обязаны запрашивать разрешение у Совета социального обеспечения (автономный орган) в случае, если они хотят получить какую бы то ни было помощь от правительства Непала, иностранных государств, международных общественных организаций и учреждений, миссий или физических лиц. Однако есть исключения для проектов с небольшими суммами финансирования и коротким сроком выполнения. В Политике сотрудничества в целях развития правительства Непала 2014 года говорится, что гранты, сумма которых не превышает определенный порог, принятию не подлежат.

44 В Индии ОГО, отвечающие определенным требованиям, вправе зарегистрироваться в соответствующем правительственном органе в соответствии с разделом 11 закона «О регулировании

иностранных пожертвований» (ЗРИВ) от 27 сентября 2010 года. В случае получения разрешения на регистрацию по ЗРИВ, организация вправе получать иностранные пожертвования в течение периода до пяти лет. См. также закон Шри-Ланки «О регистрации добровольных организаций социального обслуживания» 1980 г., в частности, разделы 3 и 18, в которых сказано, что добровольные организации социального обслуживания (т.е. ОГО, которые зависят от государственного или частного финансирования, включая иностранные пожертвования, и которые занимаются социальной и гуманитарной деятельностью) подлежат регистрации специально назначенным регистратором добровольных организаций социального обслуживания. В Бангладеш в соответствии с законом «О регулировании иностранных пожертвований (добровольной деятельности)» 2016 г. организация гражданского общества, желающая получить или использовать иностранные пожертвования, подлежит регистрации в Бюро по делам НКО (расположено в канцелярии премьер-министра). Независимо от наличия предварительной регистрации в любом другом органе, требуется отдельное одобрение Бюро по делам НКО для всех проектов.

45 В Турции в соответствии со статьей 21 закона «Об объединении» от 4 ноября 2004 г., объединения вправе получать иностранное финансирование, однако при этом необходимо заранее уведомить об этом компетентный местный административный орган. После получения международного финансирования объединения обязаны уведомить об этом государственные органы в течение одного месяца. Аналогичные правила применяются к фондам (в соответствии со статьей 25 п. 2 закона Турции «О фондах» от 20 февраля 2008 года). В соответствии со статьей 41 указа Туниса № 88 от 2011 года, касающегося регистрации объединений, объединения обязаны публиковать информацию о получаемой ими иностранной помощи, пожертвованиях и грантах, и указывать их источник, сумму и назначение в каком-либо одном печатном издании и на своем сайте (при наличии). В соответствии со статьей 18 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» от 27 сентября 2010 года, ОГО, которые имеют соответствующую регистрацию или право на получение иностранного финансирования, обязаны информировать правительство (и любые другие указанные им органы) о сумме, источнике и способе получения каждого иностранного пожертвования, а также цели и способ его использования.

46 См., например, Раздел 9 закона Бангладеш «О регулировании иностранных пожертвований (добровольной деятельности)» 2016 г, в котором сказано, что ОГО обязаны получать все иностранные пожертвования через специальный банковский счет, открытый в любом зарегистрированном банке. Однако ни один банк не вправе перечислять средства

с такого счета для иностранных пожертвований в пользу какой-либо НКО без соответствующего разрешения Бюро по делам НКО. См. также раздел 17 закона Индии «О регулировании иностранных пожертвований» (ЗРИВ) от 27 сентября 2010 года, в соответствии с которым иностранные средства также подлежат получению через банковский счет, выбранный ОГО (какие-либо иные средства не могут быть получены через такой банковский счет или депонированы на него). Соответствующий банк сообщает компетентному государственному органу сумму и способ получения, а также иную информацию.

47 См. статью 74 закона Бурунди № 1/02 «Создание органической сети некоммерческих организаций» 2017 г., в котором сказано, что все финансовые ресурсы, которые ОГО получают из иностранных источников, должны направляться через Центральный банк и сопровождаться специальным документом, удостоверяющим их происхождение и предназначение. Копии вышеуказанного документа должны быть направлены в соответствующие министерства.

48 См., например, раздел 3.9.10 Политики сотрудничества в целях развития Непала 2014 г., в соответствии с которым все виды сотрудничества в целях развития должно осуществляться через Министерство финансов.

49 См. п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г. (в редакции 2016 г.).

50 См. раздел 1 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 13 июня 2017 года.

51 В соответствии со статьей 24 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» (в редакции 2016 г.), в любых материалах, издаваемых или распространяемых организациями гражданского общества, считающимися «иностранными агентами», в том числе через средства массовой информации или Интернет, должно быть указано, что они издаются/распространяются «некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента». Аналогичным образом, в соответствии с п.5 раздела 2 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 13 июня 2017 года, соответствующие организации обязаны огласить факт получения поддержки из-за рубежа на своей веб-странице и сообщать об этом в выпускаемой ими печатной продукции и иных публикациях. Аналогичное требование содержится в законе Израиля 2016 г., в соответствии с которым НКО, получающие поддержку от иностранных государственных учреждений, обязаны раскрывать соответствующую информацию. В разделе 5а закона

говорится, что организации, получающих основную поддержку со стороны иностранных государственных учреждений, обязаны указывать этот факт в своих ежеквартальных отчетах (как в печатных, так и в электронных версиях). Эта информация также должна быть постоянно присутствовать на сайте НКО, и должна указываться в публикациях, отчетах и переписке с государственными должностными лицами.

52 См. п. 4.2 и 4.3 статьи 32 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г. (в редакции 2016 г.).

53 См. Тунис, статья 41 указа № 88 от 2011 г. «Об объединениях», в которой говорится, что объединения обязаны публиковать информацию о получаемой ими иностранной помощи, пожертвованиях и грантах, и указывать их источник, сумму и цель использования в каком-либо одном печатном издании и на своем сайте.

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

55 См. п.2 раздела 1 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 13 июня 2017 года, который фактически устанавливает предел на уровне 7,2 млн. венгерских форинтов.

56 См. статью 4 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г. (в редакции 2016 г.).

57 См. также статью 14 Налогового кодекса Республики Казахстан в редакции от 11 октября 17 года (сноска 17), согласно которой налогоплательщики обязаны представлять отчеты о поступлении и расходовании денежных средств и/или иного имущества, полученного от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных лиц и лиц без гражданства. См. постановление Правительства РФ № 485 от 28 июня 2008 года «О перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций – получателей грантов». Гранты от иностранных организаций, не включенных в перечень, считаются для российских получателей налогооблагаемым доходом, за исключением случаев, когда такие гранты считаются пожертвованиями по российскому законодательству. В Беларуси гранты не облагаются налогом только в том случае, если они зарегистрированы в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь и используются исключительно по целевому назначению, определенному применимым законодательством и специальными разрешениями/постановлениями Президента. Любая другая полученная иностранная помощь, включая гранты, считается для ОГО налогооблагаемым доходом. См. закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» от 4 октября 1994 г. (в редакции 2013 г.), Декрет Президента Республики Беларусь № 537 «Об утверждении Положения о порядке осуществления контроля за целевым использованием иностранной безвозмездной помощи» (28 ноября 2003 года), и Декрет Президента Республики Беларусь № 24 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи» от 28 ноября 2003 года (в редакции от 16 января 2013 года). См. также Налоговый кодекс Беларуси.

58 В Азербайджане правительство ввело требования о регистрации грантов для того, чтобы содействовать «обеспечению соблюдения международных обязательств Республики Азербайджан в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем». См. «Благотворительность и сеть безопасности», «Как ФАТФ используется для оправдания законов, наносящих ущерб гражданскому обществу, свободе объединения и самовыражения», 16 мая 2013 года: [http://www.charityandsecurity.org/analysis/Restrictive Laws How FATF Used to Justify Laws That Harm Civil Society](http://www.charityandsecurity.org/analysis/Restrictive%20Laws%20How%20FATF%20Used%20to%20Justify%20Laws%20That%20Harm%20Civil%20Society). В Косово статья 24 закона «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» гласит, что ОГО не вправе принимать пожертвования,

превышающие 1000 евро, из одного источника в течение одного дня. ОГО вправе попросить компетентное подразделение финансовой разведки Косово сделать исключение из этого правила.

59 Примеры принятия различными странами ограничительного законодательства по борьбе с терроризмом представлены в работе Джеонга-Ву Ку и Аманды Мерди Свобода или безопасность: позволяют ли ограничения, налагаемые на гражданское общество, уменьшить угрозу терроризма?, 4 июня 2018 года, Международный консорциум по проблемам ограничения гражданского пространства, Центр стратегических и международных исследований: <https://www.csis.org/blogs/international-consortium-closing-civicspace/liberty-or-security-do-civil-society-restrictions>.

60 Обзор различных оснований для принятия правил и норм, ограничивающих иностранное финансирование объединений, представлен в работе Дугласа Рутцена Барьеры при оказании помощи и рост филантропического протекционизма, Международный журнал некоммерческого права, том 7, № 1, март 2015 г., стр. 20-30.

61 Дуглас Рутцен, Барьеры при оказании помощи и рост филантропического протекционизма, Международный журнал некоммерческого права, том 7, № 1, март 2015 г., стр. 25-27. См. также Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации (А/НRC/23/39) (пп. 39-42), представленный Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года.

62 Статья 35 указа Туниса № 88 2011 г.

63 НКО в Азербайджане вправе получать иностранное финансирование только от иностранных доноров, которые имеют свое представительство в Азербайджане, подписали соглашение с Министерством юстиции, и получили заключение Министерства финансов о финансово-экономической целесообразности предоставления гранта. См. статьи 12.3 и 24-1 закона «Об объединениях». См. также Постановление № 339 Кабинета Министров Республики Азербайджан от 4 декабря 2015 года и утвержденные им Правила получения права предоставления грантов на территории Республики Азербайджан иностранными донорами.

64 См., например, статью 6 закона Бангладеш «О регулировании иностранных пожертвований (добровольной деятельности)» 2016 г, в которой сказано, что, что иностранные пожертвования будут приниматься только в том случае, если они относятся к конкретному проекту, одобренному государством. Соответствующая деятельность, финансируемая за счет иностранных пожертвований, будет ограничена рамками соответствующего проекта.

65 См. п. 4. статьи 1 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа». См. также п. 4 статьи 1 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17.

66 См. п. 3 статьи 1 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17, в соответствии с которой закон не распространяется на потребительские кооперативы, товарищества собственников квартир и садово-огородные некоммерческие объединения граждан.

67 См. также п. 4.1, 4.2, 5-7 статьи 1 и п. 6 статьи 2 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г., сноска 17.

68 См. статью 40 закона Алжира «Об объединениях», а также статью 31.2 закона Азербайджана «Об объединениях». См. раздел 3 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа», а также п. 6 статьи 32 закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» 1996 г. (сноска 17).

69 См. раздел 3 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа».

70 В соответствии со статьей 40 закона Алжира «Об объединениях», такое приостановление деятельности может длиться до 6 месяцев; в соответствии со статьей 31.3 закона Азербайджана «Об объединениях», суд вправе приостановить деятельность на год.

71 См. раздел 3 закона Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа». Аналогичные положения можно найти в законе Алжира «Об объединениях» (статья 43) и законе РФ «О некоммерческих организациях» 1996 г. (п. 10, статья 32, сноска 17).

72 В Египте, если объединение или фонд не уведомит государство о плане получения иностранного финансирования, компетентный суд, на основании запроса ответственного административного органа или любого заинтересованного лица, принимает решение о роспуске объединения или фонда или совета директоров или попечителей (статьи 28 и 49 закона «О регулировании строительных работ» 2019 г.).

73 П. 9 Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации (А/НRC/23/39), представленного Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года.

74 Комиссар Совета Европы по правам человека, вмешательство третьей стороны в дело ЭКОЗАЩИТА и другие против России, находящееся на рассмотрении ЕСПЧ, иск № 9988/13, подано 5 июля 2017 года, п. 33-34.

75 Показатель устойчивости ОГО AMP США 2017 <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF> стр. 98

76 См. Дарья Скибо: Пять лет российского закона об иностранных агентах, опубликованный 14 августа 2017 года на онлайн-медиа-платформе openDemocracy в разделе <https://www.opendemocracy.net/od-russia/daria-skibo/five-years-of-russia-s-foreign-agent-law>.

77 См. Дарья Скибо: Пять лет российского закона об иностранных агентах, опубликованный 14 августа 2017 года на онлайн-медиа-платформе openDemocracy в разделе <https://www.opendemocracy.net/od-russia/daria-skibo/five-years-of-russia-s-foreign-agent-law>.

78 См. Руководящие принципы, часть 222, где неоправданные задержки с получением одобрения для реализации проектов, финансируемых из-за рубежа, были сочтены государственной практикой, вызывающей серьезную озабоченность.

79 См. Руководящие принципы, п. 222, где практика, требующая, чтобы иностранные средства направлялись через централизованные государственные фонды, вызывала серьезную озабоченность.

80 См. «Международная амнистия»: законы, призванные заставить замолчать: глобальное подавление организаций гражданского общества, 2019, стр. 23, описывающий трудности, с которыми сталкиваются российские организации гражданского общества, заклеенные как «иностранцы», из-за проверок, крупных штрафов, угроз и судебных разбирательств, возбужденных против них, которые ставят их перед трудным выбором: продолжать ли принимать зарубежные фонды и быть помеченными как «иностранцы», закрываться или полагаться исключительно на российские источники финансирования, включая гранты президента или местных властей, которые – в случае их предоставления - могут привести к ограничению независимости этих организаций.

81 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 33.

82 См. Freedom House, Годфри Мусила, Свободы под угрозой: распространение мер по борьбе с НКО в Африке, май 2019 года, стр. 6.

83 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 14.

84 Государства, которые не подписали или не ратифицировали МПГПП: Бутан, Бруней, Острова Кука, Кирибати, Малайзия, Микронезия, Ниуэ, Мьянма, Оман, Сент-Китс и Невис, Саудовская Аравия, Сингапур, Соломоновы острова, Южный Судан, Тонга, Тувалу, Объединенные Арабские Эмираты и Ватикан. С другой стороны, Китай, Коморские Острова, Куба, Науру, Палау и Сент-Люсия подписали, но так и не ратифицировали Пакт.

85 В настоящее время, за исключением Беларуси.

86 До сих пор АКПЧ не была ратифицирована североамериканскими странами (Канадой и Соединенными Штатами), хотя Соединенные Штаты подписали Конвенцию в 1977 году. Государствами Центральной и Южной Америки, которые не подписали или не ратифицировали Конвенцию, являются Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Белиз, Гайана, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия и Сент-Винсент и Гренадины.

87 В настоящее время единственной африканской страной, на которую не распространяется АХПЧН, является Марокко, которое первоначально ратифицировало Хартию, а затем отозвало свою ратификацию.

88 Африканская комиссия по правам человека и народов: Руководящие принципы свободы ассоциаций и собраний в Африке, п. 24.

89 Африканская комиссия по правам человека и народов: Моним Эльгак, Осман Хуммейда и Амир Сулиман (представлены Международной федерацией по правам человека и Всемирной организацией против пыток) против Судана, иск № 379/09 (2014), п. 118. См. также Африканская комиссия по правам человека и народов: АКПЧН: Пояснительная записка, стр. 5-6, со ссылкой на правовые прецеденты. См. далее Африканская комиссия по правам человека и народов: Руководящие принципы свободы ассоциаций и собраний в Африке, п. 24.

90 См. «Сиракузские принципы об ограничении и отступлениях от положений Международного пакта о гражданских и политических правах» (Сиракузские принципы), принятые группой экспертов по международному праву на конференции, организованной совместно Международной комиссией юристов, Международной ассоциацией уголовного права, Американской ассоциацией Международной комиссии юристов, Институтом прав человека Урбан Морган и Международным институтом высших исследований в области криминологии в апреле и мае 1984 года, п. 15.

91 Африканская комиссия по правам человека и народов: АКПЧН: Пояснительная записка, стр. 4.

92 ЕСПЧ: Сильвер и другие против Соединенного Королевства, иск № 5947/72 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; и 7136/75, решение от 23 марта 1983 года, п. 86.

93 См. ЕСПЧ: «Санди Таймс» против Соединенного Королевства (№ 1), иск № 6538/74, решение от 26 апреля 1979 года, пп. 47-49, где суд отмечает, что два основных требования, вытекающих из термина «предписанный законом», заключаются в том, что законы должны быть надлежащим образом доступны и сформулированы с достаточной точностью, чтобы их действие могло быть прогнозируемым.

94 ЕСПЧ: Сильвер и другие против Соединенного Королевства, иск № 5947/72 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; и 7136/75, решение от 23 марта 1983 года, пп. 88-89, в котором также указывалось, что закон, предоставляющий свободу действий, должен указывать объем такой свободы действий (хотя суд также отметил, что в формулировании законов также невозможно достичь абсолютной определенности). См. также Мэлоун против Соединенного Королевства, иск № 8691/79, решение от 2 августа 1984 года, пп. 66-68.

95 ЕСПЧ: Бартольд против Германии, иск № 8734/79, решение от 25 марта 1985 года, п. 46.

96 МАСПЧ: Слово «законы» в статье 30 Американской конвенции о правах человека. Консультативное заключение АО-6/86 от 6 мая 1986 года, пп. 22, 27, 29 и 35.

97 См. Руководящие принципы, принцип 9 о законности и легитимности ограничений, п. 34.

98 См. Сиракузские принципы, п. 16.

99 См. ЕСПЧ Корецкий против Украины, № 40269/02, решение от 3 апреля 2008 года, п. 47; и «Санди таймс» против Соединенного Королевства (№ 1), № 6538/74, решение от 26 апреля 1979 года, п. 49. См. также Африканская комиссия по правам человека и народов: АКПЧН: Пояснительная записка, стр. 4-5, со ссылкой на правовые прецеденты.

100 Данный вопрос разъяснялся ЕСПЧ во многих судебных делах, в том числе таких, которые касались прослушивания телефонных разговоров; см. Доерга против Нидерландов, № 50210/99, решение от 27 апреля 2004 г., пп. 50-52 и Копленд против Соединенного Королевства, № 62617/00, решение от 3 апреля 2007 года, пп. 45-46 и 48. См. в этом контексте дело Эйри против Ирландии, № 6289/73, решение от 9 октября 1979 года, п. 24, в котором суд подтверждает, что «Конвенция призвана гарантировать не те права, которые являются теоретическими или иллюзорными, а права, которые являются практическими и эффективными». Есть

также более свежее решение ЕСПЧ по делу Намат Алиев против Азербайджана, № 18705/06, решение от 8 апреля 2010 года, п. 72, в котором подтверждается этот принцип относительно толкования положений Конвенции.

101 См. Совместное промежуточное заключение БДИПЧ ОБСЕ/Венецианской комиссии по законопроекту «О внесении изменений в закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Республики Кыргызстан» от 16 октября 2013 года, параграфы 49, 51 и 53; см. также Заключение Венецианской комиссии по федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» («Закон об иностранных агентах»), по федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ, а также по федеральному закону № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации от 27 июня 2014 года («Закон о государственной измене»), пп. 73-76, где говорится о том, как нечеткая формулировка «политическая деятельность» привела к разнонаправленному и порой произвольному введению ограничений и санкций на практике, и пункты 78-82 о расплывчатости и неясности указанного термина как такового (российское законодательство налагает определенные ограничения и обязательства на ассоциации, занимающиеся политической деятельностью и получающие выгоду от иностранного финансирования). См. по этому вопросу также: Экспертный совет по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы, Мнение о законе «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов», август 2013 года, пп. 55 и 58, где отмечено, что деятельность считается «политической» независимо от того, ведется ли она в интересах или финансируется за счет иностранных доноров, а также подчеркнуто, что соответствующим государственным структурам предоставлены широкие полномочия по своему усмотрению определять, является ли деятельность конкретной ОГО «политической».

102 См. Дуглас Рутцен. Барьеры при оказании помощи и рост филантропического протекционизма. Международный журнал некоммерческого права, том 7, № 1, март 2015 г., стр. 35. См. также: Экспертный совет по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы. Мнение о законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов»; август 2013 года, п. 59.

103 Африканская комиссия по правам человека и народов: Моним Эльгак, Осман Хуммейда и Амир Сулиман (представлены Международной федерацией

по правам человека и Всемирной организацией против пыток) против Судана, жалоба № 379/09 (2014), п. 118. См. также: Африканская комиссия по правам человека и народов: Пояснительная записка АКПЧН, стр. 5-6, со ссылкой на правовые прецеденты. См. также: Африканская комиссия по правам человека и народов. Руководящие принципы свободы ассоциаций и собраний в Африке, п. 24.

104 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации. Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 3.

105 Дело ЕСПЧ Сидиропулос против Греции, № 26695/95, решение от 10 июля 1998 года, п. 40. Это также означает, что власти не могут, даже путем введения внешне нейтральных мер, препятствовать свободе объединений тех групп, которые не нравятся властям, или поддержки идей, которые власти хотели бы подавить. Действительно, суд подчеркнул, что статья 18 Конвенции предусматривает, что любые ограничения, допускаемые в отношении закрепленных в ней прав, не должны применяться для иных целей, кроме тех, для которых они были предписаны; см. Объединенная Македонская Организация Илинден-Пирин и другие против Болгарии (№ 2), № 41561/07 и 20972/08, решение от 18 октября 2011 года, п. 18.

106 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации. Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 30.

107 Экономический и социальный совет ООН, Подкомиссия по предотвращению дискриминации меньшинств. Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах. Приложение. Документ ООН E/CN.4/1985/4 (1984)], I A iv, п. 29, принятый в мае 1984 года группой международных экспертов по правам человека, созданной Международной комиссией юристов права, Американской ассоциацией юристов уголовного права, Американской ассоциацией юристов международной комиссии, институтом Урбана Моргана по правам человека и Международным институтом высшего образования по криминологии. Хотя эти принципы и не являются юридически обязательными, они служат авторитетным источником толкования МПГПП в вопросах ограничений и умаления прав человека во время чрезвычайных ситуаций. См. также в этом контексте: дело ЕСПЧ – Станков и Объединенная македонская организация Илинден против Болгарии, № 29221/95 и 29225/95, решение от 2 октября 2001 года, в рамках которого суд установил, что запрет собраний,

организованных данной ассоциацией, нарушил статью 11 ЕСПЧ, поскольку действия и заявления организации не представляли собой насилия или призывов к насилию. Также см. дело Измир Саваш Каршитлари Дернеги против Турции, № 46257/99, решение от 2 марта 2006 года, п. 36; это дело касается статьи 11, в которой отмечается, что государства не могут во имя защиты национальной безопасности или общественной безопасности принимать любые меры, которые они считают целесообразными.

108 Экономический и социальный совет ООН, Подкомиссия по предотвращению дискриминации меньшинств. Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах. Приложение. Документ ООН E/CN.4/1985/4 (1984)], I A iv, п. 32.

109 Руководящие принципы, п. 220.

110 Руководящие принципы, п. 224.

111 См. Совместное заключение Венецианской комиссии-ОБСЕ/БДИПЧ по законопроекту № 140/2017 Румынии «О внесении изменений в Постановление Правительства № 26/2006 об Ассоциациях и фондах» от 16 марта 2018 года, принятое Венецианской комиссией на ее 114-й сессии, п. 64, в котором подчеркивается, что «цель «повышения прозрачности» в сфере НКО сама по себе, по-видимому, не является законной целью в соответствии с вышеупомянутыми международными документами; скорее, прозрачность может быть средством достижения одной из вышеупомянутых целей, изложенных в статье 11(2) ЕСПЧ». Отметим также совместное заключение Венецианской комиссии-БДИПЧ по законопроекту № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи», а также по законопроекту № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины для обеспечения публичной прозрачности финансирования общественных объединений» от 16 марта 2018 года, принятое Венецианской комиссией на 114-й сессии, пп. 35-36. См. также: Доклад Венецианской комиссии о финансировании объединений, 18 марта 2019 года, пп. 80 и 87, подтверждающий этот принцип, и Заключение Экспертного совета по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы по законопроекту 140/2017 Румынии об ассоциациях и фондах, 11 декабря 2017 года, п. 59.

112 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля

2013 года, п. 39. См. также Дуглас Рутцен. Барьеры при оказании помощи и рост филантропического протекционизма. Международный журнал некоммерческого права, том 7, № 1, март 2015 г., стр. 35.

113 См. Парижскую декларацию об эффективности внешней помощи, принятую 2 марта 2005 года на встрече более 100 развивающихся и развитых стран мира в Париже, Франция.

114 См. Аккрскую программу действий, одобренную на совещании развитых и развивающихся стран в Аккре, Гана, 4 сентября 2008 года.

115 См. Пусанское партнерство для эффективного сотрудничества в области развития, одобренное более чем 160 странами и 50 организациями во время Четвертого Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, который состоялся в Пусане, Южная Корея, 29 ноября-1 декабря 2011 года.

116 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 39.

117 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 39. 118 См. Руководящие принципы, принцип 10 о пропорциональности ограничений, п. 41.

118. См. Руководящие принципы, принцип 10 о пропорциональности ограничений, п. 35. См. также Пояснительную записку Африканской комиссии по правам человека и народов: АКПЧН: Пояснительная записка, стр. 4 и 6.

119 См. Комитет ООН по правам человека: Михайловская и Волчек против Беларуси, (сообщение № 1993/2010, 26 августа 2014 г.), п. 7.3, в котором говорится, что «просто наличие объективных оснований для ограничения права на свободу объединений недостаточно. Государство-участник должно далее продемонстрировать, что запрещение объединения необходимо для предотвращения реальной, а не только гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому порядку [...]». См. также: Комитет ООН по правам человека, г-н Чон Ын Ли против Республики Корея, сообщение №1119/2002, Документ ООН ССРР/С/84/D/1119/2002(2005), п. 7.2., и Доклад Венецианской комиссии о финансировании объединений, 18 марта 2019 года, п. 81.

120 Резолюция 2005/80 Комиссии ООН по правам

человека о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, принятая на 60-м заседании Комиссии 21 апреля 2005 года, п. 11 преамбулы.

121 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 29.

122 См. в этом контексте Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 13.

123 См. Совместный Отзыв Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ на законопроект № 140/2017 Румынии «О внесении изменений в правительственное постановление № 26/2006 об ассоциациях и фондах» от 16 марта 2018 года, принятое Венецианской комиссией на ее 114-й сессии, п. 67, и Совместный Отзыв Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ на законопроект № 6674 «О внесении в некоторые законодательные обеспечения открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и использования международной технической помощи» и о законопроекте № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины для обеспечения публичной прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи» от 16 марта 2018 года, принятого Венецианской комиссией на ее 114-й сессии, пп. 37-38.

124 См. Венецианская комиссия, Отчет о финансировании ассоциаций, 18 марта 2019 года, п. 112.

125 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, пп. 23 и 25.

126 См. также ЕСПЧ, Сидиропулос против Греции, иск № 26695/95, решение от 10 июля 1998 года, п. 40, в котором отмечается, что «государства имеют право убедиться в том, что цели и деятельность ассоциации соответствуют правилам, изложенным в законодательстве, но они должны делать это способом, совместимым с их обязательствами по Конвенции и подлежащим рассмотрению учреждениями Конвенции».

127 Руководящие принципы, п. 104.

128 См. Совместное промежуточное заключение

БДИПЧ ОБСЕ/Венецианской комиссии по законопроекту «О внесении изменений в закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Республики Кыргызстан» от 16 октября 2013 года, п. 69.

129 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 35. См. также Африканская комиссия по правам человека и народов: Руководящие принципы свободы ассоциаций и собраний в Африке, принятые на 60-й очередной сессии Комиссии, состоявшейся в Ниамее, Нигер, с 8 по 22 мая 2017 года, п. 38.

130 См. Промежуточное заключение Венецианской комиссии по законопроекту об организациях гражданской деятельности Египта от 18 июня 2013 года, п. 43.

131 Руководство, п. 222.

132 Венецианская комиссия, Отчет о финансировании ассоциаций, 18 марта 2019 года, п. 83.

133 Венецианская комиссия, Отчет о финансировании ассоциаций, 18 марта 2019 года, п. 94.

134 ЕСПЧ, Национальная ассоциация преподавателей послешкольного и высшего образования против Соединенного Королевства, иск № 28910/95, решение Комиссии от 16 апреля 1998 года.

135 См. Экспертный совет по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы, Заключение по Венгерскому законопроекту о подотчетности организаций, поддерживаемых из-за рубежа, от 24 апреля 2017 года, п. 74, а также Венецианская комиссия, Отчет о финансировании ассоциаций, 18 марта 2019 года, п. 13.

136 См. в этом контексте Экспертный совет по праву НКО Конференции МНКО Совета Европы, Заключение по венгерскому законопроекту о подотчетности организаций, поддерживаемых из-за рубежа, 24 апреля 2017 года, п. 27. См. также Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (MONEYVAL), Меры по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, Венгрия, 1-й Расширенный отчет о последующих действиях и пересмотр технического соответствия, декабрь 2017 года, пп. 108-112, где было отмечено, что Венгрия провела оценку рисков сектора ОГО, но законопроект о подотчетности организаций, поддерживаемых из-за рубежа, не основывалась на этой оценке рисков или даже на подходе, основанном на риске.

137 См. Эмиль ван дер Дос де Виллебуа, Некоммерческие организации и борьба с финансированием терроризма: соразмерное реагирование, Рабочий документ Всемирного банка №. 208 (Вашингтон, округ Колумбия, 2010), стр. 13.

138 См. Рекомендацию 1 ФАТФ о применении подхода, основанного на оценке рисков, убедитесь, что меры по предотвращению или смягчению последствий легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма соизмеримы с выявленными рисками. См. также Рекомендация 8, касающаяся некоммерческих организаций, в которой говорится, что «[с] страны должны применять целенаправленные и соразмерные меры в соответствии с подходом, основанным на оценке рисков, к таким некоммерческим организациям, чтобы защитить их от злоупотреблений, связанных с финансированием терроризма».

139 Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Доклад (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 23.

140 См. также Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту № 140/2017 Румынии «О внесении изменений в Постановление Правительства № 26/2006 об ассоциациях и фондах» от 16 марта 2018 года, принят Венецианской комиссией на ее 114-й сессии, п. 66, где Венецианская комиссия и БДИПЧ отмечают, что в тех случаях, когда имеются признаки деятельности по легализации доходов, полученных преступным путем, со стороны отдельных НКО, правильным ответом на это будут уголовные расследования в отношении этих конкретных ассоциаций, а не общие требования к отчетности, которые затрагивают множество других организаций, занимающихся полностью законной деятельностью.

141 См. в этом контексте МАСПЧ: Кимель против Аргентины, решение от 2 мая 2008 года, п. 83, где Суд подтвердил, что ограничение является строго пропорциональным, если «принесенная таким образом жертва не является излишней или непропорциональной по сравнению с преимуществом, полученным от принятия такого ограничения».

142 Руководящие принципы, пп. 24, 113, 220 и 237.

143 См. Руководящие принципы, Принцип 10 о соразмерности ограничений, пп. 35 и 115.

144 Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту № 140/2017 Румынии «О внесении изменений в Постановление

Правительства № 26/2006 об ассоциациях и фондах» от 16 марта 2018 года, принятое Венецианской комиссией на ее 114-й сессии, п. 70. См. также Совместное Промежуточное заключение ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии по законопроекту «О внесении изменений в закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Республики Кыргызстан» от 16 октября 2013 года, принятое Венецианской комиссией на 96-м пленарном заседании, п. 69.

145 См. Заключение Венецианской комиссии по законопроекту Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 20 июня 2017 года, принятое Венецианской комиссией на ее 111-м пленарном заседании, п. 41. См. Заключение Венецианской комиссии по федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» («Закон об иностранных агентах»), о федеральных законах № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и о федеральном законе № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс («Закон о государственной измене») Российской Федерации» от 27 июня 2014 года, п. 55, в котором говорится, что «маркировка «иностранного агента» означает, что НКО не сможет функционировать должным образом, поскольку другие лица и, в частности, представители государственных учреждений, скорее всего, не захотят сотрудничать с ними, и особенно - в плане обсуждения возможных изменений законодательства или государственной политики».

146 См. Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по первоначальному докладу Бангладеш, 27 апреля 2017 года, пп. 27 с) и 28 с), где Комитет рекомендует отменить закон о регулировании бангладешских иностранных пожертвований (волонтерская деятельность). Смотрите также Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Боливарианской Республики Венесуэла, 14 августа 2015 года, п. 20, и Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Израиля, 21 ноября 2014 года, п. 22, среди прочего.

147 См. в этом контексте Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации (А/НRC/23/39), представленный Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 23. См. также Экспертный совет по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы, Заключение по закону «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности НКО, выполняющих функции иностранных агентов» от августа 2013 года, п. 75, в котором говорится, что такие положения особенно не соответствуют требованию соразмерности, если они вызваны любым объемом полученного иностранного финансирования.

148 Руководящие принципы, п. 219.

149 Руководящие принципы, п. 104.

150 Руководящие принципы, пп. 228 и 231.

151 Рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принятой Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров.

152 Резолюция 22/6 Совета ООН по правам человека «Защита правозащитников» (п. 9), принятая 21 марта 2013 г. на двадцать второй сессии Совета.

153 Руководящие принципы, п. 221.

154 П. 26 Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации (А/НRC/23/39), представленного Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года.

155 Рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принятой Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров, пп. 69-70.

156 Руководящие принципы, п. 237.

157 Рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принятой Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров, п. 72. См. также п. 36 Третьего ежегодного отчета «Санкции и ответственность в отношении НКО» Экспертного совета по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы, январь 2011 г., в котором сказано, что законные опасения государств должны в первую очередь решаться посредством указаний (совершать действие или воздерживаться от него) и что санкции следует налагать только за несоблюдение таких указаний. Государствам также не следует сразу же прибегать к преследованию соответствующей НКО в административном или уголовном порядке.

158 ЕСПЧ, Дело Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исафилов против Азербайджана, №. 37083/03, решение от 8 октября 2009 года, п. 82. См. также Руководящие принципы, п. 239.

159 Руководящие принципы, пп. 244-245 и 255. См. также Рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принятой Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров, п. 44, в котором

говорится, что правосубъектность некоммерческих организаций может быть ликвидирована только по их собственному желанию, а также в случае банкротства, длительного бездействия или серьезных нарушений.

160 См. Руководящие принципы, принцип 10 о соразмерности ограничений, пп. 35 и 114. См. также Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединения (A/HRC/23/39), представленный Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, п. 38, и Африканская комиссия по правам человека и народов: п. 92 Руководящих принципов о праве на свободу объединения и собраний в Африке, принятых на 60-й очередной сессии Африканской комиссии по правам человека и народов, состоявшейся в Ниамее, Нигер, с 8 по 22 мая 2017 года.

161 Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту № 140/2017 Румынии о внесении изменений в Постановление правительства № 26/2006 об объединениях и фондах от 16 марта 2018 года (п. 81), принятое Венецианской комиссией на 114-й сессии.

162 См., в данном контексте, пп. 92-97 заключения Экспертного совета по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы по закону о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, касающиеся Положения о деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, август 2013 г., в котором говорится о неопределенных формулировках, содержащихся в вышеуказанном законе, о последствиях временного приостановления деятельности ОГО в соответствии с ним, а также об иных нарушениях прав человека, которые могут возникнуть в связи с ним.

163 См. Комитет ООН по правам человека, Корнеенко и др. против Беларуси (сообщение № 1274/2004, 31 октября 2006 года), пп. 7.6-7.7. См. также п. 237 Руководящих принципов и пп. 75 и 81 Совместного заключения Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту № 140/2017 Румынии о внесении изменений в Постановление правительства № 26/2006 об объединениях и фондах от 16 марта 2018 года, принятого Венецианской комиссией на 114-й сессии, и Заключение Венецианской комиссии по законопроекту Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 20 июня 2017 года, принятое Венецианской комиссией на 111-м пленарном заседании, п. 62, в которой говорится о том, что следует различать две разные ситуации: либо соответствующая организация гражданского общества занимается преступной деятельностью, например, легализацией доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма (в случае чего она

может быть ликвидирована судом на основании общих положения закона без нарушения принципа соразмерности), либо же единственный проступок, который можно вменить ей в вину, – это невыполнение ею обязательств по законопроекту о прозрачности. В последнем случае по мнению Венецианской комиссии роспуск такой ОГО представлялся бы несоразмерной мерой.

164 Руководящие принципы, пп. 237-238.

165 Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту № 140/2017 Румынии о внесении изменений в Постановление правительства № 26/2006 об объединениях и фондах от 16 марта 2018 года (п. 81), принятое Венецианской комиссией на 114-й сессии.

166 См. пп. 101-104 заключения Венецианской комиссии по федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Закон «об иностранных агентах»), федеральных законах № 18-ФЗ и N 147-ФЗ, и по федеральному закону N 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» («Закон о государственной измене») от 27 июня 2014 года, принятого Венецианской комиссией на 99-м пленарном заседании.

167 Руководящие принципы, п. 234.

168 Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту № 140/2017 Румынии о внесении изменений в Постановление правительства № 26/2006 об объединениях и фондах от 16 марта 2018 года (п. 81), принятое Венецианской комиссией на 114-й сессии.

169 В п. 120 Совместных руководящих принципов сказано, что «любая апелляция или оспаривание решения о запрете, роспуске или приостановлении деятельности объединения, как правило, приводит к временной приостановке действие решения, а это значит, что решение не должно приводиться в исполнение до тех пор, пока не будет принято решение в отношении апелляции или оспаривания [за исключением случаев, когда] имеются исключительно убедительные доказательства того, что преступление было совершено объединением».

170 Резолюция 22/6 Совета ООН по правам человека «Защита правозащитников» (п. 9), принятая 21 марта 2013 года на двадцать второй сессии Совета.

171 См. Руководящие принципы, принцип 5, п. 93 и пп. 122–127.

172 Резолюция 22/6 Совета ООН по правам человека «Защита правозащитников» (п. 9), принятая 21 марта 2013 года на двадцать второй сессии Совета.

173 Рекомендации Комитета министров СМ/Рес(2007)14 государствам-членам о правовом статусе некоммерческих организаций в Европе, принятой Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров, п. 7.

174 ЕСПЧ, Расмуссен против Дании, иск № 8777/79, решение от 28 ноября 1984 года, п. 38. См. также Маркс против Бельгии, иск № 6833/74, решение от 13 июня 1979 года, п. 33.

175 ЕСПЧ, Московское отделение Армии Спасения против России, №. 72881/01, решение от 5 октября 2006 года, п. 82.

176 См. пп. 101-104 заключения Венецианской комиссии по федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Закон «об иностранных агентах»), федеральных законах № 18-ФЗ и № 147-ФЗ, и по федеральному закону № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» («Закон о государственной измене») от 27 июня 2014 года, принятого Венецианской комиссией на 99-м пленарном заседании. Венецианская комиссия на ее 99-м пленарном заседании, п. 59; см. также Совместную временную комиссию БДИПЧ/ОБСЕ и Венеции. Заключение по проекту закона о внесении изменений в закон «О некоммерческих организациях» и иные законодательные акты Республики Кыргызстан от 16 октября 2013 года, принятое Венецианской комиссией на 96-м пленарном заседании, п. 54. См. также п. 63 вышеуказанного заключения, в котором отмечено, что «те, кто не согласен с лицами, принимающими решения, с большой вероятностью захотят попытаться повлиять на их решения. Как следствие, с большой вероятностью законопроектом будет предусмотрено навешивание ярлыка «иностранного агента» на объединения, члены которых не разделяют политических взглядов власти. Это приведет к тому, что объединения будут наказывать за их политические убеждения, что равносильно дискриминации, запрещенной международными стандартами.

177 См. Руководящие принципы, пп. 225 и 228. См. также ту часть Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации (А/НRC/23/39) (п. 24), представленного Совету по правам человека на двадцать третьей сессии 24 апреля 2013 года, которая посвящена мерам, применяемым против сектора гражданского общества в рамках борьбы с терроризмом.

178 См. также, в данном контексте, пп. 122-127 Отчета о финансировании объединений Венецианской комиссии от 18 марта 2019 года.

179 Руководящие принципы, п. 67.

180 См. также Эрнст и другие против Бельгии, иск № 33400/96, решение от 15 июня 2003 года, п. 109. См. также ЕСПЧ, Стес Колас Эст и другие против Франции, № 37971/97, решение от 16 апреля 2002 года, п. 41. В своем решении по делу Немец против Германии, № 13710/88, решение от 16 декабря 1992 года, п. 29, суд постановил, что «ограничивать данное понятие «внутренним кругом», в котором человек может жить своей личной жизнью в соответствии с собственным выбором и полностью исключить из него внешний мир, этим кругом не охваченный, являлось бы слишком ограничительной мерой. Уважение к частной жизни должно также включать в себя, в определенной степени, право устанавливать отношения с другими людьми и развивать их. Кроме того, судя по всему, не существует принципиальной причины, по которой такое понимание понятия «частная жизнь» должно исключать деятельность профессионального или делового характера, поскольку в конечном итоге именно в рамках своей трудовой жизни большинство людей получают существенную, если не самую большую, возможность развивать отношения с внешним миром».

181 См. п. 98 заключения Венецианской комиссии по федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Закон «Об иностранных агентах»), федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ, и по федеральному закону № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» («Закон о государственной измене») от 27 июня 2014 года, принятой Венецианской комиссией на 99-м пленарном заседании; см. также п. 77 Совместного промежуточного заключения БДИПЧ/ОБСЕ-Венецианской комиссии по законопроекту о внесении изменений в закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Республики Кыргызстан от 16 октября 2013 года, принятого Венецианской комиссией на 96-м пленарном заседании.

182 П. 77 заключения по проекту закона о внесении изменений в закон «О некоммерческих организациях» и иные законодательные акты Республики Кыргызстан от 16 октября 2013 года, принятое Венецианской комиссией на 96-м пленарном заседании.

183 См., в данном контексте, пп. 92-97 Заключения Экспертного совета по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы по закону о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, касающиеся Положения о деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, август 2013 г.

184 См. п. 74 заключения Экспертного совета по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы по законопроекту Венгрии «О

прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 24 апреля 2017 года, ссылающийся на решение ЕСПЧ по делу Национальной ассоциации преподавателей послешкольного и высшего образования. Система образования против Соединенного Королевства, иск № 28910/95 от 16 апреля 1998 года, в котором говорится, что любое обязательство ОГО общего характера по раскрытию имен и адресов своих членов несовместимо с правами на свободу объединения и частную жизнь. Экспертный совет отметил, что аналогичная аргументация может применяться и в отношении доноров.

185 См. п. 74 заключения Экспертного совета по законодательству об НКО Конференции МНКО Совета Европы по законопроекту Венгрии «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа» от 24 апреля 2017 года. См. также, п. 13 Отчета о финансировании объединений Венецианской комиссии от 18 марта 2019 года.

186 См. также, п. 13 Отчета о финансировании объединений Венецианской комиссии от 18 марта 2019 года.

187 Пп. 94-95 Отчета о финансировании объединений Венецианской комиссии.

188 Руководящие принципы, п. 231.

189 П. 46 Совместного заключения Венецианской комиссии-ОБСЕ/БДИПЧ по законопроекту № 6674 «О принятии некоторых законодательных актов для обеспечения публичной прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использовании международной технической помощи» и по законопроекту № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины для обеспечения публичной прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи» от 16 марта 2018 года, принятого Венецианской комиссией на 114-й сессии. См. также Конвенцию Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (ETS 108), Страсбург, 28 января 1981 года.

190 Как также подтверждается в деле ЕСПЧ Уранио Тохо и другие против Греции, иск № 74989/01, решение от 20 октября 2005 года, п. 37. См. также Межамериканский суд по правам человека, дела Уилка-Теске против Перу, 3 марта 2005 года, серия С №. 121, п. 77, и Гарсия и семья против Гватемалы, 29 ноября 2012 года, серия С №. 258, пп. 117-118. См. также Руководящие принципы, принцип 2 об обязанности государства уважать, защищать и содействовать осуществлению права на свободу объединения, п. 27.

191 Организация Объединенных Наций, Экономический и Социальный Совет, Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, п. 29 Сиракузских принципов о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в международном пакте о гражданских и политических правах, Приложение, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1984)], IA iv, принятых в мае 1984 г. группой международных экспертов по правам человека, которые были созданы Международной комиссией юристов, Международной ассоциацией уголовного права, Американской ассоциацией Международной комиссии юристов, Институтом прав человека Урбана Моргана и Международным институтом высших исследований в области криминалистики. Хотя вышеуказанные принципы и не имеют обязательной юридической силы, они являются авторитетным источником толкования МПГПП в отношении ограничительных оговорок и отступления от прав человека в условиях чрезвычайного положения.

192 В п. 224 Руководящих принципов отмечено, что государство должно поощрять и способствовать подотчетности и прозрачности объединений, но не должно требовать этого. См. также п.64 заключения Совместной Венецианской комиссии-ОБСЕ/БДИПЧ по законопроекту № 140/2017 Румынии о внесении изменений в Постановление правительства № 26/2006 об объединениях и фондах от 16 марта 2018 года, принятого Венецианской комиссией на 114-й сессии, в котором подчеркнуто, что «цель «повышения прозрачности» сектора НКО сама по себе не представляется законной целью, указанной в вышеупомянутых международных документах; скорее, прозрачность может быть средством для достижения одной из вышеупомянутых целей, изложенных в статье 11 (2) ЕКПЧ». Обратите также внимание на пп. 35-36 заключения Совместной Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использования международной технической помощи» и законопроекту № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины для обеспечения публичной прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи» от 16 марта 2018 года, принятого Венецианской комиссией на 114-й сессии.