

---

Варшава, 25 июля 2023 г.  
Записка №: NGO-GEO/465/2023 [JB]

---

**ЗАПИСКА ПО ПОВОДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ  
ИНИЦИАТИВ, КАСАЮЩИХСЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЙ,  
ФИНАНСИРУЕМЫХ ИЗ-ЗА РУБЕЖА, ИЛИ ТАК  
НАЗЫВАЕМЫХ «ЗАКОНОВ ОБ ИНОСТРАННЫХ  
АГЕНТАХ» И АНАЛОГИЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, А  
ТАКЖЕ ИХ СООТВЕТСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМ  
СТАНДАРТАМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

---

**ГРУЗИЯ**

---

В подготовке данной записки принимали участие Элис Томас, международный эксперт по правам человека и правовым вопросам, а также члены [Совета экспертов БДИПЧ по вопросам свободы собраний и объединений](#).

Записка подготовлена при согласовании с Клеманом Вулем, Специальным докладчиком ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, в рамках [Инициативы ООН по защите и расширению пространства для деятельности гражданского общества](#).

---



---

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

---

Улица Миодова 10,  
PL-00-251 Варшава,  
Польша

Тел: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## **КРАТКИЙ ОБЗОР**

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ с удовлетворением приняло запрос Народного защитника Грузии о проведении международной экспертизы в связи с законодательными инициативами, направленными на введение специальных ограничений в отношении некоторых объединений, получающих финансирование или иные формы поддержки из-за рубежа (или так называемыми «законами об иностранных агентах»).

Основная цель настоящей Записки заключается в том, чтобы представить обзор проблем в области прав человека, связанных с «законами об иностранных агентах» или аналогичными законодательными инициативами, с точки зрения их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения, в первую очередь праву на свободу объединения, а также другим правам, включая право на свободу выражения мнения и убеждений, право на уважение личной и семейной жизни, право на участие в ведении государственных дел и право на свободу от дискриминации.

Запрос о подготовке данной Записки поступил после разработки Грузией двух законодательных инициатив (проекта закона «О регистрации иностранных агентов» и проект закона «О прозрачности иностранного влияния»), которые к настоящему моменту были отозваны. Тем не менее, ввиду важности темы, Народный защитник Грузии обратился с просьбой о проведении анализа соответствующих международных норм, рекомендаций и сравнительных примеров, а также проблем в области прав человека, возникающих в связи с данными и аналогичными им законодательными актами.

Право на свободу объединения является краеугольным камнем динамичной, плюралистической и основанной на широком участии демократии, а также важнейшим условием для реализации целого ряда других прав человека. Доступ к финансированию, в том числе международному и иностранному, является важнейшим элементом права на свободу объединения. Как подчеркивается в «Руководящих принципах по свободе объединений», право на свободу объединения было бы лишено своего смысла, если бы группы лиц, желающих создать объединение, не имели возможности привлекать различные ресурсы, в том числе финансовые, натуральные, материальные и человеческие, из различных источников, включая государственные или частные, национальные, зарубежные или международные. Для осуществления своей деятельности объединениям необходимо финансирование, однако в некоторых странах иностранное финансирование рассматривается как нечто, вызывающее подозрения. В основном

так называемые «законы об иностранных агентах» или аналогичное законодательство направлены на усиление контроля за таким финансированием и деятельностью объединений-получателей путем введения новых обязательств, таких как отдельные и в целом обременительные требования к регистрации, маркировке, отчетности, бухгалтерскому учету и публикации/раскрытию информации, а также особый надзор, инспекции и санкции в случае несоблюдения требований. Однако такое законодательство, как правило, не соответствует строгим требованиям международного права в области прав человека, регулирующим введение ограничений права на свободу объединения, в частности, тем, в соответствии с которыми такие ограничения должны быть предписаны законом, преследовать одну из законных целей, признанных международными стандартами, быть соразмерными и необходимыми в демократическом обществе, а также не носить дискриминационного характера.

Помимо международных документов, в Записке представлены сравнительные примеры и ссылки на региональное прецедентное право и другие авторитетные источники, содержащие полезные рекомендации относительно значения и сферы применения международных норм и стандартов, касающихся права на свободу объединения и смежных прав.

В частности, следует отметить следующие ключевые вопросы и соображения, касающиеся «законов об иностранных агентах» и подобных им законодательных инициатив в целом:

(1) Обоснование необходимости принятия подобных законодательных инициатив:

- как правило, обоснование необходимости подобных законодательных инициатив не указывает на реальную, настоящую или неминуемую и достаточно серьезную угрозу государственным интересам или демократии, и не содержит надлежащей оценкой рисков, связанных с сектором гражданского общества, подтверждающей участие НПО в совершении таких преступлений, как коррупция, финансирование терроризма, отмывание денег или связанных с ними преступлений; [пункты 30, 35-36, 52 и 56]
- доводы, приводимые властями страны для обоснования законодательных инициатив, как правило, не являются «уместными и достаточными», не демонстрируют причин недостаточности и/или неэффективности существующей правовой базы, а также не доказывают соразмерность предлагаемых мер поставленной цели; абстрактное предположение о том, что все средства, поступающие из-за рубежа, представляют собой потенциальную угрозу национальным интересам, несовместимо с международными стандартами прав человека; [пп. 30, 36, 38-40 и 59-60]
- как правило, власти не приводятся надлежащего обоснования различий в обращении по причине иностранного происхождения финансирования,

- что означает, что такое различие в обращении, скорее всего, может рассматриваться как дискриминационное; [пп. 42-45]
- как правило, они не объясняют, почему меры, применяемые к объединениям, должны быть более строгими, чем те, которые обычно применяются к коммерческим организациям; [п. 48]
  - разработчики законопроектов обычно не демонстрируют того, что они оценили потенциальное негативное воздействие законодательства на объединения или рассмотрели другие правовые альтернативы и выбрали наименее интрузивные меры с точки зрения защиты основных прав; [п. 75]
  - повышение прозрачности, «открытости» и «публичности» само по себе не является законной целью, описанной в вышеуказанных международных документах, хотя могут быть обстоятельства, при которых оно может быть средством для достижения одной или нескольких законных целей, оправдывающих ограничение этого права, таких как обеспечение общественного порядка или предотвращение таких преступлений, как коррупция, хищения, отмывание денег или финансирование терроризма; [п. 52]
  - такие вопросы, как предотвращение отмывания денег или противодействие финансированию терроризма, не являются основанием для введения новых требований к отчетности для всех объединений без наличия конкретной угрозы или каких-либо конкретных признаков индивидуальной противоправной деятельности; [п. 56]
  - ссылки на Закон США «О регистрации иностранных агентов» (FARA)<sup>1</sup> и Закон Австралии «О программе прозрачности иностранного влияния», принятый в 2018 году, которые принципиально отличаются друг от друга в силу совершенно разных целей и сфер применения, не являются релевантными сравнительными примерами для обоснования введения законодательных инициатив, направленных против объединений, получающих финансирование из-за рубежа; [пп. 65-66]
- (2) термины, используемые для определения организаций, подпадающих под действие так называемых законов об «иностранных агентах» или аналогичных законодательных инициатив, как правило, являются расплывчатыми, чрезмерно широкими и/или неоднозначными и не отвечают принципу правовой определенности и предсказуемости законодательства, что может привести к их широкому или произвольному толкованию и неограниченной свободе действий со стороны государственных органов, отвечающих за применение законодательства; [п. 67]

1 См. <[Закон о регистрации иностранных агентов](#) | [Закон о регистрации иностранных агентов \(justice.gov\)](#)>.

- (3) Законодательные инициативы, как правило, вводят несоразмерные обязательства, ограничения или запреты в отношении так называемых «иностранных агентов» и подобных субъектов, в том числе:
- отдельные обязательства по регистрации, которые на первый взгляд кажутся излишними и непропорциональными, тем более что в случае их несоблюдения обычно применяются чрезмерно жесткие санкции; [пп. 77-81]
  - требования к определенной маркировке всех материалов объединения, которые не только не являются необходимыми, но и, в зависимости от ситуации в стране, могут иметь стигматизирующий эффект, даже если на первый взгляд кажутся нейтральными, особенно когда от других объединений не требуется маркировка, указывающая на их юридическую структуру; [п.п. 85-88]
  - чрезмерно обременительные и затратные обязательства по отчетности, особенно учитывая то, что эти обязательства распространяются на все подобные организации, независимо от их размера и масштабов деятельности, и что они сочетают в себе многоуровневые требования к отчетности, а также требования к аудиту, что делает их соблюдение чрезвычайно сложным и дорогостоящим, причем без четкого обоснования необходимости введения дополнительных обязательств именно для таких организаций; [пп. 98-100]
  - требования к отчетности и раскрытию информации, предусматривающие передачу личной информации о членах, учредителях, донорах, бенефициарах и/или сотрудниках, что может нарушать как их право на уважение частной жизни, так и право объединений на частную жизнь; [п.п. 101-104]
- (4) Законы об «иностранных агентах» в целом предусматривают средства контроля, включая возможность внеплановых проверок без четких правовых оснований, строгих рамок и разрешения суда, которые могут иметь сдерживающий эффект, а также представлять собой инструмент потенциального запугивания и преследования со стороны властей, который может быть использован против организаций, высказывающих критику или инакомыслие; [п.п. 107-109]
- (5) Некоторые законы об «иностранных агентах» предусматривают штрафы или даже тюремное заключение в случае нарушения новых требований/обязательств, налагаемых на «иностранных агентов», что само по себе является непропорциональной санкцией, наряду с роспуском объединения, которая должна оставаться исключительной мерой, применяемой только в крайнем случае; [п.п. 110-113]

- (6) Законы об «иностранных агентах» не соблюдают принцип равного обращения и недискриминации, закрепленный в статье 26 МПГПП, статье 14 ЕКПЧ и Протоколе 12 к ней, поскольку предусмотренные этими законами обязательства применяются на основании иностранного происхождения финансирования объединений и оказывают косвенное дискриминационное воздействие на определенные категории объединений, цели или деятельность которых не всегда совпадают с мнениями и убеждениями большинства населения или даже прямо противоречат им; [пункты 42-45 и 115-116]
- (7) На практике законы об «иностранных агентах» создают риск стигматизации и/или дискредитации некоторых организаций, осуществляющих законную деятельность, включая информационно-пропагандистскую работу и участие в ведении государственных дел/в дискуссиях, и потенциально вызывают недоверие, страх и враждебность в отношении таких организаций, в том числе со стороны бенефициаров, общественности и государственных учреждений/органов, тем самым чрезмерно затрудняя их работу/деятельность. [пп. 83-88]

*В рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам в выполнении обязательств ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ по запросу рассматривает проекты и действующее законодательство, а также соответствующие документы для оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.*

## СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	9
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА.....	10
III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ.....	10
<b>1. ИСТОРИЯ ВОПРОСА .....</b>	<b>10</b>
<b>2. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ООН В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ .....</b>	<b>14</b>
<b>3. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ВНЕСЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ ПО ПРОЗРАЧНОСТИ И РЕГУЛИРОВАНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЙ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ИЗ-ЗА РУБЕЖА, ИЛИ ТАК НАЗЫВАЕМЫХ «ЗАКОНОВ ОБ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ» .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1. Замечания общего характера .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2. Отсутствие обоснований для выдвижения законодательных инициатив, направленных против объединений, финансируемых из-за рубежа, и несоразмерность предлагаемых мер .....</b>	<b>20</b>
3.2.1. Отсутствие риск-ориентированного подхода .....	20
3.2.2. Отсутствие демонстрации подлинной, реально существующей и достаточно серьезной угрозы .....	22
3.2.3. Отсутствие демонстрации неэффективности или недостаточности существующей нормативно-правовой базы .....	22
3.2.4. Несоразмерность предлагаемых новых обязательств или ограничений заявленным целям.....	23
3.2.5. Отсутствие обоснования неравного отношения к некоторым объединениям в зависимости от источников финансирования и отраслевое неравенство .....	23
3.2.6. Отраслевое неравенство.....	26
<b>3.3. «Прозрачность», «публичность» или «открытость» .....</b>	<b>26</b>
<b>3.4. Риск отмывания денег, финансирования терроризма или другие угрозы национальной безопасности или общественному порядку .....</b>	<b>29</b>
<b>3.5. Предполагаемые риски, вызванные так называемым «иностранным влиянием» .....</b>	<b>30</b>
<b>3.6. Ссылки на примеры других стран.....</b>	<b>31</b>
<b>4. СОБЛЮДЕНИЕ ПРИНЦИПА ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ПРЕДСКАЗУЕМОСТИ.....</b>	<b>32</b>
<b>5. НЕОБХОДИМОСТЬ И СОРАЗМЕРНОСТЬ НОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И ОГРАНИЧЕНИЙ, НАЛАГАЕМЫХ НА ОБЪЕДИНЕНИЯ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ ИЗ-ЗА РУБЕЖА .....</b>	<b>35</b>
<b>5.1. Общие замечания.....</b>	<b>35</b>
<b>5.2. Отдельные требования к регистрации и риск стигматизации .....</b>	<b>36</b>
<b>5.3. Обязанность использовать маркировку и стигматизация.....</b>	<b>39</b>

<b>5.4. Ограничение или запрещение некоторых видов деятельности и их влияние на право на свободу выражения мнения и право на участие в ведении государственных дел .....</b>	<b>41</b>
<b>5.5. Дополнительные требования к отчетности и раскрытию информации</b>	<b>44</b>
<b>5.6. Специальный надзор и проверки.....</b>	<b>48</b>
<b>5.7. Санкции, приостановление деятельности объединения и роспуск объединения.....</b>	<b>50</b>
<b>5.8. Право на эффективное средство правовой защиты .....</b>	<b>53</b>
<b>5.9. Отсутствие дискриминации .....</b>	<b>53</b>
<b>6. ПРОЦЕСС ВНЕСЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПОПРАВОК, ВЛИЯЮЩИХ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ОБЪЕДИНЕНИЯ .....</b>	<b>54</b>

## **I. ВВЕДЕНИЕ**

---

1. 6 марта 2023 г. в БДИПЧ поступило обращение от Народного защитника Грузии с запросом о проведении правового анализа проекта Закона Грузии «О регистрации иностранных агентов». Данный запрос поступил в дополнение к обращению от 24 февраля 2023 г. с просьбой проанализировать проект Закона Грузии «О прозрачности иностранного влияния».
2. В результате последовавших политических событий оба законопроекта были отозваны 10 марта 2023 года<sup>2</sup>. По договоренности с Аппаратом Народного защитника Грузии, ввиду важности темы, БДИПЧ продолжило работу, сосредоточившись не на правовом анализе двух законопроектов и аналогичных законодательных инициатив, а на более общем анализе проблем в области прав человека, поднятых в этих двух законопроектах, предлагая сравнительную перспективу и более широкий обзор соответствующих международных стандартов и рекомендаций в области прав человека.
3. Таким образом, в настоящей Записке излагаются применимые международные и региональные стандарты и рекомендации в области прав человека, имеющие отношение к конкретным правовым вопросам, поднятым в двух законопроектах, и, при необходимости, приводится сравнительный анализ аналогичных законодательных инициатив или законодательства других стран и проблем в области прав человека, которые могут возникнуть в связи с ними. В частности, в Записке рассматриваются некоторые из основных прав человека, которые могут быть затронуты подобными законами, а именно: право на свободу объединения и смежные права, такие как право на свободу выражения мнения и свободу убеждений, право на уважение частной и семейной жизни, право на участие в ведении государственных дел и право на свободу от дискриминации. В частности, в Записке рассматривается вопрос об обоснованиях, на которые обычно ссылаются авторы законов при принятии таких законов, и о том, соответствуют ли эти обоснования международным стандартам в области прав человека. В записке также анализируется, могут ли ограничения, вводимые подобными законами, быть оправданы в соответствии с международными документами, то есть предписаны ли они законом, преследуют ли они одну из законных целей, исчерпывающе перечисленных в договоре/конвенции, необходимы ли они в демократическом обществе, что предполагает наличие «насуточной общественной потребности» и соблюдение принципа соразмерности, и являются ли они недискриминационными.
4. БДИПЧ провело настоящий правовой анализ в рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения, принятых в рамках ОБСЕ.

---

2 См. [«Parliament Withdrawing Support for Draft Law on Transparency of Foreign Influence - Parliament of Georgia»](#) («Парламент отказался от поддержки законопроекта «О прозрачности иностранного влияния», Парламент Грузии).

## II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

---

5. В рамках настоящей Записки рассматриваются только основные проблемы в области прав человека, возникающие в связи с законодательными инициативами, направленными на введение специальных ограничений в отношении некоторых объединений, получающих финансирование или иные формы поддержки из-за рубежа (или так называемыми «законами об иностранных агентах»).
6. Последующий правовой анализ основан на международных и региональных стандартах, нормах и рекомендациях в области прав человека, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. В Записке, по мере необходимости, также освещается практика других государств-участников ОБСЕ в этой области.
7. Далее, в соответствии с Конвенцией ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>3</sup> (далее – «КЛДЖ») и Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 года<sup>4</sup>, а также обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, в Записке, по мере необходимости, затрагиваются гендерные аспекты и вопросы многообразия.
8. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ хотело бы подчеркнуть, что данная Записка никоим образом не препятствует дальнейшему формулированию им письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим вопросам в адрес Грузии и региона ОБСЕ в будущем.

## III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ

---

### 1. История вопроса

9. За последний десяток лет был разработан и/или принят целый ряд законов, направленных на ограничение роли и деятельности объединений и организаций гражданского общества в целом. С момента принятия Федерального закона №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» в июле 2012 года<sup>5</sup> (далее Закон РФ «Об иностранных агентах», который в дальнейшем претерпел ряд изменений), ставшего одной из первых подобных инициатив, несколько стран приняли или

---

3 Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее – «КЛДЖ»), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1979 года. Ратифицирована Грузией 26 октября 1994 г.

4 Согласно [Документу Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года](#), «правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение» (п. 2); см. также п. 5.12, согласно которому «независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы» относятся «к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей». См. также: [Решение № 12/05 Совета министров ОБСЕ об обеспечении прав человека и верховенства права в рамках систем уголовного правосудия](#), 6 декабря 2005 г.

5 См. <[Федеральный закон от 20.07.2012 №121-ФЗ · Официальное опубликование правовых актов \(pravo.gov.ru\)](#)>.

попытались принять аналогичные законы, касающиеся объединений, получающих финансовую или иную помощь из-за рубежа, в основном, мотивируя это целью противодействия предполагаемым рискам, связанным с «иностранным влиянием», или, в более общем смысле, введением новых обязательств по отчетности для всех объединений в целях обеспечения прозрачности.

10. Одним из примеров подобного законодательства являются законы, касающиеся некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа, в которых такие организации обозначаются как «иностранные агенты», «организации, получающие финансирование из-за рубежа» и т.п. Зачастую цель таких законов состоит в повышении прозрачности, открытости или публичности финансирования и/или деятельности таких организаций, что подразумевает, что иностранный источник финансирования является подозрительным и требует усиления контроля со стороны государства и общественности. Последствия принятия таких законов варьируются от общественного осуждения соответствующих организаций до более строгого надзора над ними и применения к ним обременительных требований к отчетности и других требований, которые отнимают у них ценное время и возможности, тем самым значительно снижая их способность осуществлять свою обычную деятельность<sup>6</sup>.
11. Согласно Закону РФ «Об иностранных агентах», некоммерческие организации обязаны регистрироваться в отдельном реестре так называемых «иностранных агентов», если они отвечают следующим условиям: во-первых, зарегистрированы в Российской Федерации в качестве некоммерческой организации, во-вторых, получают денежные средства и иное имущество из иностранных источников, в-третьих, занимаются так называемой «политической деятельностью». С момента принятия Закона РФ «Об иностранных агентах» в него неоднократно вносились изменения, и в настоящее время сфера его действия значительно расширилась, охватывая не только некоммерческие организации, но и средства массовой информации, физических лиц и незарегистрированные объединения<sup>7</sup>. Кроме того, под понятие «иностранный агент» теперь подпадают не только организации и физические лица, получающие финансирование из-за рубежа, но и те, кто действует под так называемым «иностранным влиянием». Отсутствие регистрации и несоблюдение всех требований, предъявляемых к «иностранным агентам», может повлечь за собой административную и/или уголовную ответственность. Кроме того, такие организации обязаны маркировать свои публикации как исходящие от «организации-иностранного агента», размещать информацию о своей деятельности в Интернете и подчиняться более широкому и частым требованиям к учету и отчетности по сравнению с другими некоммерческими организациями, не получающими «иностранного финансирования». Они также обязаны подвергаться плановым (а в зависимости от обстоятельств и внеплановым) проверкам со стороны Министерства юстиции. Кроме того, с 2014 года Министерство юстиции имеет право включать организации в реестр «иностранных агентов» по своему усмотрению. Хотя в самом Законе РФ «Об иностранных агентах» не упоминается общая цель обеспечения большей

6 См., напр.: Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации и Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников, Письмо [OL RUS 16/2022](#); и Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Резолюция 2162 (2017).

7 См., напр., «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027-e](#), а также веб-ссылки на соответствующие законопроекты: CDL-REF(2021)047-e, CDL-REF(2021)048-e, CDL-REF(2021)049-e, CDL-REF(2021)050-e, CDL-REF(2021)051-e and CDL-REF(2021)052-e.

прозрачности или открытости деятельности некоммерческих организаций, эта цель упоминалась в подготовительных документах<sup>8</sup> и сопутствующих дискуссиях.

12. После принятия Закона РФ «Об иностранных агентах» аналогичные законодательные инициативы были инициированы в регионе ОБСЕ и других странах, в частности, в Кыргызской Республике (в 2013 и 2016 годах, которые позже были отозваны, и в 2022-2023 годах), в Казахстане и Венгрии (в 2017 году), в Республике Сербской Боснии и Герцеговины (в 2023 году), в Украине (в 2018 году) и других странах<sup>9</sup>. Некоторые из этих законодательных инициатив впоследствии были отозваны из-за последовавшего за ними резонанса на национальном и международном уровнях. Совсем недавно, в начале 2023 года, правительство Грузии подготовило проект закона «О прозрачности иностранного влияния», который преследовал цели, схожие с так называемыми «законами об иностранных агентах» (хотя и распространялся только на организации, получающие более 20% своих средств из иностранных источников). Другие страны, например, Румыния и Украина в 2018 году<sup>10</sup>, также ввели или пытались ввести новые требования по отчетности и/или учету для всех объединений во имя «прозрачности», однако предложенные требования не были одобрены.
13. Например, в Венгрии в 2017 году был принят закон «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа», который, аналогично Закону РФ «Об иностранных агентах», содержал определение организаций, финансируемых из-за рубежа, формы иностранного финансирования и исключения (например, для религиозных организаций). Однако венгерский закон предусматривал применение только при достижении определенного порога иностранного финансирования и не использовал термин «иностранная организация», который был заменен на более нейтральный термин «организация, финансируемая из-за рубежа» (см. подраздел 5.3 ниже). В качестве основной цели принятия данного закона в преамбуле было прямо указано повышение прозрачности деятельности ОГО. После широкой критики со стороны гражданского общества и других государств - членов ЕС, а также решения Суда Европейского Союза (СЕС) от 2020 года закон был отменен в том же 2017 году<sup>11</sup>.
14. В Законе Республики Казахстан «О платежах» и других соответствующих законодательных актах используется термин «субъекты, получающие деньги и (или) иное имущество от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства». В основном это касается пожертвований и грантов, получаемых некоммерческими организациями. Соответствующие объединения/физические лица обязаны предоставлять в налоговый орган информацию о каждом факте получения финансирования от

---

8 Обоснованием введения статуса «иностранного агента» является попытка «обеспечить открытость и гласность в деятельности некоммерческих организаций, осуществляющих функции иностранных агентов, и осуществлять организацию необходимого общественного контроля над работой некоммерческих организаций, участвующих в политической деятельности на территории Российской Федерации и получающих финансирование из иностранных источников». См. Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), 18 марта 2019 г., CDL-AD(2019)002, сноска 93 и ссылки на нее.

9 См. сноску 40, где приведены ссылки на соответствующие юридические анализы, подготовленные БДИПЧ и/или Венецианской комиссией по ряду подобных законодательных инициатив.

10 См., напр., [Проект закона Румынии №140/2017 «О внесении изменений в постановление Правительства №26/2000 об ассоциациях и фондах»](#); см. также [Проект закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи»](#) и [Проект закона Украины № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи»](#).

11 Суд Европейского союза (СЕС), [«Европейская комиссия против Венгрии» \[Commission v. Hungary\]](#) (дело C-78/18), 18 июня 2020 г.

«иностранного источника» в течение десяти рабочих дней со дня его получения. Указанная информация включает в себя налоговый номер/идентификационный номер предприятия и наименование объединения/лица, включенного в соответствующий список, и публикуется на сайте налогового органа раз в полгода. Непредставление данной информации считается административным правонарушением. Кроме того, все физические и юридические лица, получающие финансирование из «иностраных источников», обязаны представлять в налоговые органы сведения о поступлении и расходовании средств и/или имущества из «иностраных источников». Эти сведения должны представляться ежеквартально до момента расходования средств или имущества, полученных от «иностраных источников». Материалы, издаваемые и/или распространяемые за счет «иностраных источников», должны содержать информацию о лицах, «разместивших заказ», и указание на то, что эти материалы изданы и/или распространены за счет «иностраных источников».

15. Если говорить о партнерах ОБСЕ по сотрудничеству, то, к примеру, в Израиле действует Закон №5771-2011 «О раскрытии информации», дополненный Законом (Поправкой) №5776-2016 «Об обязанности раскрытия информации [для органа], поддерживаемого иностранной политической организацией», который регулирует вопросы пожертвований от «иностраных политических организаций», т.е. иностранных государств или связанных с государством институтов. Закон распространяется на ОГО, получающие более 50% своего финансирования от «иностранного политического образования». Согласно закону, такие ОГО обязаны представить отчет об иностранном финансировании в течение недели по окончании квартала, в котором было получено пожертвование. В отчете должны быть указаны личности доноров, сумма и цель пожертвований, а также условия их получения. Список получателей, представивших такой отчет, публикуется на сайте Министерства юстиции. Представленная ОГО информация публикуется на сайте Министерства юстиции, на сайте самого ОГО, *«а также иным способом по выбору»* Министерства юстиции. Несоблюдение этих правил влечет за собой штраф.
16. Многие из перечисленных законов и законопроектов в качестве сравнительного примера для внесения предлагаемых изменений приводят Закон США «О регистрации иностранных агентов» (FARA), что, как подчеркивается ниже, вызывает сомнения, учитывая различия в целях и сферах действия указанных законов, а также в их применении на практике (см. подраздел 3.6. ниже).
17. Как подчеркивается ниже, законы о «прозрачности» или открытости объединений, получающих финансирование из-за рубежа, или так называемые законы об «иностраных агентах» представляют серьезную угрозу для репутации, функционирования или даже существования объединений в стране и наносят вред сектору гражданского общества как таковому. Широкие определения, используемые в таких законах, а также стигматизация, связанная с особым статусом объединений, получающих иностранное финансирование, и зачастую весьма обременительные требования к регистрации, маркировке, отчетности, учету и публикации/раскрытию информации, а также надзору, проверкам и санкциям в случае несоблюдения этих требований представляют собой необоснованные ограничения для реализации права на свободу объединения и других прав человека. Международные и региональные механизмы контроля за соблюдением прав человека высказывают обеспокоенность в отношении подобного законодательства или законодательных инициатив, направленных

против объединений, финансируемых из-за рубежа<sup>12</sup>, учитывая влияние таких законов на гражданское общество в целом.

## 2. Соответствующие международные стандарты в области прав человека и обязательства ООН в области человеческого измерения

18. Право на свободу объединения является краеугольным камнем динамичной, плюралистической и основанной на широком участии демократии, а также важнейшим условием для реализации целого ряда других прав человека<sup>13</sup>. Наиболее важным аспектом права на свободу объединения является возможность лиц совместно преследовать общие интересы, под которыми могут пониматься интересы самих членов объединения, широкой общественности или отдельных частей общества<sup>14</sup>. Объединения часто играют важную положительную роль в достижении целей, которые отвечают интересам общества, что признается на международном и региональном уровнях<sup>15</sup>. Право на свободу объединения зачастую реализуется с целью содействия осуществлению других прав человека, таких как право на свободу выражения мнения, а также, право на свободу мирных собраний, свободу религии или убеждений, право на участие в общественной жизни и т.д. Свобода объединения также тесно связана с правом на свободу мирных собраний<sup>16</sup>, поскольку объединения часто организуют собрания с целью выражения мнения и оказания влияния на общественное обсуждение, а публичные собрания могут в конечном итоге привести к созданию новых объединений<sup>17</sup>. Хотя право на свободу объединения не является абсолютным, оно может быть ограничено или отменено только при соблюдении строгих условий, предусмотренных международными договорами по правам человека (см. п. 28 ниже).
19. Право на свободу объединения закреплено во всех основных международных документах по правам человека, включая статью 22 [Международного пакта о гражданских и политических правах](#) (МПГПП)<sup>18</sup>. Данное право также защищает право объединений на поиск, получение и использование ресурсов, поскольку в

---

12 Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, «*Общие принципы и рекомендации по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам*», [HRC/53/38/Add.4](#), 23 июня 2023 г., п. 40; Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, Доклад от 2013 года, [A/HRC/23/39](#), 24 апреля 2013 г., п.п. 29-30; [Совместное письмо](#) Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации и Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников относительно Закона РФ «Об иностранных агентах», 30 ноября 2022 г.; Совет Европы, [Комиссар по правам человека](#), Вмешательство третьих лиц в осуществление Конвенции о правах человека, жалоба [№ 9988/13](#), дело «Экозащиты». См. также различные заключения БДИПЧ в отношении Кыргызской Республики, Венгрии, Украины, Румынии и других стран, по ссылке [<Legal reviews | LEGISLATIONLINE>](#); и Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), 18 марта 2019 г., CDL-AD(2019)002, а также ряд других заключений.

13 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Руководящие принципы по свободе объединений*», CDL-AD(2014)046, п.п. 1 и 8. См. также Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), дело «Гожелик против Польши» [*Gorzelik v. Poland*], № 44158/98, 17 февраля 2004 г., п. 92, где ЕСПЧ подчеркнул, что объединения, создаваемые для различных целей, включая отстаивание политических программ, а также «защиту культурного или духовного наследия, преследование различных социально-экономических целей, исповедание или преподавание религии, формирование этнической идентичности или утверждение сознания меньшинства, также важны для нормального функционирования демократии», отметив при этом, что: «[г]армоничное взаимодействие людей и групп с различной идентичностью является необходимым условием достижения социальной сплоченности. Вполне естественно, что при нормальном функционировании гражданского общества участие граждан в демократическом процессе в значительной степени достигается за счет принадлежности к объединениям, в которых они могут взаимодействовать друг с другом и сообща преследовать общие цели».

14 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Руководящие принципы по свободе объединений*», CDL-AD(2014)046, п.п. 47 и 76.

15 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Руководящие принципы по свободе объединений*», CDL-AD(2014)046, п. 9.

16 Комитет по правам человека ООН, [Замечание общего порядка № 37 о праве на мирные собрания](#), CCRPR/C/GC/37, 17 сентября 2020 г., п. 100.

17 См., напр.: [Solidarnosc. History in dates](#) («Солидарность: история в датах», дата обращения 9 мая 2023 г.) и [Gilets Jaunes \(«Желтые жилеты во Франции»\): Journal Officiel-Annonce 861](#), 15 марта 2022 г. (дата обращения 11 мая 2023 г.).

18 Международный пакт о гражданских и политических правах (далее «МПГПП»), принятый Генеральной Ассамблеей ООН Резолюцией 2200A(XXI) от 16 декабря 1966 года.

противном случае право на свободу объединения было бы лишено всякого смысла<sup>19</sup>. Кроме того, [Декларация ООН о правозащитниках](#)<sup>20</sup> 1998 года гласит, что «[к]аждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях» (статья 1) и подчеркивает, что государства должны принимать меры для обеспечения этого права. Далее в декларации отмечается, что «[к]аждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации» (статья 13). Право на доступ к финансированию должно осуществляться в юридических рамках национального законодательства, при условии, что такое законодательство согласуется с международными стандартами в области прав человека (статья 3).

20. Далее, в своей Резолюции 22/6 о защите правозащитников Совет по правам человека ООН призывает государства «публично признать важную и легитимную роль правозащитников [...] на основе уважения независимости их организаций и недопущения стигматизации их деятельности» и обеспечить, чтобы «требования относительно представления отчетности [возложенные на объединения] не препятствовали функциональной независимости», чтобы государства не допускали «введения дискриминационных ограничений в отношении потенциальных источников финансирования», и чтобы «ни один закон не содержал положений о криминализации или делегитимизации действий в защиту прав человека на основании происхождения финансовых средств на эти цели»<sup>21</sup>. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации также подчеркнул, что «ассоциации должны свободно искать, получать и использовать иностранное финансирование без необходимости получения какого-либо специального разрешения»<sup>22</sup>, и что стигматизация или делегитимизация деятельности НПО, финансируемых из-за рубежа, или предъявление к ним особых требований в отношении аудита и расследований представляют собой неоправданные ограничения права на свободу объединения<sup>23</sup>.
21. На уровне Совета Европы стандарты права на свободу объединения устанавливаются статьей 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), а также соответствующим прецедентным правом Европейского суда по правам человека. В этой связи вопрос о соответствии законодательства, направленного против объединений, осуществляющих

19 См., напр.: Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, Доклад от 2013 года, [A/HRC/23/39](#), п.п. 8 и 81(b), в котором Специальный докладчик призывает государства обеспечить, чтобы «зарегистрированные и незарегистрированные ассоциации могли запрашивать финансовые средства и другие ресурсы у физических и юридических лиц, как национальных, так и иностранных или международных, без предварительного разрешения или других неоправданных препятствий, в том числе у частных лиц; ассоциаций, фондов или других организаций гражданского общества; иностранных правительств и учреждений по оказанию помощи; частного сектора; Организации Объединенных Наций и иных субъектов, а также получать и использовать эти финансовые средства и ресурсы»; и Доклад о доступе к ресурсам, [A/HRC/50/23](#), 10 мая 2022 г., п. 22 с дополнительными руководящими положениями: «Общие принципы и рекомендации по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам», HRC/53/38/Add.4, 23 июня 2023 г., п. 1. См. также: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», CDL-AD(2014)046, п. 102; и Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация CM/Rec\(2007\)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе](#), принятая 10 октября 2007 г., п. 50.

20 Декларация ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (далее «Декларация ООН о правозащитниках») от 9 декабря 1998 г., единогласно принятая Генеральной Ассамблеей ООН ([A/RES/53/144](#)).

21 Совет по правам человека ООН, Резолюция 22/6 о защите правозащитников, A/HRC/RES/22/6, 21 марта 2013 г., п.п. 5 и 9.

22 Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, Доклад о доступе к ресурсам, [A/HRC/50/23](#), 10 мая 2022 г., п. 22.

23 Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, UN DOC [A/HRC/23/39](#), 24 апреля 2013, п. 20 и дополнительные руководящие положения: «Общие принципы и рекомендации по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам», HRC/53/38/Add.4, 23 июня 2023, п. 1.

- «политическую деятельность» и получающих финансирование или иную помощь из-за рубежа (так называемые законы об «иностранных агентах»), был предметом рассмотрения в постановлении 2022 года по делу «Экозащита и другие против России»<sup>24</sup>. Несколько рекомендаций Комитета министров Совета Европы также содержат полезные указания по вопросу финансирования неправительственных организаций и смежным вопросам, включая *Рекомендацию Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе* (далее «Рекомендация Rec(2007)14»)<sup>25</sup>, Рекомендацию Rec(2003)4 Комитета министров государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний (далее «Рекомендация о финансировании»)<sup>26</sup> и Рекомендацию о правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений (далее «Рекомендация о лоббировании»)<sup>27</sup>. В частности, Комитет министров Совета Европы подчеркивает, что НПО должны иметь право ходатайствовать о получении финансирования и получать его из различных государственных и частных источников, включая иностранные государства и многосторонние учреждения<sup>28</sup>.
22. На уровне Европейского союза (ЕС), учитывая, что многие государства-участники ОБСЕ являются государствами-членами ЕС или кандидатами на вступление в ЕС, важно принимать во внимание первичное законодательство ЕС и Хартию ЕС об основных правах<sup>29</sup>, особенно статью 11 «Свобода выражения мнения и свобода информации» и статью 12 «Свобода собраний и свобода объединения». Не менее актуальна и прецедентная практика Суда Европейского Союза (СЕС), особенно решение от 2020 года по делу «Европейская комиссия против Венгрии» [*Commission v. Hungary*]<sup>30</sup>. В качестве одного из предварительных условий получения статуса кандидата Грузия также должна выполнить установленные Европейской комиссией приоритетные условия<sup>31</sup>. Грузия подала официальную заявку на вступление в ЕС 3 марта 2022 года<sup>32</sup>.
23. На уровне ОБСЕ государства-участники обязались «обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы» (Документ Копенгагенского совещания 1990

24 Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [*Ecodefence and others v. Russia*], №№ 9988/13 и 60, 14 июня 2022 г., п. 96.

25 Комитет министров Совета Европы, *Рекомендация CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе*, принята 10 октября 2007 года.

26 Совет Европы, *Рекомендация Комитета министров государствам-членам CM/Rec(2003)4 об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний*, принята 8 апреля 2003 года.

27 Совет Европы, *Рекомендация Комитета министров государствам-членам CM/Rec(2017)2 о правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений*, принята 22 марта 2017 года.

28 Комитет министров Совета Европы, *Рекомендация CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе*, п. 50, согласно которому: «НПО должна иметь право ходатайствовать о получении финансирования и получать его – в виде денежных средств или пожертвований в натуральной форме – не только от органов государственной власти в своем государстве, но и от организаций или частных жертвователей из другого государства или от многосторонних учреждений, при условии обязательного соблюдения при этом общеприменимых правовых норм, относящихся к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий».

29 *Хартия ЕС об основных правах*, 2012/С 326/02, в статье 12 которой закреплено право на «свободу объединения на любых уровнях, в том числе, в сфере политической деятельности, профессиональных союзов и гражданского общества».

30 Суд Европейского союза (СЕС), «Европейская комиссия против Венгрии» (дело № С-78/18), 18 июня 2020 г.

31 См. *Opinion on the EU membership application by Georgia* («Мнение по заявке Грузии на вступление в ЕС») 17 июня 2022 г.

32 Сайт премьер-министра Грузии: [Signing of Georgia's Application for EU Membership 3 March 2022](#) («Подписание заявки Грузии на вступление в ЕС», 3 марта 2022 года). См. также: [Press Release of 17 June 2022 on the EU Commission on the Recommendation to the European Council to grant Ukraine, Moldova and Georgia's candidate status](#) (Пресс-релиз Комиссии ЕС от 17 июня 2022 года о рекомендации Европейскому Совету предоставить Украине, Молдове и Грузии статус кандидата на вступление в ЕС) и [Press Release of 23 June 2022 of on the European Council](#) (Пресс-релиз Европейского Совета от 23 июня 2022 года), в котором выражается готовность предоставить Грузии статус кандидата.

года)<sup>33</sup>. Кроме того, в Парижской хартии 1990 года они заявили, что «...без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право (...) на свободу ассоциации»<sup>34</sup>. Государства-участники также обязались «признавать в качестве НПО организации, объявившие себя таковыми, согласно соответствующим национальным процедурам, и [...] содействовать созданию условий для свободной деятельности таких организаций на своих территориях» (Документ Московского совещания 1991 года)<sup>35</sup>, а также «расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод» (Стамбульский документ 1999 года)<sup>36</sup>.

24. В записке также содержится ссылка на опубликованные совместно Венецианской комиссией и ОБСЕ «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)»<sup>37</sup> (2014 г.), «[Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий](#)»<sup>38</sup> (2020 г.) и Рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), в частности, Рекомендация 8 «Некоммерческие организации» и Рекомендация 24 «Прозрачность и бенефициарные владельцы юридических лиц»<sup>39</sup>. Настоящая записка также содержит ссылки на другие заключения и отчеты, опубликованные БДИПЧ и/или Венецианской комиссией в данной области, особенно те, которые касаются законодательства, направленного на регулирование деятельности объединений, получающих «иностранное финансирование», или введение новых требований к отчетности в целях повышения «прозрачности» организаций гражданского общества.<sup>40</sup> Особое значение имеют также доклады<sup>41</sup> и письма с выражением обеспокоенности, опубликованные Специальным докладчиком ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, в частности письмо от 30 ноября 2022 года, адресованное Российской Федерации и касающееся Федерального закона № 121-

33. [СБСЕ/ОБСЕ, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ](#), 29 июня 1990 г., п. 10.3.

34. СБСЕ/ОБСЕ, [Парижская хартия для новой Европы](#), 21 ноября 1990 г., п. 3.

35. СБСЕ/ОБСЕ, [Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ](#), 3 октября 1991 г., п. 43.

36. OSCE, [Стамбульский документ](#), 19 ноября 1999 г., п. 27.

37. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046.

38. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2020\)032, «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» \(2-е изд., 2020 г.\)](#).

39. [Рекомендации ФАТФ: Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения](#), в редакции 2023 года.

40. См., напр.: БДИПЧ, [«Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях Кыргызской Республики» \(12 декабря 2022 г.\)](#); [CDL-AD\(2014\)025-e](#), БДИПЧ и Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2018\)004, «Заключение по Проекту закона Румынии № 140/2017 «О внесении изменений в постановление Правительства № 26/2000 об ассоциациях и фондах»](#); [CDL-AD\(2018\)006-e, «Заключение по Проекту закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи» и по Проекту закона № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи»](#); [CDL-AD\(2013\)030, «Совместное промежуточное заключение по проекту закона «О внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Кыргызской Республики»](#). См. также: Венецианская комиссия, [Заключение по Федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» \(Закон РФ «Об иностранных агентах»\), Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ, а также Федеральному закону № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» \(«Закон об измене»\); «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранцах агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», \[CDL-AD\\(2021\\)027\]\(#\); «Предварительное заключение по законопроекту Венгрии об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа», \[CDL-PI\\(2017\\)002\]\(#\), и Венецианская комиссия, \[Доклад о финансировании объединений\]\(#\), CDL-AD\(2019\)002.](#)

41. См. [«Ежегодные тематические доклады | УВКПЧ ООН»](#).

ФЗ от 20 июля 2012 года (Закон РФ «Об иностранных агентах») и последующих поправок к нему<sup>42</sup>.

25. В настоящей записке также упоминаются соответствующие международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения, включая свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ<sup>43</sup>, запрещения дискриминации<sup>44</sup> и вмешательства в личную и семейную жизнь<sup>45</sup>. Кроме того, в записке также затрагивается право на участие в ведении государственных дел (статья 25 МПГПП)<sup>46</sup>.
26. Исходя из вышесказанного, члены объединений и сами объединения являются носителями прав человека, включая право на свободу объединения, право на свободу выражения мнения и право на уважение частной жизни. Более того, государство обязано уважать, защищать и способствовать осуществлению права на свободу объединения, и любые законодательные инициативы или поправки должны рассматриваться с точки зрения этого права<sup>47</sup>.

### **3. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ВНЕСЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ ПО ПРОЗРАЧНОСТИ И РЕГУЛИРОВАНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЙ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ИЗ-ЗА РУБЕЖА, ИЛИ ТАК НАЗЫВАЕМЫХ «ЗАКОНОВ ОБ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ»**

#### **3.1. Замечания общего характера**

27. Как подчеркивалось выше, право на свободу объединения включает в себя также право объединений на поиск, получение и использование ресурсов, поскольку в противном случае свобода объединения теряет всякий смысл<sup>48</sup>. Принцип 7 «Руководящих принципов» гласит, что для ведения своей деятельности объединениям необходимы средства для достижения своих целей, то есть они должны иметь доступ к различным видам ресурсов (включая финансовые, материальные и человеческие), а также иметь возможность получать такие ресурсы из различных источников, будь то государственные или частные,

42 См. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, [OL RUS 16/2022](#), Письмо от 30 ноября 2022 г., адресованное Российской Федерации в связи с Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ и последующими изменениями к нему.

43 Статья 19 МПГПП и статья 10 ЕКПЧ.

44 Статья 26 МПГПП; статья 14 ЕКПЧ и Протокол 12 к ЕКПЧ

45 Статья 17 МПГПП и статья 8 ЕКПЧ.

46 Статья 25 МПГПП.

47 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, Принцип 2 «[Руководящих принципов по свободе объединений](#)» (2014). По мнению Европейского суда по правам человека, «*подлинное и эффективное уважение свободы объединений не может быть сведено к простой обязанности государства не вмешиваться*» (Европейский суд по правам человека, «*Уранио Токсо и другие против Греции*» [*Ouranio Toxo and Others v. Greece*], № 74989/01, 20 октября 2005 г., п. 37 и «*Конвенция призвана гарантировать не теоретические или иллюзорные права, а права практические и эффективные*» (см. «*Эйри против Ирландии*» [*Airey v. Ireland*], № 6289/73, 9 октября 1979 г.).

48 См., напр.: Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, Доклад от 2013 года, [A/HRC/23/39](#), п.п. 8 и 81(b), в котором Специальный докладчик призывает государства обеспечить, чтобы «*зарегистрированные и незарегистрированные ассоциации могли запрашивать финансовые средства и другие ресурсы у физических и юридических лиц, как национальных, так и иностранных или международных, без предварительного разрешения или других неоправданных препятствий, в том числе у частных лиц; ассоциаций, фондов или других организаций гражданского общества; иностранных правительств и учреждений по оказанию помощи; частного сектора; Организации Объединенных Наций и иных субъектов, а также получать и использовать эти финансовые средства и ресурсы*»; и Доклад о доступе к ресурсам, [A/HRC/50/23](#), 10 мая 2022 г., п. 22. См. также: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», CDL-AD(2014)046, п. 102; и Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация СМ/Rec\(2007\)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе](#), принятая 10 октября 2007 г., п. 50.

- национальные, иностранные или международные<sup>49</sup>. В деле *«Экозащиты»*, Европейский суд по правам человека также подчеркнул принципиальную важность того, чтобы НПО *«могли беспрепятственно запрашивать и получать финансирование из различных источников»* с целью выполнения ими своей роли *«стражей общества»*. Суд далее подчеркнул, что *«разнообразие этих источников может повысить независимость организаций, получающих такое финансирование в демократическом обществе»*<sup>50</sup>.
28. Введение новых обязательств или ограничений в отношении объединений, связанных с получением ими финансирования из определенных иностранных или внутренних источников, представляет собой ограничение реализации права на свободу объединений и, как таковое, должно соответствовать строгим требованиям, предъявляемым международными стандартами в области прав человека. Это тем более актуально, что такие новые обязательства по регистрации, отчетности, аудиту, надзору/инспекции влекут за собой дополнительные расходы и необходимость выделения ресурсов, что отвлекает имеющиеся ресурсы от осуществления деятельности объединений, и даже может поставить под угрозу само их существование, особенно когда объединениям приходится делать выбор между отказом от любого иностранного финансирования и подчинением новым ограничениям или требованиям, связанным с получением иностранного финансирования.
29. В свете вышеуказанных международных стандартов в области прав человека и обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения, ограничения права на свободу объединения должны быть созвучны строгому требованию, изложенному в статье 22(2) МПГПП и статье 11(2) ЕКПЧ, согласно которому любое ограничение должно быть предписано законом, то есть быть четким, конкретным и предсказуемым, преследовать одну из законных целей, исчерпывающе перечисленных в договоре/конвенции, быть необходимым в демократическом обществе, что предполагает наличие «насущной общественной потребности» и соблюдение принципа соразмерности<sup>51</sup>. Кроме того, ограничение должно быть недискриминационным (статья 26 МПГПП, статья 14 ЕКПЧ и Протокол 12 к ЕКПЧ). Законные цели, упомянутые в статье 22(2) МПГПП и статье 11(2) ЕКПЧ, включают государственную безопасность, общественную безопасность, общественный порядок по статье 22(2) или предотвращение беспорядков или преступлений по статье 11(2) ЕКПЧ, охрану здоровья или нравственности населения, а также защиту прав и свобод других лиц.
30. В соответствии с «Руководящими принципами по свободе объединений», *«[с]фера применения этих законных целей подлежит узкому толкованию»*<sup>52</sup>. В них также подчеркивается, что *«допустимы лишь убедительные и неоспоримые доводы»* в пользу введения ограничений на свободу объединения, *«[и]ными словами, только*

49 Там же, (БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений» (2014 г.), п. 102. См. также: Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, Доклад от 2013 г., [A/HRC/23/39](#), п. 82 (b), в котором Специальный докладчик призывает государства обеспечить, чтобы «зарегистрированные и незарегистрированные ассоциации могли запрашивать финансовые средства и другие ресурсы у физических и юридических лиц, как национальных, так и иностранных или международных, без предварительного разрешения или других неоправданных препятствий, в том числе у частных лиц; ассоциаций, фондов или других организаций гражданского общества; иностранных правительств и учреждений по оказанию помощи; частного сектора; Организации Объединенных Наций и иных субъектов, а также получать и использовать эти финансовые средства и ресурсы»

50 См., напр.: Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [\[Ecodefence and others v. Russia\]](#), №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п. 169.

51 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, Принципы 9 и 10.

52 БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, п. 34.

бесспорная и настоятельная необходимость может послужить основанием для вмешательства в реализацию права на свободу объединений»<sup>53</sup>. Кроме того, ограничение свободы объединения может быть оправдано только в том случае, если оно необходимо для предотвращения реальной, а не только гипотетической угрозы<sup>54</sup>. Европейский суд по правам человека особо отметил, что «[л]юбое вмешательство должно соответствовать «насуточной общественной потребности», а доводы, приводимые национальными властями для его обоснования, должны быть «существенными и достаточными» и содержать «доказательства существования реальной непосредственной угрозы для демократии»<sup>55</sup>. СЕС в свою очередь подчеркнул необходимость установления «подлинной, реальной существующей и достаточно серьезной угрозы фундаментальным интересам общества»<sup>56</sup>. Как отметили БДИПЧ и Венецианская комиссия, «абстрактные «общественные интересы» и «подозрения» относительно законности и честности финансирования сектора НПО без указания на обоснованный конкретный анализ рисков, касающихся конкретной причастности НПО к совершению таких преступлений, как коррупция или отмывание денег, не могут являться законной целью, оправдывающей ограничение данного права»<sup>57</sup>. Комитет по правам человека подчеркнул, что причины, побуждающие власти ограничивать иностранное финансирование, должны быть конкретными и основанными на фактах<sup>58</sup>.

31. Даже такие вопросы, как предотвращение отмывания денег или противодействие финансированию терроризма, сами по себе не оправдывают введение новых требований к отчетности для всех объединений без наличия конкретной угрозы или каких-либо конкретных признаков индивидуальной противоправной деятельности<sup>59</sup> (см. также подраздел 4.2, посвященный риск-ориентированному подходу).

### 3.2. Отсутствие обоснований для выдвижения законодательных инициатив, направленных против объединений, финансируемых из-за рубежа, и несоразмерность предлагаемых мер

#### 3.2.1. Отсутствие риск-ориентированного подхода

32. В случае с законопроектом Республики Сербской, кроме расплывчатого упоминания о риске «краха правовой системы и конституционного устройства Республики Сербской» и предполагаемых «пагубных последствий» отсутствия регулирования деятельности НКО, пояснительная записка к законопроекту не

53 БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», CDL-AD(2014)046, п. 111.

54 См., напр.: Комитет по правам человека ООН, «Ли Юн Йон против Республики Корея» [Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea], Сообщение № 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), п. 7.2.

55 См., напр.: Европейский суд по правам человека, «Коммунистическая Группа и Унгериану против Румынии» [Partidul Comunistilor (Nepeseristi) and Ungureanu v. Romania], № 46626/99, 3 февраля 2005 г., п. 48; и «Гожелик и другие против Польши» [Gorzelik and Others v. Poland], № 44158/98, 17 февраля 2004 г., п.п. 95-96.

56 См., напр.: Суд Европейского союза (СЕС), «Европейская комиссия против Венгрии» (дело C-78/18), 18 июня 2020 г., п. 91.

57 Венецианская комиссия, Доклад о финансировании объединений, CDL-AD(2019)002, п. 81.

58 Комитет по правам человека ООН, «Михайловская и Волчек против Беларуси» [Mikhailovskaya and Volchek v. Belarus], CCPR/C/111/D/1993/2010 (июль 2014 г.), п. 7.3; «Ли Юн Йон против Республики Корея» [Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea], CCPR/C/84/D/1119/2002 (июль 2005 г.), п. 7.2; Сообщение № 2001/2010, «К против Дании» [Q v. Denmark], Соображения, принятые Комитетом 1 апреля 2015 г., п. 7.3.

59 См. Рекомендации Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), Рекомендация 8 с поправками, которая гласит: «Страны должны применять целевые и пропорциональные меры в соответствии с риск-ориентированным подходом». См. также: Европейский суд по правам человека, «Профсоюз «Добрый пастырь» против Румынии» [Sindicatul «Păstorul cel Bun» v. Romania], [БП], № 2330/09, 31 января 2012 г., п. 69.

обосновывает его разработку ссылками на какие-либо конкретные угрозы.<sup>60</sup> В пояснительной записке к проекту закона Кыргызской Республики не содержится обоснованного и конкретного анализа рисков, касающихся причастности какой-либо НКО к совершению таких преступлений, как коррупция, финансирование терроризма, отмывание денег и связанные с ними преступления<sup>61</sup>. Аналогичным образом, насколько известно БДИПЧ, в обоснованиях к законопроектам Грузии не говорится о конкретной оценке рисков в отношении сектора организаций гражданского общества.

33. Следует упомянуть Рекомендацию 8 ФАТФ, целью которой является обеспечение того, чтобы некоммерческие организации (НКО) не использовались террористическими организациями, и которая требует от стран применения четких и пропорциональных мер в соответствии с риск-ориентированным подходом<sup>62</sup>. Рекомендация 8 применима к некоммерческим организациям, чья деятельность и характеристики подвергают их риску использования в целях финансирования терроризма. Ее применение вовсе не обусловлено тем, что они действуют на некоммерческой основе или могут получать финансирование или иную помощь из-за рубежа. Для целей этой Рекомендации под НКО подразумевается только «юридическое лицо, образование или организация, основным видом деятельности которых является сбор или распределение средств для благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных или братских целей» или для осуществления других видов «добрых дел». Эта рекомендация не применима ко всем видам НКО<sup>63</sup>, и тем более ко всем видам объединений, НПО и ОГО<sup>64</sup>.
34. В недавно опубликованном отчете «Непреднамеренные последствия применения стандартов ФАТФ», отмечается неправомерное использование Рекомендации 8 ФАТФ в качестве оправдания для введения необоснованных ограничений на свободу объединения, в том числе в отношении некоммерческого сектора, в основном из-за неадекватного или неосмотрительного применения риск-ориентированного подхода ФАТФ<sup>65</sup>. Как отмечалось выше, даже при наличии признаков преступной деятельности со стороны отдельных объединений правильным подходом к решению этой проблемы были бы соразмерные адресные меры, как того требует ФАТФ, а не введение новых общих требований к регистрации и отчетности, затрагивающих множество других организаций, занимающихся вполне законной деятельностью и подвергающихся нападкам в силу иностранного происхождения их источников финансирования. Следует

60 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «[Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#)», 12 июня 2023 г., п. 28.

61 БДИПЧ, «[Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях» Кыргызской Республики](#)» (12 декабря 2022 г.), п. 62.

62 Согласно [Пояснительной записке к Рекомендации 8 ФАТФ](#), целью Рекомендации 8 является обеспечение того, чтобы НКО не использовались террористическими организациями: (i) с целью выдать себя за законный субъект; (ii) для использования законных организаций в качестве каналов для финансирования терроризма, в том числе с целью избежать мер по замораживанию счетов; или (iii) для сокрытия или тайного отвлечения средств, предназначенных для законных целей, но отвлеченных на террористические цели. С этой целью государствам предлагается принять следующие требования к НКО: обеспечить публичную доступность информации о личности лиц, которые владеют, контролируют или направляют их деятельность; публиковать ежегодные финансовые отчеты; предпринять меры, которые позволят подтвердить идентификацию, полномочия и положительную репутацию бенефициаров и партнерских НКО; и обеспечить общественную доступность документов о благотворительной деятельности и финансовых операциях НКО (см. п. 6(b) Пояснительной записки к Рекомендации 8). См. также: Европейский суд по правам человека, «Профсоюз «Добрый пастырь» против Румынии» [*Sindicatul «Păstorul cel Bun» v. Romania*], 31 января 2012 г., п. 69.

63 Там же, п. 1 Пояснительной записки к Рекомендации 8 ФАТФ.

64 О проблемах, связанных с реальным выполнением Рекомендации государствами можно узнать в тематическом исследовании «Неправительственные организации и реализация мер по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма» ([Non-governmental Organisations and the Implementation of Measures against Money Laundering and Terrorist Financing](#)).

65 ФАТФ, «Краткое изложение результатов оценки непреднамеренных последствий применения стандартов ФАТФ» ([High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards](#)) (2021).

отметить, что в отношении аналогичного законодательства, требующего регистрации организаций, «получающих поддержку из-за рубежа», с возможным роспуском в качестве меры наказания за его несоблюдение, Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL) выразил обеспокоенность тем, что указанное законодательство не основывается на риск-ориентированном подходе<sup>66</sup>.

35. В свете вышесказанного **властям необходимо предоставить аргументированное обоснование необходимости указанных мер на основе надлежащей оценки рисков, связанных с сектором гражданского общества.**

### *3.2.2. Отсутствие демонстрации подлинной, реально существующей и достаточно серьезной угрозы*

36. Как подчеркивалось выше, при внесении законодательных инициатив, подобных тем, которые рассматриваются в настоящей Записке, **национальные власти должны привести соответствующее и достаточное обоснование с конкретными доказательствами существования достаточно серьезной угрозы для демократии, как того требует, к примеру, ЕСПЧ<sup>67</sup>. СЕС также подчеркнул необходимость установления «подлинной, реально существующей и достаточно серьезной угрозы фундаментальным интересам общества»<sup>68</sup>. Как правило, пояснительные записки к проектам законодательных инициатив не демонстрируют наличия такой подлинной или достаточно серьезной угрозы и не основаны на конкретных доказательствах или оценке рисков.**

### *3.2.3. Отсутствие демонстрации неэффективности или недостаточности существующей нормативно-правовой базы*

37. Как правило, пояснительные записки, прилагаемые к законодательным инициативам, **не обосновывают и не демонстрируют недостаточность, неэффективность или пробелы существующей правовой базы, оправдывающие принятие новых мер.** Например, как подчеркивается в совместном заключении по закону Республики Сербской, государственные органы обосновали необходимость принятия законопроекта неадекватностью существующей нормативно-правовой базы, при этом не уточнив в пояснительной записке, почему существующие требования к отчетности считаются недостаточными для достижения одной из законных целей, предусмотренных международными стандартами в области прав человека<sup>69</sup>.
38. В предыдущих совместных заключениях БДИПЧ и Венецианская комиссия подчеркивали, что сам факт несоблюдения организациями или частными лицами действующего законодательства **«не может служить основанием для введения новых и широких обязательств по отчетности для всех объединений», и что «речь**

66 Совет Европы, [Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма \(MONEYVAL\)](#), Венгрия - 1-й (расширенный) доклад о дальнейших мерах (7 декабря 2017 г.), п. 109.

67 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#)», 12 июня 2023 г., п. 28. См. также: Европейский суд по правам человека, «Коммунистическая Группа и Унгериану против Румынии» [*Partidul Comunistilor (Nepoceristi) and Ungureanu v. Romania*], № [46626/99](#), 3 февраля 2005 г., п. 48; и «Гожелик против Польши» [*Gorzelik v. Poland*], № [44158/98](#), 17 февраля 2004 г., п.п. 95-96.

68 См., напр.: СЕС, [«Европейская комиссия против Венгрии»](#) (дело С-78/18), 18 июня 2020 г., п. 91.

69 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#)», 12 июня 2023 г., п. 30.

идет скорее об эффективности выполнения компетентными органами государственной власти существующих обязательств по отчетности»<sup>70</sup>.

39. Любые новые законодательные инициативы должны сопровождаться **соответствующим объяснением причин недостаточности и/или неэффективности существующей законодательной базы и того, как новые положения будут решать эту проблему.**

#### 3.2.4. Несоразмерность предлагаемых новых обязательств или ограничений заявленным целям

40. Аналогичным образом, в пояснениях, представленных органами государственной власти или разработчиками законопроекта, не объясняется, почему предлагаемые новые положения по усилению публичности и/или новые требования к регистрации и/или отчетности и/или маркировке **являются соразмерными заявленной цели.** Венецианская комиссия однозначно заявила, что *«мера может считаться преследующей конкретную законную цель только в том случае, если она уместна и необходима для достижения этой цели»*<sup>71</sup>. Например, как подчеркивается в недавнем совместном заключении по законопроекту Республики Сербской, *«неясно, каким образом такие новые требования способствуют повышению прозрачности и предоставлению полной информации общественности, что является предполагаемой целью законопроекта»*<sup>72</sup>.

#### 3.2.5. Отсутствие обоснования неравного отношения к некоторым объединениям в зависимости от источников финансирования и отраслевое неравенство

41. Упомянутые выше «законы об иностранных агентах» и другие аналогичные законодательные инициативы объединяет то, что они вводят меры, согласно которым к объединениям, а иногда и к отдельным лицам, получающим средства из иностранных источников, применяется иной подход, нежели к организациям и лицам, получающим средства из местных источников. Таким образом, основным критерием для неравного обращения с объединениями, к которым предъявляются новые требования, является иностранное происхождение их финансирования и/или иной вид (неопределенной) помощи из-за рубежа. В целом пояснительные записки к законопроектам/поправкам не содержат объективных и рациональных обоснований такого дифференцированного подхода к объединениям, получающим иностранное финансирование, и другим юридическим лицам<sup>73</sup>, хотя иногда и ссылаются на якобы существующую общую угрозу национальной безопасности государства или борьбу с преступностью, в первую очередь с отмыванием денег и финансированием терроризма (см. подразделы 3.3-3.5).
42. Статья 26 МППП, статья 14 и Протокол 12 к ЕКПЧ запрещают все формы дискриминации, которая определяется как неравное обращение в отсутствие

70 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Заключение по Проекту закона Румынии № 140/2017 «О внесении изменений в постановление Правительства № 26/2000 об ассоциациях и фондах»*, CDL-AD(2018)004, п. 71.

71 Венецианская комиссия, *Доклад о финансировании объединений*, CDL-AD(2019)002, п. 86.

72 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, *«Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»*, 12 июня 2023 г., п. 59.

73 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, CDL-AD(2018)006-е, *«Заключение по Проекту закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи» и по Проекту закона № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи»*, п. 44; и Экспертный совет по законодательству об НПО, *Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»*, п. 46. См. также: Венецианская комиссия, *Доклад о финансировании объединений*, CDL-AD(2019)002, п.п. 122-127.

объективного или разумного оправдания, законной цели, необходимости и соразмерности<sup>74</sup>. При рассмотрении вопроса о том, является ли различие в обращении дискриминацией, Европейский суд по правам человека считает, что различие в обращении с лицами, находящимися в сходных ситуациях, «является дискриминационным, если оно не имеет объективного и разумного оправдания; иными словами, если оно не преследует законной цели или если отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и целью, которую предполагается реализовать»<sup>75</sup>. Однако в деле «Экозащита» Европейский суд по правам человека решил не рассматривать вопрос о том, нарушает ли российское законодательство статью 14 ЕКПЧ, поскольку «он уже рассмотрел утверждение о том, что организации-заявители были выделены в отдельную категорию и подвергнуты дифференцированному обращению на основании источника их финансирования»<sup>76</sup>. Что касается законодательства, то Венецианская комиссия отметила, что в целом дискриминацией являются только те различия в обращении, которые лишены какого-либо объективного или разумного обоснования<sup>77</sup>. Кроме того, Резолюция 22/6 Совета ООН по правам человека о защите правозащитников призывает государства не допускать «введения дискриминационных ограничений в отношении потенциальных источников финансирования», а также обеспечить, чтобы «ни один закон не содержал положений о криминализации или делегитимизации действий в защиту прав человека на основании происхождения финансовых средств на эти цели»<sup>78</sup>.

43. В деле «Европейская комиссия против Венгрии» СЕС счел, что «различия в обращении в зависимости от национального или «иностранного» происхождения финансовой поддержки и, следовательно, от места проживания или регистрации физических или юридических лиц, предоставляющих поддержку, представляют собой косвенную дискриминацию по национальному признаку [...], поскольку они устанавливают различия в обращении, которые не соответствуют объективным различиям в условиях»<sup>79</sup>. Суд пришел к выводу, что «Венгрия ввела дискриминационные, неоправданные и ненужные ограничения на иностранные пожертвования организациям гражданского общества»<sup>80</sup>. При рассмотрении законопроекта Венгрии 2017 года Венецианская комиссия подчеркнула, что установление такого барьера предусматривает «дифференцированное отношение» к организациям, полагающимся исключительно на внутреннее финансирование, и к тем, которые полагаются на иностранное финансирование. Она напомнила, что «в соответствии с международными документами, дифференцированный подход [между организациями, полагающимися исключительно на внутреннее финансирование, и организациями, полагающимися на иностранное финансирование] возможен только в том случае и в той мере, в какой он преследует ряд законных целей, таких как противодействие отмыванию денег и

74 См., напр.: БДИПЧ, *Аналитическая записка о законодательстве и передовой практике в сфере борьбы с дискриминацией в регионе ОБСЕ* (2019), п. 56.

75 См. напр. Европейский суд по правам человека, «Жданов и другие против Российской Федерации» [*Zhdanov and Others v. Russia*], № 12200/08, 16 июля 2019 г., п. 178, о дифференцированном отношении к ассоциациям и отказе в их регистрации.

76 Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [*Ecodefence and others v. Russia*], №№ 9988/13 и 60, 14 июня 2022, п. 189.

77 Венецианская комиссия, «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 34.

78 А/НRC/RES/22/6, 21 марта 2013 г., п.п. 5 и 9.

79 См., напр.: СЕС, «*Европейская комиссия против Венгрии*» (дело С-78/18), 18 июня 2020 г., п.п. 62-64.

80 Там же, п. 143 (СЕС, «*Европейская комиссия против Венгрии*» (дело С-78/18).

*финансированию терроризма, и соразмерен преследуемым законным целям, не выходя за рамки того, что строго необходимо для достижения этих целей»<sup>81</sup>.*

44. Кроме того, как подчеркивалось в предыдущих совместных заключениях БДИПЧ и Венецианской комиссии, само по себе иностранное происхождение финансирования объединения не является законным основанием для введения дифференцированных ограничений<sup>82</sup>. В отсутствие дополнительного обоснования введение таких ограничений противоречило бы запрету на дискриминацию, закрепленному в статье 26 МПГПП и статье 14 и Протоколе 12 к ЕКПЧ<sup>83</sup>.
45. В свете вышесказанного, **при отсутствии должного обоснования различий в обращении на основании иностранного происхождения финансирования, данные законы (законопроекты), скорее всего, будут признаны дискриминационными.**
46. Некоторые законы об «иностранных агентах» и подобные им инициативы не распространяются на определенные виды объединений без должного обоснования такого дифференцированного подхода. Так, Закон РФ «Об иностранных агентах» не распространяется на религиозные организации, государственные предприятия (и созданные ими некоммерческие организации), государственные и муниципальные организации, зарегистрированные в установленном порядке объединения работодателей, торгово-промышленные палаты и политические партии<sup>84</sup>. Отмененный закон Венгрии не распространялся на объединения и фонды, не относящиеся к ОГО, в том числе на спортивные объединения, организации, осуществляющие религиозную деятельность, и объединения национальных меньшинств<sup>85</sup>.
47. Как отмечалось выше, ни в одном из вышеперечисленных случаев эти исключения не получили разумного объяснения. Например, в пояснительной записке к венгерскому законопроекту было лишь указано, что он *«не применяется к перечисленным организациям, поскольку они либо не являются неправительственными организациями, либо их деятельность связана с осуществлением других основных прав»*, что, как подчеркнула Венецианская комиссия, выглядит не вполне убедительно<sup>86</sup>. Кроме того, в заключении Венецианской комиссии по венгерскому закону отмечается, что указанные исключения были сформулированы в весьма широких выражениях, что дает

81 См. Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), CDL-AD(2017)015, п.п. 33-34.

82 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 33; «Совместное промежуточное заключение по проекту закона «О внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Кыргызской Республики», [CDL-AD\(2013\)030](#), п. 54, которое ссылается для сравнения к решению ЕСПЧ по делу «Московское отделение Армии спасения против Российской Федерации» [*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*], № [72881/01](#), 5 октября 2006 г., п.п. 81-86, в котором Суд не согласился признать иностранное происхождение некоммерческой организации в качестве законного основания для применения дифференцированного подхода. См. также, Венецианская комиссия, «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 34.

83 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Совместное промежуточное заключение по проекту закона «О внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Кыргызской Республики», [CDL-AD\(2013\)030](#), раздел 3. В этой связи в Руководящих принципах отмечается, что «при том, что иностранное финансирование неправительственных организаций может вызывать некоторую законную обеспокоенность, при разработке нормативных актов необходимо стремиться снять эту обеспокоенность при помощи способов, не включающих всеобщий запрет или другие чрезмерно ограничительные меры»; см. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», CDL-AD (2014)046, п. 219.

84 См. <[Федеральный закон от 20.07.2012 №121-ФЗ · Официальное опубликование правовых актов \(pravo.gov.ru\)](#)>.

85 См., напр.: Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), CDL-AD(2017)015, п.п. 42-43.

86 См. Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), CDL-AD(2017)015, п. 43.

основания полагать, что они могут быть бессрочными и создавать проблемы с точки зрения предсказуемости закона<sup>87</sup>, и делается вывод, что указанные исключения являются необоснованными, дискриминационными и, следовательно, нарушают статью 14 ЕКПЧ<sup>88</sup>.

### **3.2.6. Отраслевое неравенство**

48. **Вопрос о дискриминационном отношении к определенным категориям объединений на основании иностранного происхождения их финансирования также необходимо анализировать с точки зрения отраслевого равенства, т.е. меры, применяемые к объединениям, не должны быть более жесткими, чем те, что обычно применяются к коммерческим или хозяйственным организациям<sup>89</sup>.** Как подчеркивается в «Руководящих принципах по свободе объединений» БДИПЧ и Венецианской комиссии, процедура регистрации объединений должна быть не более обременительной, чем процедура, предусмотренная для других юридических лиц, например, предприятий; требования к отчетности также должны быть не более обременительными, чем требования, предъявляемые к другим юридическим лицам, например, к предприятиям; необходимо обеспечить равенство между различными секторами<sup>90</sup>.
49. Для оценки соразмерности предлагаемых изменений в законодательстве Украины БДИПЧ и Венецианская комиссия специально проанализировали, насколько новые требования, такие как предоставление отчетности и другие административные, гражданско-правовые и уголовно-правовые обязательства и санкции, предъявляемые к объединениям, будут более жесткими или более строгими, чем те, которые применяются к другим юридическим лицам, например, предприятиям<sup>91</sup>. Право объединений на свободу поиска ресурсов, защищаемое правом на свободу объединения, должно ограничиваться только требованиями законодательства, применимого в целом к процедурам таможенного контроля и валютным операциям, противодействию отмыванию денег и терроризму, а также к прозрачности и финансированию выборов и политических партий, в той мере, в какой эти требования соответствуют международным стандартам в области прав человека<sup>92</sup>.

### **3.3. «Прозрачность», «публичность» или «открытость»**

50. В целях соответствия международным документам по правам человека соответствующее законодательство должно преследовать одну или несколько законных целей, исчерпывающим образом перечисленных в международных документах, и иметь узкое толкование. Как отмечено в подразделе 1 (История вопроса), многие законы указывают или, по крайней мере, подразумевают, что их целью является повышение прозрачности, открытости или публичности финансирования организаций гражданского общества, в частности, это относится

87 Там же, п. 43 (Венецианская комиссия, [Заклучение по Законопроекту Венгрии, 2017 г.](#)).

88 Там же, п. 65 (Венецианская комиссия, [Заклучение по Законопроекту Венгрии, 2017 г.](#)).

89 См., напр.: Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, Доклад 2013 года, [A/HRC/23/39](#), п. 24.

90 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, п.п. 156 and 225.

91 БДИПЧ и Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2018\)006-е](#), [«Заклучение по Проекту закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи» и по Проекту закона № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи»](#), п. 43.

92 БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, п. 192.

к законам России и Венгрии (в последнем случае ссылка на прозрачность содержится даже в названии закона), а также к проекту закона Грузии «О прозрачности иностранного влияния» или проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и публичности деятельности некоммерческих организаций»<sup>93</sup>, а также к проекту Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих неправительственных организациях»<sup>94</sup>.

51. Повышение прозрачности или открытости финансирования сектора гражданского общества не входит в число законных целей, упомянутых в МПГПП и ЕКПЧ. Хотя Европейский суд по правам человека в принципе признал, что цель повышения прозрачности финансирования ОГО может соответствовать законной цели охраны общественного порядка<sup>95</sup>, он также отдельно указал на получение «*значительного иностранного финансирования*» в связи с выявленными рисками иностранного участия в некоторых «*чувствительных областях, таких, как выборы или финансирование политических движений*», а также на цель предотвращения отмывания денег и финансирования терроризма<sup>96</sup>. Рассматривая венгерское законодательство, СЕС пришел к выводу, что цель повышения прозрачности финансирования объединений не может служить оправданием Закона «О прозрачности», принимая во внимание содержание и цель положений этого закона, и особенно то, что он основан «*на принципиальной и неизбирательной презумпции того, что любая финансовая поддержка [из-за рубежа] и любая организация гражданского общества, получающая такую финансовую поддержку, по своей сути могут поставить под угрозу политические и экономические интересы государства*»<sup>97</sup>.
52. В этой связи, как подчеркивалось в предыдущих заключениях и отчетах БДИПЧ и/или Венецианской комиссии<sup>98</sup>, **повышение прозрачности само по себе не является законной целью, описанной в вышеуказанных международных документах<sup>99</sup>, хотя могут быть обстоятельства, при которых оно может быть средством для достижения одной или нескольких законных целей, оправдывающих ограничение этого права, таких как обеспечение общественного порядка или предотвращение таких преступлений, как коррупция, хищения, отмывание денег или финансирование терроризма<sup>100</sup>. В то же время абстрактные «общественные интересы» и «подозрения» относительно законности и честности финансирования сектора НПО без**

93 См. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2023\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2023)024-e)>.

94 В Пояснительной записке говорится о цели обеспечения «открытости» и «публичности деятельности» некоммерческих организаций, в том числе подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

95 Европейский суд по правам человека, «Экозащита и другие против России» [*Ecodefence and Others v. Russia*], № [9988/13](#), 14 июня 2022 г., п. 122.

96 Европейский суд по правам человека, «Экозащита и другие против России» [*Ecodefence and Others v. Russia*], № [9988/13](#), 14 июня 2022 г., п.п. 139 и 165.

97 СЕС, «*Европейская комиссия против Венгрии*» (дело С-78/18), 18 июня 2020 г., п.п. 86-87.

98 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»*», 12 июня 2023 г., п. 25; «*Заключение по Проекту закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи» и по Проекту закона № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи»*», CDL-AD(2018)006-е, п. 35. См. также: БДИПЧ, «*Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях» Кыргызской Республики*» (12 декабря 2022 г.), п. 107; и Венецианская комиссия, «*Доклад о финансировании объединений*», CDL-AD(2019)002, п.п. 61 and 80.

99 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»*», 12 июня 2023 г., п. 25; БДИПЧ, «*Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях» Кыргызской Республики*» (12 декабря 2022 г.), п. 107; и Венецианская комиссия, «*Доклад о финансировании объединений*», CDL-AD(2019)002, п.п. 61 и 80.

100 Там же.

- указания на обоснованный конкретный анализ рисков, касающихся причастности конкретных НПО к совершению таких преступлений, как коррупция или отмывание денег, не могут являться законной целью, оправдывающей ограничение данного права<sup>101</sup>** (см. также подраздел 3.2.1. выше, посвященный риск-ориентированному подходу).
53. Более того, в «Руководящих принципах по свободе объединений» говорится, что хотя открытость и прозрачность имеют основополагающее значение для повышения подотчетности и общественного доверия, *«[г]осударство не должно требовать от объединений подотчетности и прозрачности, но должно поощрять и стимулировать их к этому»<sup>102</sup>*.
54. В целом, повышение прозрачности и подотчетности является важнейшим компонентом эффективного *государственного* управления, применимым к государственному сектору, но не к частным объединениям, если только они не финансируются из государственных источников<sup>103</sup> или не выполняют важнейшие демократические функции, как это делают, например, политические партии, что может оправдать введение специальных требований к отчетности или раскрытию информации, как подчеркивается в «Руководящих принципах по свободе объединений» и *Рекомендации СМ/Рес(2007)14 Комитета министров Совета Европы<sup>104</sup>*.
55. В контексте регулирования деятельности политических партий Европейский суд по правам человека также признал, что установление определенных требований к прозрачности в отношении политических партий, не является несоразмерным<sup>105</sup>, если эти требования не влекут за собой значительных обязательств по раскрытию информации или предоставлению отчетности. Так, суд признал, что запрет на финансирование политических партий иностранными государствами, который фактически обязывал политические партии раскрывать сведения о пожертвованиях путем их перечисления на указанный банковский счет, был необходим для предотвращения беспорядков<sup>106</sup>. Он также признал, что в связи с возможностью прихода некоторых объединений к власти путем участия в выборах может возникнуть необходимость в их регистрации в качестве политических партий, с тем чтобы они подпадали под действие, например, более строгих правил, касающихся финансирования партий, общественного контроля и прозрачности<sup>107</sup>. Кроме того, Европейский суд по правам человека признал, что, учитывая фундаментальную роль политических партий в нормальном функционировании демократии, общественность может считаться заинтересованной в том, чтобы

101 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Заключение по Проекту закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи» и по Проекту закона № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи»*», [CDL-AD\(2018\)006-e](#), п. 36.

102 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Руководящие принципы по свободе объединений*», CDL-AD(2014)046, п. 224.

103 В «Руководящих принципах по свободе объединений» БДИПЧ и Венецианская комиссия признают, что хотя получение государственной поддержки может оправдать введение требований к отчетности, эти требования не должны быть чрезмерно обременительными и, как минимум, должны быть соразмерны уровню полученной государственной поддержки (см. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Руководящие принципы по свободе объединений*», CDL-AD(2014)046, п. 214).

104 БДИПЧ и Венецианская комиссия, «*Руководящие принципы по свободе объединений*», CDL-AD(2014)046, п.п. 225-226. См. также: Комитет министров Совета Европы, *Рекомендация СМ/Рес(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе*, принята 10 октября 2007 года, п.п. 62-65.

105 Европейский суд по правам человека, «Баскская националистическая партия — региональная организация «Ипарральде» против Франции» [*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France*], № [71251/01](#), 7 июня 2007 г. (в отношении политических партий).

106 Европейский суд по правам человека, «Баскская националистическая партия — региональная организация «Ипарральде» против Франции» [*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France*], № [71251/01](#), 7 июня 2007 г.

107 Европейский суд по правам человека, «Жечев против Болгарии» [*Zhechev v. Bulgaria*], № [57045/00](#), 21 июня 2007 г.

политические партии контролировались и чтобы любое неправомерное расходование средств влекло за собой санкции, особенно в отношении партий, получающих государственное финансирование, так что проверка их финансов сама по себе не вызывает никаких вопросов в плане соответствия статье 11 ЕКПЧ<sup>108</sup>. В любом случае, требования к отчетности и прозрачности, которые могут быть предъявлены к политическим партиям, могут быть обоснованы в свете их особой роли и статуса, однако они не должны распространяться на все объединения. «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» также признают законность некоторых требований в отношении финансирования избирательных кампаний третьими сторонами, включая «расходы на кампанию, осуществляемые независимо от кандидата или партии, с целью прямого или косвенного продвижения или противодействия кандидату или партии», которые «могут быть подвергнуты разумным и соразмерным ограничениям»<sup>109</sup>.

#### 3.4. Риск отмывания денег, финансирования терроризма или другие угрозы национальной безопасности или общественному порядку

56. Как подчеркивалось выше, законная цель может быть использована для предотвращения реальной, а не гипотетической угрозы<sup>110</sup> и при наличии обоснованного анализа конкретных рисков, подтверждающих конкретную причастность сектора НПО к совершению преступлений<sup>111</sup> (см. также подразделы 3.2. и 3.4. выше). Одной лишь ссылки государственных органов на риски финансирования терроризма и отмывания денег недостаточно. Даже такие вопросы, как предотвращение отмывания денег или противодействие финансированию терроризма, не являются основанием для введения новых требований к отчетности для всех объединений без конкретной угрозы или каких-либо конкретных признаков индивидуальной противоправной деятельности<sup>112</sup>.
57. Даже при наличии признаков финансирования терроризма, отмывания денег или иной преступной деятельности со стороны некоторых конкретных объединений, правильным подходом будет соразмерное реагирование, направленное на конкретные объединения, а не установление, в дополнение к уже существующим, новых общих требований к регистрации и отчетности, которые затрагивают множество других организаций, занимающихся вполне законной деятельностью и являющихся объектом внимания в силу иностранного происхождения их источников финансирования<sup>113</sup>.

108 Европейский суд по правам человека, «Народно-республиканская партия против Турции» [*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*], № 19920/13, 26 апреля 2016 г.

109 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий](#)» (2-е изд., 2020 г.), п. 218. См. также: Европейский суд по правам человека, «Боуман против Соединенного Королевства» [*Bowman v. United Kingdom*], № 24839/94, 19 февраля 1998 года.

110 См., напр.: Комитет по правам человека ООН, «Ли Юн Йон против Республики Корея» [*Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea*], Сообщение № 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), п. 7.2.

111 Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 81.

112 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «[Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#)» (13 июня 2023 г.), п. 28; см. также Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 8 - с поправками, которая гласит: «Страны должны применять целевые и пропорциональные меры в соответствии с рискориентированным подходом». См. также: Европейский суд по правам человека, «Профсоюз «Добрый пастырь» против Румынии» [*Sindicatul «Păstorul cel Bun» v. Romania*] [БП], № 2330/09, 31 января 2012 г., п. 69.

113 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#)» (13 июня 2023 г.), п. 29. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г.

58. В своем Заключении 2021 года по поводу недавних поправок к Закону РФ «Об иностранных агентах» Венецианская комиссия отметила, что в сопроводительной документации российские власти не указали конкретных угроз национальной безопасности, которые могут возникнуть в результате иностранной финансовой поддержки деятельности некоммерческих организаций, незарегистрированных общественных объединений и частных лиц<sup>114</sup>. Они также не объяснили, каким образом повышение прозрачности в отношении иностранной финансовой поддержки должно предотвратить эти угрозы<sup>115</sup>. По этой причине Венецианская комиссия пришла к выводу, что меры, изложенные в Законе РФ «Об иностранных агентах», не преследуют одной или нескольких законных целей.

### 3.5. Предполагаемые риски, вызванные так называемым «иностранном влиянием»

59. Некоторые законодательные акты, направленные непосредственно против всех объединений, получающих финансирование из-за рубежа, ссылаются на риски, связанные с «иностранном влиянием», либо на общее или абстрактное предположение о том, что все финансирование объединений из рубежных источников вызывает подозрения.
60. В деле «Экозащиты» Европейский суд также заявил, что **подход, при котором любой контроль со стороны иностранного государства за деятельностью ОГО по любым вопросам, включая права человека и верховенство права, рассматривается как «подозрительный и представляющий потенциальную угрозу национальным интересам», «несовместим с историей разработки и основополагающими ценностями Конвенции как инструмента европейского общественного порядка и коллективной безопасности: права всех лиц в правовом пространстве Конвенции являются предметом озабоченности всех государств - членов Совета Европы»**<sup>116</sup>. В решении по делу «Европейская комиссия против Венгрии» СЕС отметил, что Венгрия, как представляется, основывает свое законодательство не на существовании «реальной угрозы», а на «принципиальной презумпции», которая подразумевает, причем без разбора, что финансовая поддержка, направляемая другими государствами-членами или третьими странами, и организации гражданского общества, получающие такую финансовую поддержку, сами по себе могут поставить под угрозу политические и экономические интересы государства и способность его институтов работать без постороннего вмешательства<sup>117</sup>. По этой причине СЕС счел, что Венгрия не смогла доказать «наличие подлинной, реально существующей и достаточно серьезной угрозы фундаментальным интересам общества, которая позволила бы использовать основания общественного порядка и безопасности, упомянутые в статье 65(1)(b) «Договора о функционировании Европейского Союза»»<sup>118</sup>.
61. Что касается законопроекта Республики Сербской «О специальном реестре и публичности деятельности некоммерческих организаций», то в своем совместном заключении БДИПЧ и Венецианская комиссия подчеркнули, что «[с]сылка на «агентов иностранного влияния» в законопроекте, по-видимому, подразумевает,

114 Венецианская комиссия, «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранном влиянии», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 43.

115 Там же, п. 43.

116 Европейский суд по правам человека, «Экозащита и другие против России» [*Ecodefence and others v. Russia*], №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п. 139.

117 СЕС, «[Европейская комиссия против Венгрии](#)» (дело С-78/18), 18 июня 2020 г., п. 86.

118 СЕС, «[Европейская комиссия против Венгрии](#)» (дело С-78/18), 18 июня 2020 г., п. 95 и предыдущие пункты.

что само получение некоммерческими организациями финансирования или других форм помощи из-за рубежа порождает презумпцию неких форм влияния или контроля за деятельностью получателя со стороны донора, что не является обоснованным»<sup>119</sup>.

62. Как отмечалось и в других предыдущих заключениях, новые обязательства в отношении отчетности, раскрытия информации или другие обязательства не могут быть обоснованы простыми «подозрениями» относительно честности финансирования сектора НПО без проведения конкретного анализа рисков, связанных с вовлечением объединений в совершение таких преступлений, как коррупция и отмывание денег<sup>120</sup>.
63. Наконец, в отношении финансирования со стороны международных организаций Венецианская комиссия подчеркнула, что «вступая в международную организацию, государство заявляет о том, что разделяет ее ценности и цели и участвует в определении стратегий и действий, в том числе, возможно, путем финансирования соответствующих НПО. Поэтому выделение средств международной организацией отечественной НПО не может рассматриваться в данном контексте как преследование «чужих» интересов»<sup>121</sup>.

### 3.6. Ссылки на примеры других стран

64. В пояснениях или обоснованиях в отношении разработки или принятия законодательных инициатив, направленных против объединений, финансируемых из-за рубежа, часто приводятся примеры других стран, на которые органы государственной власти ссылаются как на модели для данных инициатив. Например, в пояснительной записке к проекту закона Грузии «О прозрачности иностранного влияния» упоминаются Закон США «О регистрации иностранных агентов» (FARA)<sup>122</sup> и Закон Австралии «О программе прозрачности иностранного влияния», принятый в 2018 году<sup>123</sup>. Органы государственной власти Республики Сербской (Босния и Герцеговина) также ссылались на американский закон FARA как на источник идей для [проекта Закона «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#)<sup>124</sup>.
65. Важно подчеркнуть, что приведенные выше примеры стран принципиально отличаются друг от друга, имеют совершенно разные цели и сферу применения<sup>125</sup>, а потому не являются релевантными сравнительными примерами для обоснования введения законодательных инициатив, направленных на объединения, получающие финансирование из-за рубежа. Изначально FARA был принят в 1938 году с целью регистрации физических и юридических лиц, действующих по указанию и под контролем иностранного правительства, а в 2016 году сфера его действия была расширена и нацелена на

119 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 27.

120 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 55; и [Заключение по Проекту закона Румынии № 140/2017 «О внесении изменений в постановление Правительства № 26/2000 об ассоциациях и фондах»](#), CDL-AD(2018)004, п.п. 12 и 66.

121 Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 98.

122 См. <[Закон о регистрации иностранных агентов | Закон о регистрации иностранных агентов \(justice.gov\)](#)>.

123 [Закон о программе прозрачности иностранного влияния, № 63, 2018 г.](#)

124 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 27.

125 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 27

противодействие иностранному вмешательству в ход выборов<sup>126</sup>. В отличие от законодательных инициатив, рассматриваемых в настоящей Записке, FARA не требует регистрации только на основании факта получения средств из иностранного источника. Скорее, лицо должно быть агентом иностранного принципала, т.е. действовать по специальному указанию и под контролем, а также от имени иностранного принципала<sup>127</sup>. Кроме того, FARA был принят не с целью регулирования деятельности именно организаций гражданского общества или представителей СМИ, а с целью регулирования деятельности любой некоммерческой или коммерческой организации или физического лица, действующего в качестве законного агента от имени иностранного принципала<sup>128</sup>. Рассматриваемые законодательные инициативы, напротив, направлены только на объединения или некоммерческие организации, а не на другие юридические лица, и определяющим критерием в них является сам факт получения финансирования из-за рубежа, независимо от наличия признаков руководства и/или контроля со стороны иностранного государства<sup>129</sup>. Следует отметить, что со временем сфера применения FARA была существенно сужена поправками; он не распространяется на новостные или печатные организации, не принадлежащие или не контролируемые иностранной организацией, и требует наличия очень высокой степени контроля между иностранной организацией и агентом<sup>130</sup>. В целом, действие FARA направлено, прежде всего, на деятельность лоббистов и рекламных агентов, действующих от имени иностранных правительств<sup>131</sup>.

66. Что касается закона Австралии «О программе прозрачности иностранного влияния» 2018 года<sup>132</sup>, он обязывает организации, осуществляющие деятельность от имени иностранных организаций, раскрывать подробности такой деятельности и отношений, особенно во время выборов и в случае, если организации делают заявления от имени иностранного правительства<sup>133</sup>, а также предавать часть этой информации гласности. Хотя в первоначальном варианте проекта закона ОГО были включены в сферу его действия, в более позднем варианте они были исключены из нее в результате поправок, внесенных в последний момент перед его принятием. В целом, как и в случае с FARA, австралийский закон ориентирован в первую очередь на регулирование лоббистской деятельности<sup>134</sup>.

#### 4. СОБЛЮДЕНИЕ ПРИНЦИПА ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ПРЕДСКАЗУЕМОСТИ

67. Для оценки легитимности ограничения необходимы не только формальное существование и доступность законов, но также их определенность и предсказуемость<sup>135</sup>. Они должны быть сформулированы достаточно четко, чтобы

126 См. [22 Кодекс законов США § 611 - Определения](#).

127 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 27. См. также: Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, сноска 134.

128 Там же. Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, сноска 134.

129 [22 Кодекс законов США § 611 - Определения](#).

130 См.: Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, сноска 134.

131 Там же, Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, сноска 134.

132 [Закон Австралии «О программе прозрачности иностранного влияния», № 63, 2018 г.](#)

133 Там же, раздел 4.

134 UNSW LAW Journal. 2020, Chris Draffen and Ng, Yee-Fui.: Foreign Agent Registration Schemes in Australia and the United States: The Scope, Risk and Limitations of Transparency («Программы регистрации иностранных агентов в Австралии и США: сфера применения, риски и ограничения прозрачности»).

135 См., напр.: Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [[Ecodefence and others v. Russia](#)], №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п. 90; «Маэстри против Италии» [[Maestri v. Italy](#)] [БП], № 39748/98, 17 февраля 2004, п. 30; и «[Санди таймс](#)» против [Соединенного королевства](#)», № 6538/74, 26 апреля 1979 г., п. 49.

человек, получив соответствующую информацию, мог в разумной степени предвидеть последствия, которые может повлечь за собой то или иное действие<sup>136</sup>. В частности, что касается законодательства об «иностранных агентах» или аналогичных законодательных инициатив, **то термины, используемые для определения организаций, подпадающих под действие так называемых законов об «иностранных агентах» или аналогичных законодательных инициатив, как правило, являются расплывчатыми, чрезмерно широкими и/или неоднозначными - это, например, относится к понятиям «политической деятельности», «иностранного финансирования» или в более широком смысле любой зарубежной помощи - и не отвечают принципу правовой определенности и предсказуемости законодательства.** Как следствие, это может привести к широкому или произвольному толкованию и неограниченной свободе действий со стороны государственных органов, отвечающих за применение законодательства<sup>137</sup>, что может подвергнуть гражданское общество риску политически мотивированных ограничений и репрессий<sup>138</sup>.

68. К примеру, в Законе РФ «Об иностранных агентах» понятие «иностранный агент» применяется к *«некоммерческим организациям, получающим финансирование из-за рубежа и участвующим в политической деятельности»*; термин «политическая деятельность», согласно поправкам, внесенным в закон в 2016 году, относится к любой *«деятельности в области государственности, защиты конституционного строя РФ, федерализма, защиты суверенитета и территориальной целостности РФ, законности, общественной безопасности, национальной безопасности и обороны, внешней политики, социально-экономического и национального развития РФ, развития политической системы, устройства органов государственной власти и местного самоуправления, [или] прав человека, в целях оказания влияния на государственную политику, устройство органов государственной власти и местного самоуправления, их решения и действия»*. В новой редакции закона указаны различные способы осуществления этой деятельности, в том числе проведение собраний граждан, предвыборная агитация, подача общественных петиций, распространение и формирование общественного мнения, привлечение граждан к указанной деятельности и ее финансирование.
69. В своем постановлении по делу «Экозащита и другие против России» (2022 г.) Европейский суд по правам человека отметил широкий и *«изначально расплывчатый»* характер термина *«политическая деятельность»*, указав в то же время, что российские власти также толковали этот термин *«широко и непредсказуемо»*, так что понятие *«политическая деятельность»* распространялось на любые формы публичной агитации по чрезвычайно широкому кругу вопросов<sup>139</sup>. В результате был сделан вывод о том, что *«классификация деятельности НПО на основе данного критерия - то есть, является ли эта деятельность «политической» - привела к несогласованным результатам и породила неопределенность среди НПО, желающих заниматься*

136 См., напр., Европейский суд по правам человека, «Баскская националистическая партия — региональная организация «Ипарральде» против Франции» [*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France*], № [71251/01](#), 7 июня 2007 г., п.п. 40-42.

137 См. Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [*Ecodefence and others v. Russia*], №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п.п. 107-112.

138 См. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, [OL RUS 16/2022](#), Письмо от 30 ноября 2022 г., адресованное Российской Федерации в связи с Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ и последующими изменениями к нему, стр. 3.

139 См. Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [*Ecodefence and others v. Russia*], №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п.п. 96-100.

общественной деятельностью»<sup>140</sup>. Аналогичным образом, в отношении термина «иностранное финансирование» суд отметил, что «отсутствие четких и предсказуемых критериев позволило властям утверждать по собственному усмотрению, что организации-заявители получали «иностранное финансирование», независимо от того, насколько отдаленной или незначительной была их связь с предполагаемым «иностранном источником»». В связи с этим суд пришел к выводу, что физические лица «не смогли с достаточной степенью предсказуемости предусмотреть, какое финансирование и из каких источников будет квалифицироваться как «иностранное финансирование» для целей регистрации в качестве «иностранного агента»», и что закон допускает «слишком широкое и непредсказуемое толкование на практике, [и] не отвечает требованию «качества закона»»<sup>141</sup>. Таким образом, вопрос о том, будет ли некоммерческая организация считаться иностранным агентом по закону или нет, остается на усмотрение российских властей, в результате чего сами организации не могут заранее знать, какая деятельность подпадает под действие закона, а какая нет. Подобные расплывчатые и слишком широкие формулировки не являются «ясными и предсказуемыми», а значит качество закона не соответствует ни требованиям статьи 11(2) ЕКПЧ, ни, в силу схожести формулировок, статьи 22(2) МПГПП.

70. В своем Заключении 2021 года по поводу новой редакции Закона РФ «Об иностранных агентах» Венецианская комиссия также отметила, что такое понятие, как «организационное и методологическое обеспечение», служащее дополнительным основанием для признания физических лиц «иностранными агентами», является слишком расплывчатым и допускает широкое толкование, вследствие чего такое положение законодательства нельзя считать предсказуемым<sup>142</sup>. Кроме того, и в венгерском, и в российском законах (после внесения поправок в 2020 году), а также в проекте Закона Грузии «О прозрачности иностранного влияния» (статья 2(4)) также используется понятие «косвенное финансирование». В этой связи в отношении Закона РФ «Об иностранных агентах» Венецианская комиссия поставила под сомнение необходимость расширения понятия иностранного финансирования за счет включения в него косвенного финансирования, полученного от граждан России или организаций, которые сами получили эти средства от иностранных источников или же выступили в качестве посредников, и рекомендовала исключить это понятие из определения «иностранного финансирования»<sup>143</sup>.
71. Другие элементы, которые следует учитывать при оценке предсказуемости правовых положений, включают, например, наличие административных инструкций, объясняющих, как власти будут интерпретировать определенные термины/ограничения, или наличие стабильной,

140 Там же, «Экозащита» и другие против России» [[Ecodefence and others v. Russia](#)], п.п. 96-100.

141 Там же, «Экозащита» и другие против России» [[Ecodefence and others v. Russia](#)], п.п. 110 и 112.

142 Венецианская комиссия, «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 52.

143 Венецианская комиссия, «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 57.

последовательной и предсказуемой практики национальных судов, которых не существует в случае с Законом РФ «Об иностранных агентах»<sup>144</sup>.

72. Что касается понятия «иностранцы представители» в недавней законодательной инициативе Кыргызской Республики, БДИПЧ выразило обеспокоенность по поводу несоответствия «принципу правовой определенности и предсказуемости определения «иностранцы представители», особенно значения осуществления «политической деятельности», что делает неясным объем понятия и связанные с ним обязательства и тем самым допускает неограниченную свободу действий со стороны исполнительных органов»<sup>145</sup>.
73. Формулировка, используемая в некоторых положениях законопроекта Республики Сербской, не ограничивается предоставлением финансовых ресурсов/финансированием, а относится к любой другой форме помощи (статья 1). В совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии отмечается, что речь может идти как о простом предоставлении оборудования или услуг, так и о более неформальных видах поддержки, таких как выступление докладчиков на конференциях или, возможно, даже простое предоставление информации, и что такая формулировка является расплывчатой и неоднозначной, что делает «невозможным с достаточной степенью предсказуемости предусмотреть, какое финансирование и какая другая помощь будут служить основанием для квалификации «НКО» и соответствующих обязательств и запретов»<sup>146</sup>.

## 5. НЕОБХОДИМОСТЬ И СОРАЗМЕРНОСТЬ НОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И ОГРАНИЧЕНИЙ, НАЛАГАЕМЫХ НА ОБЪЕДИНЕНИЯ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ ИЗ-ЗА РУБЕЖА

### 5.1. Общие замечания

74. Последствия принятия законов об «иностранцах агентах» и подобных им инициатив оказались плачевными для деятельности этих организаций, зачастую вынуждая их выбирать между продолжением деятельности, получением иностранного финансирования и тяготами и стигмой, связанными со статусом «иностранного агента» или аналогичным статусом, и существенным сокращением деятельности из-за недостаточного внутреннего финансирования или его полного отсутствия. Кроме того, во всех вышеперечисленных случаях риторика, связанная с обсуждением указанных законов и законопроектов, также подразумевала, что объединения, получающие иностранное финансирование и поддержку, не заслуживают доверия, поэтому их регистрация в качестве «иностранцев агентов» и аналогичных субъектов также сопровождалась определенной общественной стигмой и преследованием<sup>147</sup>.

144 См., напр.: Венецианская комиссия, «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранцах агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 55; and Европейский суд по правам человека, «Экозащита и другие против России» [*Ecodefence and others v. Russia*], №№. 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п. 104. См. также, напр.: Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 68.

145 БДИПЧ, «Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях» Кыргызской Республики» (12 декабря 2022 г.), п. 107.

146 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 35.

147 Комиссар СЕ по правам человека, [Заключение о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы](#), CommDH(2013)15, 15 июля 2013 г., п.п. 57 и 80.

75. Как отмечалось выше, ограничения права на свободу объединения также должны быть «необходимыми в демократическом обществе», то есть, любое ограничение должно быть соразмерно поставленной законной цели. Как отмечается в «Руководящих принципах по свободе объединений», «[ч]тобы вмешательство государства в осуществление основных свобод не выходило за рамки необходимости в демократическом обществе, необходимо добиться разумного равновесия между всеми противостоящими интересами и обеспечить использование наименее ограничительных мер в целях учета этих интересов»<sup>148</sup>. В Руководящих принципах далее уточняется, что «[н]а стадии разработки законодательства это должно осуществляться путем оценки обоснованности в демократическом обществе планируемого вмешательства в осуществление права на свободу объединения, а также путем определения того, является ли данная мера сопряженной с наименьшим вмешательством по сравнению со всеми другими возможными мерами. В связи с этим на государство должно возлагаться бремя доказывания того, что любые ограничения преследуют законную цель, достижение которой при помощи мер, связанных с меньшим вмешательством, невозможно»<sup>149</sup>. Соответственно, **важно отметить, что авторы законопроектов обычно не оценивают потенциальное негативное влияние законов об «иностраннх агентах» или аналогичных законодательных инициатив на объединения, осуществляющие законную деятельность. Они также обычно не демонстрируют, что рассмотрели другие правовые альтернативы и выбрали наименее интрузивные меры с точки зрения защиты основных прав. Наличие таких альтернатив является важным фактором при оценке соразмерности предлагаемого законодательного выбора**<sup>150</sup>.
76. В контексте законодательства об «иностраннх агентах» и аналогичных инициатив одним из решающих моментов является то, **сможет ли какая-либо из организаций, потенциально подпадающих под их действие, обеспечить разумный уровень внутреннего финансирования на прозрачной и недискриминационной основе**<sup>151</sup> в случае, если она откажется от дальнейшего иностранного финансирования из-за опасений, что на нее навесят ярлык «иностранного агента» или другой ярлык, подвергнут стигматизации и/или наложат обременительные и/или дорогостоящие обязательства по отчетности и другие обязательства и/или ограничения, например, ограничат сферу ее деятельности (см. ниже).

## 5.2. Отдельные требования к регистрации и риск стигматизации

77. Упомянутые выше «законы об иностраннх агентах» или аналогичные законодательные инициативы, за исключением отмененного венгерского закона<sup>152</sup>,

148 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», CDL-AD(2014)046, п. 112.

149 Там же п. 113 («[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2014 г.).

150 См., напр.: БДИПЧ, «[Оценка законотворческого процесса в Боснии и Герцеговине](#)» (2023), п. 245.

151 См., напр.: Европейский суд по правам человека, «[Экозащита](#)» и другие против России» [[Ecodefence and others v. Russia](#)], №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п.п. 165 и 169. См. также БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., 12 июня 2023 г., п. 31.

152 См., напр.: Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), CDL-AD(2017)015, п. 47, в котором отмечено, что «[в] ходе визита в Будапешт представители Венецианской комиссии были проинформированы об отсутствии намерения создать новый, отдельный реестр организаций, получающих иностранное финансирование. Вместо этого информация будет добавлена в уже существующий реестр организаций гражданского общества, который регулируется Законом № 181/2011 «О судебной регистрации организаций гражданского общества и соответствующих правилах процедуры». Такое решение заслуживает одобрения, поскольку создание отдельного реестра может усилить впечатление, что законопроект направлен на

обычно требуют от объединений, финансируемых из-за рубежа, регистрироваться в *отдельном*, специальном реестре<sup>153</sup> в дополнение к общей регистрации, которая может быть применима ко всем объединениям. В связи с этим БДИПЧ и Венецианская комиссия в ряде случаев **ставили под сомнение необходимость и пользу от создания такого дополнительного механизма регистрации**<sup>154</sup>, а также отмечали риск стигматизации в результате такой отдельной регистрации<sup>155</sup>.

78. В некоторых случаях эти ограничения касаются любого иностранного финансирования, независимо от объема и происхождения средств. Так, например, обстоит дело с Законом РФ «Об иностранных агентах». Учитывается любая минимальная сумма финансирования, полученная из-за рубежа, или любой минимальный срок, в течение которого некоммерческая организация должна была бы получать иностранное финансирование, а также любое движимое или недвижимое имущество. Такой подход является весьма проблематичным, поскольку даже очень незначительные платежи могут привести к признанию некоммерческой организации «иностранным агентом». Аналогичным образом, законопроект Республики Сербской не дает точного определения того, какими характеристиками, включая минимальные суммы или пороговые значения и тип источников, должно обладать так называемое «иностранное финансирование» или другие виды помощи, чтобы объединение или фонд попали под действие законопроекта.
79. Европейский суд по правам человека также отметил, что Закон РФ «Об иностранных агентах» *«не устанавливает минимального размера или доли «иностранного финансирования» в бюджете организации, в результате чего организация, регулярно финансируемая из-за рубежа и получившая международную премию за свою работу, и организация, получившая лицензию на использование компьютеров или программного обеспечения от международной компании, одинаково считаются финансируемыми из «иностранных источников»*<sup>156</sup>. В целом, по мнению БДИПЧ и Венецианской комиссии, если отдельные обязательства или требования *«не зависят от какого-либо минимального объема средств или помощи, полученных из иностранных источников»*, то *«отсутствие дифференциации негативно сказывается на оценке соразмерности принятых мер»*<sup>157</sup>. В отношении Закона РФ «Об иностранных агентах» с внесенными в него поправками Специальный докладчик ООН также

---

стигматизацию определенных организаций гражданского общества исключительно по признаку источника их финансирования».

- 153 В качестве «иностранного агента» (Российская Федерация), «некоммерческой организации» (Законопроект Республики Сербской), «иностранного представителя» (Проект поправок к закону Кыргызской Республики от 2022-2023 гг.), «агента иностранного влияния» (к которому ст. 2 законопроекта Грузии «О прозрачности иностранного влияния» относит: а) юридические лица, не занимающиеся предпринимательской деятельностью; б) вещателей; в) юридические лица, владеющие вещателями; г) юридические лица, владеющие или использующие интернет-домен, предназначенный для распространения массовой информации на грузинском языке).
- 154 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 50.
- 155 См., напр.: Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), CDL-AD(2017)015, п. 47.
- 156 Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [[Ecodefence and others v. Russia](#)], №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п. 167.
- 157 См. схожие выводы в публикации БДИПЧ и Венецианской комиссии: [CDL-AD\(2013\)030](#), «Совместное промежуточное заключение по проекту закона «О внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Кыргызской Республики», п. 55. См. также: Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2014\)025-е](#), [Заключение по Федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» \(«Закон об иностранных агентах»\)](#), Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ, а также Федеральному закону № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» («Закон об измене»), п.п. 70 и 88, согласно которым, законопроект «не ставит правовой статус «иностранного агента» в зависимость от какого-либо минимального объема финансирования, полученного из-за рубежа, или от какого-либо минимального периода времени, в течение которого НКО должна была бы получать иностранное финансирование. [...] В действующем проекте отсутствуют минимальные требования к размеру используемых средств и продолжительности деятельности».

выразил обеспокоенность тем, что «бесконтрольное право министерства диктовать критерии, методы и условия регистрации НПО (статьи 5 и 6) может привести к дискриминационным и непропорциональным действиям в отношении НПО и правозащитников, особенно тех, кто придерживается критических или отличных от правительства взглядов или работает над вопросами, которые считаются щекотливыми в политическом плане»<sup>158</sup>.

80. Отмененный закон Венгрии и проект закона Грузии «О прозрачности иностранного влияния», напротив, должны были применяться только в тех случаях, когда средства, полученные из-за рубежа, превышали определенный порог. В случае закона Венгрии ОГО должны были регистрироваться как «организации, получающие иностранное финансирование», если они получали более 7,2 млн. форинтов (около 18 000 евро) в год, а в Грузии закон, в случае его принятия, применялся бы только к тем организациям, которые получали бы более 20% своего общего дохода в течение календарного года от «иностранного государства», как это определено в проекте статьи 3. В отношении венгерского закона СЕС счел, что «пороги финансирования, приводящие к применению обязательств, установленных Законом «О прозрачности», были установлены в размерах, которые явно не соответствуют принципу достаточно серьезной угрозы фундаментальным интересам общества, которую эти обязательства призваны предотвратить»<sup>159</sup>.
81. Отмененный венгерский закон предусматривал возможность снятия организации с учета в случае, если иностранная поддержка не достигала соответствующего порога в течение трех финансовых лет кряду. 8 марта 2015 года в Закон РФ «Об иностранных агентах» была включена процедура исключения организации из реестра «иностранных агентов» (раздел 32(7.1)), а принятые в 2020 году поправки также ввели процедуру исключения *физических лиц* из реестра «иностранных агентов». Кроме того, в других вышеупомянутых законах об «иностранных агентах» или аналогичных законодательных инициативах, как правило, не указывается ни время, которое должно пройти для исключения «иностранного агента» или аналогичного субъекта из специального реестра, если он перестал получать иностранное финансирование или помощь, ни порядок исключения из реестра<sup>160</sup>. Таким образом, остается неясным, **может ли организация, зарегистрированная в специальном реестре, отказаться от специального статуса «иностранного агента» и иного аналогичного статуса, а также от связанных с ним дополнительных обязательств и ограничений, связанных с предоставлением отчетности, после того как она перестанет получать иностранное финансирование/помощь. Как отмечалось в других совместных заключениях, это существенный недостаток, который ставит под сомнение соразмерность данной меры**<sup>161</sup>.
82. Публикация в реестрах персональных данных и информации об «иностранных агентах», их представителях и даже физических лицах в случае применения Закона РФ «Об иностранных агентах» также затрагивает их право на невмешательство в

158 См. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, [OL\\_RUS\\_16/2022](#), Письмо от 30 ноября 2022 г., адресованное Российской Федерации в связи с Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ и последующими изменениями к нему, стр. 6.

159 СЕС, «[Европейская комиссия против Венгрии](#)» (дело C-78/18), 18 июня 2020 г., п. 94.

160 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 37.

161 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2013\)030](#), «Совместное промежуточное заключение по проекту закона «О внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Кыргызской Республики», п. 65; и [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 37.

частную жизнь<sup>162</sup>. Так, например, этот закон после внесения в него многочисленных поправок теперь затрагивает не только ОГО, но и физических лиц, а также незарегистрированные общественные объединения. Частная информация об этих организациях и физических лицах публикуется в специальном реестре Министерства юстиции, который ведется в режиме онлайн и является общедоступным. В своем заключении по Закону РФ «Об иностранных агентах» Венецианская комиссия отметила, что сбор и публикация в реестре «иностранных агентов» персональных данных физических и юридических лиц является нарушением их права на частную жизнь, которое не оправдано, поскольку не преследует законной цели. Венецианская комиссия также отмечает, что в силу стигматизирующего характера маркировки «иностранный агент» публичная регистрация, скорее всего, запятнает репутацию юридических и физических лиц и серьезно затруднит их деятельность<sup>163</sup>.

### 5.3. Обязанность использовать маркировку и стигматизация

83. Некоторые законодательные акты о так называемых «иностранных агентах» или аналогичные им инициативы требуют от объединений, финансируемых из-за рубежа, маркировать все свои публикации, в том числе и в Интернете, формулировкой «иностранный агент» (Российская Федерация), «организация, получающая поддержку из-за рубежа» (отмененный закон Венгрии), «некоммерческая организация» (Республика Сербская) и т.д. В отношении обязанности носить ярлык «иноагента» Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации подчеркнул, что *«огульное навешивание ярлыка «иностранный агент» на все организации гражданского общества [...] не может считаться необходимыми в демократическом обществе для обеспечения законной цели, включая обеспечение прозрачности сектора организаций гражданского общества»*<sup>164</sup>. При рассмотрении проекта поправок к закону Кыргызской Республики в 2013 году БДИПЧ и Венецианская комиссия также подчеркнули, что объединение, обозначенное как «иностранный агент», *«может столкнуться с недоверием, страхом и враждебностью, что в значительной мере затруднит его работу»*<sup>165</sup>.
84. Как было замечено Венецианской комиссией в отношении «законов об иностранных агентах», *«обязательства по раскрытию информации о получении иностранного финансирования часто были разработаны с целью вызвать общественное осуждение в адрес объединений, получающих такое финансирование, и создать для них дополнительные трудности в выполнении намеченной работы. В некоторых случаях они даже сопровождалась клеветническими кампаниями против объединений, получающих иностранное финансирование»*<sup>166</sup>. В своем заключении 2014 года по Закону РФ «Об иностранных агентах» Венецианская комиссия уже отмечала, что *«введение крайне отрицательной квалификации «иностранный агент» и обязывание НКО использовать его на всех своих материалах не может считаться «необходимым*

162 См. Венецианская комиссия, «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 62.

163 Там же, п. 62 (Венецианская комиссия, 2021 г.).

164 [Доклад о доступе к ресурсам](#), А/НRC/50/53, 10 мая 2022 г., п. 28.

165 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Совместное промежуточное заключение по проекту закона «О внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Кыргызской Республики», [CDL-AD\(2013\)030](#), п. 47.

166 См.: Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 85.

в демократическом обществе» для обеспечения финансовой прозрачности НКО, получающего финансирование из-за рубежа. Тот факт, что НКО получает иностранное финансирование не может оправдать его квалификации в качестве «иностранного агента»<sup>167</sup>. Эти выводы, вероятно, будут применимы и к другим вышеупомянутым законам, предусматривающим соответствующую маркировку некоторых ОГО.

85. Что касается конкретно Закона РФ «Об иностранных агентах», то ОГО жаловались на то, что требование зарегистрироваться в качестве «иностранного агента» и использовать эту маркировку на всех публичных материалах также нарушает их право на свободу выражения мнения. Европейский суд по правам человека в деле «Экозащита и другие против России» согласился с этим утверждением, отметив, что **ярлык «иностранного агента», помимо того, что он является необоснованным и предвзятым, может оказывать сильное сдерживающее и стигматизирующее воздействие на деятельность этих организаций**<sup>168</sup>. Как справедливо заметил Комиссар Совета Европы по правам человека, «использование термина «иностраный агент» вызывает особую озабоченность у организаций, которых затрагивает действие [Закона РФ «Об иностранных агентах»]», поскольку термин «был связан в российском историческом контексте с понятием «иностранного шпиона» и/или «предателя» и, таким образом, несет на себе оттенок остракизма или стигмы»<sup>169</sup>. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации выразил аналогичную озабоченность по поводу **стигматизации законной деятельности правозащитников, активистов и организаций гражданского общества и коннотации «предатель» или «шпион», связанной с термином «иностраный агент», отметив потенциальный ущерб для репутации, авторитета и даже угрозу для безопасности лиц, подпадающих под это определение**<sup>170</sup>.
86. Хотя отмененный закон Венгрии предусматривал более нейтральный термин «организации, получающие поддержку из-за рубежа», Венецианская комиссия в своем соответствующем заключении отметила, что этот термин также содержит риск стигматизации таких организаций, что в результате негативно сказывается на их законной деятельности и оказывает сдерживающее воздействие на свободу выражения мнения и свободу объединения<sup>171</sup>. В своем заключении Комиссия исходила из контекста, окружавшего принятие закона в Венгрии, в частности, из резких политических заявлений и обвинений в адрес ОГО, получающих иностранное финансирование, в том, что они действуют вопреки интересам общества<sup>172</sup>.

167 Венецианская комиссия, [Заключение по Федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» \(«Закон об иностранных агентах»\)](#), CDL-AD(2014)025, п. 60.

168 Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [[Ecodefence and others v. Russia](#)], №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п. 136, в котором говорится о «сильном сдерживающем и стигматизирующем воздействии на их деятельность».

169 Комиссар СЕ по правам человека, [Заключение о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы](#), CommDH(2013)15, 15 июля 2013 г., п.п. 57 и 80.

170 См. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, [OL RUS 16/2022](#), Письмо от 30 ноября 2022 г., адресованное Российской Федерации в связи с Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ и последующими изменениями к нему, стр. 2-3.

171 См., напр.: Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), CDL-AD(2017)015, п. 65.

172 См., напр.: Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, сноска 166. См. также: Венецианская комиссия, «[Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#)», [CDL-AD\(2017\)015](#), п. 65, согласно которому, «в сложившейся в [стране] обстановке, характеризующейся резкими политическими заявлениями в адрес объединений, получающих поддержку из-за рубежа, этот ярлык способен заклеймить такие организации, негативно повлиять на их законную деятельность и оказать сдерживающее воздействие на свободу выражения мнения и свободу объединения».

87. Что касается маркировки «некоммерческая организация» (НКО) в Республике Сербской, то, отмечая, что она является более нейтральной и описательной, чем термин «иностранный агент», БДИПЧ и Венецианская комиссия подчеркнули, что «маркировка НКО» все же может, в зависимости от контекста, создать риск стигматизации определенных объединений, НПО и ОГО и повлиять на их законную деятельность<sup>173</sup>, особенно если другие объединения и фонды, а также иностранные и международные НПО не обязаны указывать свой статус. В совместном заключении также подчеркивается, что термины НКО, НПО и ОГО на практике используются настолько взаимозаменяемо, что это может привести к дополнительной путанице и, возможно, к негативным последствиям для всего гражданского общества.
88. В свете вышесказанного, в условиях когда одни объединения не обязаны использовать маркировку, указывающую на их юридическую структуру, принуждение других объединений к использованию в целях самоидентификации пусть даже на первый взгляд нейтральной маркировки может на практике, а также в зависимости от ситуации, повлиять на их фактическое функционирование и осуществление ими законной деятельности, поскольку может привести к стигматизации или дискредитации их деятельности в глазах других лиц, включая их бенефициаров и общественность<sup>174</sup>.

#### **5.4. Ограничение или запрещение некоторых видов деятельности и их влияние на право на свободу выражения мнения и право на участие в ведении государственных дел**

89. Некоторые из вышеупомянутых «законов об иностранных агентах» или аналогичных законодательных инициатив вводят определенные ограничения или запреты в отношении деятельности, которую могут осуществлять так называемые «иностранцы» или подобные им субъекты, например, ограничения на свободу слова (Российская Федерация), ограничения на доступ к государственной службе (Российская Федерация), полный запрет на государственное финансирование (Российская Федерация) или запрет на проведение широко сформулированных «политических акций» и «политической деятельности» (Республика Сербская). Федеральный закон № 91-ФЗ от 20 апреля 2021 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнительно обязывает лиц, считающихся «иностранцами», или аффилированных с ними лиц указывать этот факт в списках подписей, собираемых в поддержку выдвижения кандидата для участия в выборах. Ярлык «иностранного агента» должен размещаться рядом с информацией о судимости кандидата, в агитационных материалах и на информационных стендах в помещениях участковых избирательных комиссий, а также в избирательных бюллетенях<sup>175</sup>. Последние изменения в Закон РФ «Об иностранных агентах» вводят прямой запрет

173 Для сравнения см., напр.: Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 59. См. также: Венецианская комиссия, Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), [CDL-AD\(2017\)015](#), п. 65.

174 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 47. См. также Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 59. См. также, напр.: Венецианская комиссия, Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), [CDL-AD\(2017\)015](#), п. 65.

175 См. Венецианская комиссия, [«Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранцах агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года»](#), [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 38.

на участие «иностранцев» в целом ряде ключевых областей жизни общества. Это в том числе включает запрет на госслужбу и на участие в избирательных комиссиях и общественных советах при госорганах, запрет участвовать в качестве эксперта в проведении государственной или общественной оценке экологического воздействия, проводить независимую антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов, участвовать в избирательных кампаниях, включая пожертвования в избирательные фонды и политическим партиям вне контекста выборов<sup>176</sup>.

90. Право на участие в ведении государственных дел защищено статьей 25 МПГПП. Это право, а также право голосовать и быть избранным и право на равный доступ к государственной службе, а также право на участие в разработке политики и законов лежат в основе демократического правления, основанного на народном согласии. Комитет министров Совета Европы аналогичным образом призывает государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней «*обеспечивать эффективное участие НПО без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики*»<sup>177</sup>. НПО должны иметь возможность свободно заниматься исследованиями, работать в сфере образования и вести информационно-пропагандистскую деятельность по вопросам, которые являются предметом общественного обсуждения, независимо от того, соответствует ли их позиция политике правительства или она предполагает выдвижение требований об изменении законодательства<sup>178</sup>. Кроме того, НПО должны иметь возможность свободно поддерживать того или иного кандидата или партию в период проведения выборов или референдумов при условии открытого декларирования ими своей мотивации. Любая такая поддержка должна также осуществляться в соответствии с законодательством о финансировании выборов и политических партий<sup>179</sup>.
91. Вышеупомянутые ограничения или запреты в целом представляются чрезмерно широкими и расплывчатыми, а, следовательно, не соответствуют принципу законности и предсказуемости. Ввиду столь **широкой формулировки, представляется, что они подразумевают, что объединения должны воздерживаться от участия в любых политических дискуссиях и обсуждениях.** Однако как подчеркивает Совет по правам человека ООН, ограничения свободы выражения мнения ни при каких обстоятельствах не должны применяться к обсуждению политики правительства, предвыборной агитации, политическим выступлениям и выражению мнений и инакомыслия<sup>180</sup>.
92. В этой связи «Руководящие принципы по свободе объединений» подчеркивают основополагающую роль свободы выражения мнения и свободы объединения. Принцип 6 Руководящих принципов гласит, что «*[о]бъединения имеют право на свободу мнения и их свободное выражение через свои цели и деятельность. Это право дополняет индивидуальное право членов объединений на свободу мнений и их свободное выражение. Объединения имеют право участвовать в общественных и политических дискуссиях независимо от того, согласуется*

176 «Россия: [Новые ограничения для «иноагентов»](#)». Human Rights Watch. 1 декабря 2022 г.

177 Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация CM/Rec\(2007\)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе](#), п. 76.

178 Там же, (Рекомендация Комитета министров государствам-членам о правовом статусе НПО в Европе), п. 12

179 Там же, (Рекомендация Комитета министров государствам-членам о правовом статусе НПО в Европе), п. 13. См. также: Европейский суд по правам человека, «Экозащита» и другие против России» [\[Ecodefence and others v. Russia\]](#), №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п. 146.

180 Совет по правам человека ООН, Резолюция 12/16, «*Право на свободу мнений и их свободное выражение*», [A/HRC/RES/12/16](#), 12 октября 2009 г.

занимаемая ими позиция с политикой правительства или эта позиция требует изменений законодательства». Объединения также имеют право на свободу выражения мнения и убеждений в соответствии со своими целями и деятельностью. Защита права на свободу выражения мнения является одной из целей свободы мирных собраний и объединений, закрепленной в статье 11 ЕКПЧ<sup>181</sup>. Соответственно, **объединения должны иметь право свободно вести информационную деятельность по любым вопросам, вызывающим общественный интерес, и отстаивать политические изменения, включая изменение законов или конституционного строя, или затрагивать другие вопросы, считающиеся спорными, при условии использования для этих целей мирных средств.**<sup>182</sup>

93. Кроме того, в отношении запрета на проведение «политических акций» или «политической деятельности», содержащегося в проекте закона Республики Сербской, стоит напомнить, что Европейский суд по правам человека в деле «Жечев против Болгарии» [*Zhechev v. Bulgaria*] пришел к выводу о том, что термин «политический» по своей сути является расплывчатым и может быть подвержен самым различным толкованиям<sup>183</sup>. В своем «Докладе о финансировании объединений» Венецианская комиссия также отметила сложность определения термина «политическая деятельность», указав на риск того, что «власти могут назвать «политической» любую деятельность, которая так или иначе связана с нормальным функционированием демократического общества»<sup>184</sup>. Как отмечалось в предыдущих совместных заключениях, это также несовместимо с тем, что «основное политическое право любого гражданина пытаться напрямую влиять на политическую жизнь или политику государства и изменять ее, в итоге оказывается ущемленным, казалось бы, без достаточных оснований, необходимых для этого в демократическом обществе»<sup>185</sup>. В «Заключении по проекту Закона Республики Сербской» также подчеркивается, что определение «политической деятельности» и «политических акций» включает очень широкие термины, которые могут охватывать простое информирование общественности о существующих или потенциальных законодательных положениях и политике или даже о вопросах, «представляющих общественный интерес», тем самым фактически исключая НКО не только из процессов разработки политики и законодательства, консультаций с общественностью, но даже из любого общественного обсуждения<sup>186</sup>. ЕСПЧ особо подчеркнул, что «гражданское общество вносит важный вклад в обсуждение государственных дел», отметив его жизненно важную роль в качестве «общественного наблюдателя», и что «демократический процесс - это непрерывный процесс, который должен постоянно поддерживаться свободными и плюралистическими общественными дебатами и осуществляться множеством субъектов гражданского общества, включая отдельных активистов и НПО»<sup>187</sup>. В совместном заключении сделан вывод о том, что запрет на участие в политической и законотворческой

181 См. Европейский суд по правам человека, «Гожелик и другие против Польши» [*Gorzelik and Others v. Poland*], № [44158/98](#), 17 февраля 2004 г., п.п. 91-93.

182 БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», CDL-AD(2014)046, п.п. 89 и 182.

183 Европейский суд по правам человека, «Жечев против Болгарии» [*Zhechev v. Bulgaria*], № [57045/00](#), 21 июня 2007 г., п. 55.

184 Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п.п. 96-100.

185 БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Совместное промежуточное заключение по проекту закона «О внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Кыргызской Республики», [CDL-AD\(2013\)030](#), п. 62.

186 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 40.

187 См., напр.: ECtHR, «Экозащита» и другие против России» [*Ecodefence and others v. Russia*], №№ 9988/13 и др. 60, 14 июня 2022 г., п.п. 124 и 139.

деятельности, предусмотренный статьей 3(2) законопроекта Республики Сербской, неправомерно ограничивает право таких организаций на участие в ведении государственных дел, а также негативно влияет на их право на свободу выражения мнения и распространение информации, защищаемое статьей 19 МПГПП и статьей 10 ЕКПЧ<sup>188</sup>.

94. Наконец, запрет на доступ «иностранных агентов» к государственной и муниципальной службе, предусмотренный Законом РФ «Об иностранных агентах», нарушает право каждого гражданина на участие в ведении государственных дел, защищенное статьей 25 МПГПП<sup>189</sup>.

### 5.5. Дополнительные требования к отчетности и раскрытию информации

95. Что касается необходимости и соразмерности требований к отчетности и/или раскрытию информации, то в случае с государственным финансированием объединений требование о предоставлении государственным органам и/или общественности информации о полученных средствах и их расходовании может быть правомерным<sup>190</sup>. Некоторые «обязательства по раскрытию информации» могут быть наложены на объединения в отношении информации о расходовании полученных ими государственных средств, однако они не должны распространяться на все финансирование, в том числе поступающее со стороны частных доноров<sup>191</sup>. Однако любые требования к отчетности, связанные с государственной поддержкой, не должны быть чрезмерно обременительными и, как минимум, должны быть соразмерны уровню полученной государственной поддержки<sup>192</sup>.
96. В целом, согласно «Руководящим принципам по свободе объединений», требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности, и их выполнение следует по мере возможности облегчать путем использования информационных технологий<sup>193</sup>. Не следует требовать от объединений представления большего количества отчетов и информации, чем от других юридических лиц, например, от предприятий. Кроме того, не следует требовать от объединений предоставления одной и той же информации в различные государственные органы; в целях упрощения отчетности государственные органы должны стремиться к тому, чтобы при необходимости предоставлять полученную отчетность в распоряжение других государственных ведомств<sup>194</sup>.
97. В упомянутых выше законах об «иностранных агентах» эти требования не выполняются. Все эти законы требуют ОГО, получающих иностранное

188 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 40.

189 Венецианская комиссия, «[Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года»](#), CDL-AD(2021)027, п. 80. Комитет по правам человека ООН, [Замечание общего порядка № 25: «Право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным, и иметь доступ к государственной службе» \(статья 25\)](#), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 августа 1996 г.

190 См., напр.: Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация CM/Rec\(2007\)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе](#), принята 10 октября 2007 года, п. 65, согласно которому, к НПО, которым оказывалась государственная поддержка в какой-либо форме, может предъявляться требование о представлении своей финансовой документации на аудиторскую проверку организации или лицу, не зависящим от их руководства.

191 См., напр.: Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 108.

192 Там же [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), п. 214.

193 Там же [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), п. 225.

194 Там же [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), п. 227.

финансирование, представления более подробных отчетов с большей частотой, например, ежеквартальных или полугодовых отчетов об осуществляемой и планируемой деятельности, а также требование о раскрытии информации о лицах, каким-либо образом связанных с объединением<sup>195</sup>, включая количество органов, в которые должны представляться такие отчеты.

98. В этой связи необходимо учитывать ряд факторов. Во-первых, как уже говорилось выше в подразделе 3, даже такие вопросы, как национальные интересы государства и борьба с коррупцией, не являются основанием для введения новых требований к отчетности для всех объединений без наличия конкретной угрозы для общества и/или конституционного строя или каких-либо конкретных признаков противоправной деятельности отдельных лиц<sup>196</sup>. Таким образом, «насущная общественная потребность» в таких ограничениях предполагает наличие «правдоподобных доказательств» существования достаточно серьезной угрозы государству или демократическому строю<sup>197</sup>. Государствам необходимо проводить предварительную оценку рисков для определения конкретных угроз, которые гражданский сектор представляет для государства или демократического общества, с тем чтобы любые ограничения свободы объединения были основаны на фактах.
99. Во-вторых, необходимо объяснить, почему существующих обязательств по отчетности, в том числе финансовой и фискальной, недостаточно для получения информации о зарубежном финансировании, а пояснительные записки к рассматриваемым законодательным инициативам, как правило, не содержат таких объяснений<sup>198</sup>. **Для оценки соразмерности предлагаемых новых требований к отчетности также важно обратить внимание на то, насколько дополнительные обязательства пересекаются с другими уже существующими обязательствами по отчетности (как фискального, так и иного характера)**<sup>199</sup>. Например, в случае с Украиной БДИПЧ и Венецианская комиссия не сочли необходимым введение новых обязательств по отчетности, заявив, что «они дублируют уже существующие требования и создают дополнительный, излишний уровень отчетности, который будет крайне обременительным, особенно для небольших объединений», а также «выходят за рамки существующих обязательств без какой-либо конкретной объективной необходимости в этом»<sup>200</sup>.
100. В-третьих, **необходимо оценить способы представления отчетности на предмет того, не являются ли они чрезмерными и слишком обременительными для объединений с учетом их размера.** В этой связи БДИПЧ и Венецианская

195 См., напр.: Венецианская комиссия, «Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранцах агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), пункты 2 и 3.

196 См. [Рекомендации ФАТФ](#). Рекомендация 8 - с поправками, которая гласит: «Страны должны применять целевые и пропорциональные меры в соответствии с рискориентированным подходом».

197 См., напр.: Европейский суд по правам человека, «Профсоюз «Добрый пастырь» против Румынии» [*Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania*], жалоба № 2330/09, 31 января 2012 г., п. 69. Кроме того, в деле «Animal Defenders International против Великобритании» [*Animal Defenders International v. United Kingdom*] (жалоба № 48876/08, п. 108), Суд счел, что «для определения соразмерности общей меры Суду в первую очередь следует оценить варианты законодательного решения, лежащие в ее основе. Качество парламентской и судебной оценки необходимости данной меры имеет в этом отношении особое значение, в том числе и для действия соответствующей свободы усмотрения».

198 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 40.

199 См., напр.: Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 111.

200 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), «Заключение по Проекту закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи» и по Проекту закона № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи», п. 38.

комиссия отметили, что если обязательства по отчетности требуют предоставления информации о каждом доноре и размере выделенных средств без какого-либо минимального порога, что означает, что указанные организации будут обязаны сообщать обо всех полученных средствах, независимо от размера пожертвования, включая незначительные суммы, то это станет существенным бременем для соответствующих организаций<sup>201</sup>. Так, в случае с Румынией было отмечено, что предлагаемые обязательства по отчетности, предусматривающие необходимость указания всех доноров, серьезно повлияют на способность небольших объединений функционировать и осуществлять свою деятельность, тем более что обязательная публикация в Официальном вестнике требует значительных затрат - 122 лея (около 20 евро) за страницу, т.е. чем больше число (небольших) доноров, тем больше будет стоимость такой публикации - хотя разработчики закона заявили, что это требование не будет распространяться на небольшие пожертвования<sup>202</sup>. В целом требуемый уровень детализации и наличие неоправданно коротких и жестких сроков представления информации являются примерами обременительных обязательств по отчетности<sup>203</sup>.

101. В-четвертых, все обязательства по отчетности должны в то же время обеспечивать уважение прав, включая право членов, учредителей, доноров, бенефициаров и сотрудников объединения на уважение частной жизни, защищенное статьей 17 МПГП и статьей 8 ЕКПЧ, а также право объединения на защиту законной коммерческой тайны<sup>204</sup>. Вышеупомянутые законы могут привести к неправомерному вмешательству в право на неприкосновенность частной жизни, поскольку содержат обширные требования к отчетности и/или раскрытию информации, которые порой обязывают объединения, считающиеся «иностранными агентами», публично раскрывать дополнительную информацию о себе и своих членах, донорах, бенефициарах и/или спонсорах. Например, в соответствии с отмененным законом Венгрии, попавшие под его действие ОГО должны были объявить и обнародовать имя, страну и город проживания лиц, оказывающих им финансовую поддержку сверх определенного финансового порога, а также информацию о размере такой поддержки. СЕС постановил, что «подобные данные попадают под действие требования об уважении частной жизни, предусмотренного статьей 7 Хартии ЕС об основных правах»<sup>205</sup>. В статье 3(3) проекта закона Грузии «О регистрации иностранных агентов» также содержались положения о раскрытии очень подробной

201 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 57; и [Заключение по Проекту закона Румынии № 140/2017 «О внесении изменений в постановление Правительства № 26/2000 об ассоциациях и фондах»](#), CDL-AD(2018)004, п.п. 68-73.

202 Там же, [Заключение по Проекту закона Румынии № 140/2017 «О внесении изменений в постановление Правительства № 26/2000 об ассоциациях и фондах»](#), CDL-AD(2018)004, п.п. 68-73.

203 См. напр., Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 110.

204 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, п.п. 228 and 231. См. также: Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация CM/Rec\(2007\)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе](#), принята 10 октября 2007 года, п. 64, в котором указано, что: «*Вся отчетность должна представляться с обязательным соблюдением прав жертвователей, выгодоприобретателей и сотрудников, и также права на защиту конфиденциальности законных деловых операций*». См. также: Совет Европы, [«Основопологающие принципы статуса НПО в Европе и пояснительная записка к ним»](#), п. 67, согласно которому: «*[...] требования к отчетности должны гармонизировать с другими обязательствами, касающимися соблюдения тайны частной жизни и конфиденциальности. В частности, должно соблюдаться желание жертвователя не раскрывать своего имени. Соблюдение тайны частной жизни и конфиденциальности, однако, имеет свои пределы. В исключительных случаях, общественные интересы могут стать основанием для доступа органов власти к частной или конфиденциальной информации, например, в целях борьбы с переводом денежных средств, полученных незаконным путем. Любые исключения в нормах коммерческой тайны, либо тайны частной жизни или конфиденциальности жертвователей, выгодоприобретателей и сотрудников, должны иметь место при соблюдении принципа необходимости и соразмерности*».

205 СЕС, [«Европейская комиссия против Венгрии»](#) (дело С-78/18), 18 июня 2020 г., п. 128.

информации, касающейся имен, видов деятельности и детальных сведений о расходовании полученных средств.

102. Согласно «Руководящим принципам по свободе объединений», «право на неприкосновенность частной жизни применяется к объединениям» (п. 228) и «[з]аконодательством также должны быть предусмотрены гарантии уважения частной жизни клиентов, членов и учредителей объединений, а также средства возмещения ущерба в случае любых нарушений в этом отношении» (п. 231). Специальный докладчик ООН также отметил, что «требования о раскрытии информации могут затрагивать конфиденциальную и чувствительную с точки зрения прав человека информацию, неоправданно ущемляя основные права на частную жизнь в нарушение действующего законодательства о защите частной жизни, и могут подвергать людей серьезному риску преследования»<sup>206</sup>. Таким образом, обязательства об отчетности должны соотноситься с другими обязательствами, имеющими отношение к праву на жизнь и безопасность бенефициариев, к уважению частной жизни и конфиденциальности; при любом вмешательстве в частную жизнь и конфиденциальность следует соблюдать принципы необходимости и соразмерности<sup>207</sup>. В определенных обстоятельствах раскрытие имен некоторых сотрудников общественных объединений<sup>208</sup> (например, тех, кто занимается определенными вопросами, такими как борьба с коррупцией, защита жертв домашнего насилия или недопущение дискриминации по признаку пола, сексуальной ориентации и гендерной идентичности) может поставить под угрозу их безопасность и подвергнуть их риску преследований.<sup>209</sup> В некоторых обстоятельствах раскрытие доноров и подрядчиков объединений может потенциально повлиять на готовность доноров продолжать свою поддержку и сотрудничество с этими объединениями в случае публичного раскрытия информации о них<sup>210</sup>.
103. Более того, независимо от того, преследуют ли требования к предоставлению отчетности и/или раскрытию информации законную цель или нет, не существует очевидной «насуточной потребности» в получении общественностью подробной информации о частных источниках финансирования деятельности всех объединений, финансируемых из иностранных и предположительно легитимных источников. Кроме того, в принципе следует уважать желание донора сохранять анонимность<sup>211</sup>. Хотя при определенных обстоятельствах требование к объединениям о раскрытии личности основных доноров может быть законным, раскрытие личности и места жительства всех доноров, включая несовершеннолетних, является чрезмерным и излишним. Подобные законодательные положения не только нарушают неприкосновенность личной

206 См. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, [OL RUS 16/2022](#), Письмо от 30 ноября 2022 г., адресованное Российской Федерации в связи с Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ и последующими изменениями к нему, стр. 3.

207 Пояснительный доклад к [Рекомендации CM/Rec\(2007\)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе](#), п. 116.

208 Например, в проекте Закона Кыргызской Республики «О неправительственных организациях» (ноябрь 2022 г.) содержалось требование обнародовать список из 10 сотрудников с самыми высокими зарплатами.

209 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2018\)006-е](#), «Заключение по проекту Закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи» и по Проекту закона № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи» (16 марта 2018), п. 47.

210 См., напр.: БДИПЧ, «[Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях» Кыргызской Республики](#)» (12 декабря 2022 г.), п. 66.

211 Совет Европы, «[Основополагающие принципы статуса НПО в Европе](#) и пояснительная записка к ним», п. 67.

жизни доноров, защищаемую статьей 17 МПГПП и статьей 8 ЕКПЧ<sup>212</sup>, но и не отвечают международным стандартам защиты персональных данных<sup>213</sup>.

104. Такие далеко идущие требования в отношении отчетности и раскрытия информации нарушают как право на неприкосновенность частной жизни, так и право на свободу объединения членов, основателей, доноров, бенефициаров и сотрудников, а также права самого объединения, и не могут быть оправданы как «необходимые в демократическом обществе». Можно разработать гораздо менее интрузивные правила раскрытия информации, например, требующие публикации только анонимных данных или общих цифр<sup>214</sup>.
105. В-пятых, для оценки соразмерности вмешательства следует также принимать во внимание характер и суровость санкций за несоблюдение обязательств по предоставлению отчетности. В соответствии с прецедентным правом ЕСПЧ, «простое несоблюдение определенных требований законодательства или внутренних правил неправительственными организациями не может считаться настолько серьезным проступком, чтобы служить основанием для их прямого роспуска»<sup>215</sup>. Как отмечено в «Руководящих принципах по свободе объединений», «[в] случае невыполнения требований к отчетности законодательство, политика и практика государства должны предусматривать предоставление объединениям разумного срока на устранение любых упущений или ошибок»<sup>216</sup>. Закон РФ «Об иностранных агентах» предусматривает административные штрафы и уголовные санкции за нарушение требований к отчетности и раскрытию информации, которые Венецианская комиссия рекомендовала отменить как несоразмерные<sup>217</sup> (см. также подраздел 5.7. ниже).

## 5.6. Специальный надзор и проверки

106. Упомянутые выше «законы об иностранных агентах» или аналогичные им законодательные инициативы, как правило, предусматривают отдельный механизм надзора и/или контроля, например, в виде регулярных ежегодных проверок, а также внеплановых проверок (см., например, Закон РФ «Об иностранных агентах» или проект закона Республики Сербской)<sup>218</sup>, в дополнение к надзору, применимому ко всем объединениям.
107. В предыдущих совместных заключениях БДИПЧ и Венецианской комиссии подчеркивалось, что «государства имеют право удостовериться в том, что цели и деятельность объединения соответствуют законодательным нормам», но они

212 Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), CDL-AD(2017)015, п.п. 52 и 53.

213 Такими как «Конвенция Совет Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» (СЕД № 108), 28 января 1981 г., и [Протокол о внесении изменений в «Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных»](#); а также [Общий регламент ЕС по защите персональных данных \(GDPR\) – официальный юридический документ \(gdpr-info.eu\)](#).

214 См., напр.: БДИПЧ, [«Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях» Кыргызской Республики»](#) (12 декабря 2022 г.), п. 67.

215 См., напр.: «Тебиети Мюхафизе Джемиети» и Ибрафиллов против Азербайджана» [Tebieti Mühafizə Cəmiyyəti and İbrahimov v. Azərbaycan], № [37083/03](#), 8 октября 2009 г.; и «Христианско-демократическая народная партия против Молдовы» [Christian Democratic People's Party v. Moldova], № 28793/02, 14 февраля 2006 г., п.п. 72 и 73.

216 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, п. 234.

217 [«Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностраннных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года»](#), [CDL-AD\(2021\)027](#), п.п. 86-87.

218 См. Венецианская комиссия, [«Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностраннных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года»](#), [CDL-AD\(2021\)027](#), п.п. 14-15. См. также статьи 12-14 Проекта Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций».

должны делать это «в соответствии со своими обязательствами в рамках Европейской конвенции» и других международных документов, то есть «государственные органы должны иметь возможность осуществлять некий ограниченный контроль за деятельностью некоммерческих организаций с целью обеспечения соблюдения ими соответствующего законодательства в секторе гражданского общества, однако такой контроль должен быть обоснованным, не слишком навязчивым и не должен препятствовать законной деятельности»<sup>219</sup>. В соответствии с рекомендациями «Руководящих принципов по свободе объединений», «законодательством должна быть определена процедура назначения надзорных органов, а также основания для проверки деятельности объединений, продолжительность такой проверки и документы, которые должны быть предоставлены в ходе проверки»<sup>220</sup>. Следовательно, проверки должны опираться на четкие правовые основания, не должны быть избыточными и должны быть санкционированы судом. Это необходимо для того, чтобы не предоставлять государственным органам слишком широкую свободу усмотрения, поскольку все эти недостатки могут привести к злоупотреблениям и использованию избирательного подхода, а также к неправомерному применению нормативных положений, которое потенциально может вести к притеснению объединений<sup>221</sup>. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации отметил, что, хотя независимые органы могут иметь законные основания для изучения документации объединений с целью обеспечения прозрачности и подотчетности их деятельности, государства должны следить за тем, чтобы эта процедура не носила произвольного характера и обеспечивала соблюдение прав отдельных лиц на свободу от дискриминации и неприкосновенность частной жизни, поскольку в противном случае она может поставить под угрозу независимость объединений и безопасность их членов<sup>222</sup>. Венецианская комиссия также признала, что «надзор и контроль в отношении объединений должны быть не более жесткими, чем в отношении частных предприятий. Они всегда должны осуществляться на основе презумпции законности целей и деятельности объединений»<sup>223</sup>.

108. В отношении проверок, предусмотренных Законом РФ «Об иностранных агентах» с внесенными в него изменениями, Венецианская комиссия пришла к выводу, что «расширение оснований для внеплановых проверок НКО и увеличение продолжительности проверок до 45 дней без ограничения их количества являются чрезмерными мерами ввиду отсутствия достаточных критериев квалификации (например, требования о достоверности обвинений для проведения проверки). Возникающий в результате риск безосновательно длительных и многократных проверок повышает вероятность нарушения нормального функционирования соответствующих НКО»<sup>224</sup>.

219 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Заклучение по Проекту закона Украины № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной открытости информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи» и по Проекту закона № 6675 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи», [CDL-AD\(2018\)006-e](#), п. 40.

220 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», [CDL-AD\(2014\)046](#), п. 229.

221 Там же «Руководящие принципы по свободе объединений», п. 230.

222 Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, Доклад за 2013 год, [A/HRC/23/39](#), п. 65.

223 См. Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), [CDL-AD\(2019\)002](#), п. 13.

224 Венецианская комиссия, «Заклучение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностраннных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года», [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 66.

109. Другие законы об «иностранных агентах» также обычно содержат некоторые положения о необходимости непрерывного контроля и/или возможности проведения проверок в любое время или при нечетко определенных обстоятельствах<sup>225</sup>. В этой связи, анализируя законопроект Республики Сербской, БДИПЧ и Венецианская комиссия отметили, что возможность проведения дополнительных проверок «*«при чрезвычайных обстоятельствах» без четкого определения того, что может представлять собой «чрезвычайные обстоятельства»*», и круга лиц, считающихся компетентными для направления запросов о проведении таких чрезвычайных проверок, *«потенциально может привести к самоуправству и масштабным нарушениям деятельности организаций, рассматриваемых как НКО»*. В совместном заключении также подчеркивается, что это *«противоречит презумпции в пользу законности деятельности НКО, которая должна лежать в основе правового регулирования деятельности объединений с целью создания благоприятных условий для реализации права на свободу объединения, как это подчеркивается в Принципе 1 «Руководящих принципов по свободе объединения»»*<sup>226</sup>. Для того чтобы мера была *«предписана законом»*, **в законодательстве также следует четко определить обстоятельства и критерии, на основании которых могут проводиться проверки**. В противном случае это может дать властям слишком широкую свободу действий, что чревато злоупотреблениями и нарушениями.

#### 5.7. Санкции, приостановление деятельности объединения и роспуск объединения

110. Предсказуемость мер воздействия, которые могут быть применены к так называемым «иностранным агентам» или предполагаемым «иностранным агентам» за несоблюдение соответствующих законов, является одним из ключевых требований для признания такого законодательства соответствующим международным стандартам в области свободы объединения. **Предсказуемость закона, как уже отмечалось выше, сильно зависит от однозначности толкования требований и ограничений, налагаемых на «иностранных агентов»**. Если рассматривать административные или уголовные меры наказания, которые сами по себе были бы непропорциональными (см. пункт 111 ниже), то это также вызывает опасения в связи с несоответствием стандартам правовой определенности, предсказуемости и конкретности уголовного права, которые требуют четкого и ясного определения уголовных преступлений и соответствующих наказаний, чтобы лицо могло понять из формулировки соответствующей уголовной нормы, за какие действия оно будет привлечено к уголовной ответственности. Кроме того, характер и суровость налагаемых мер также являются важными факторами, которые необходимо учитывать при оценке соразмерности ограничений права на свободу объединения<sup>227</sup>. Предусмотренные

225 См., напр.: статью 14 Проекта Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций», которая гласит: «*В чрезвычайных обстоятельствах инспекционный контроль за законностью деятельности НКО может осуществляться на основе обращений граждан, юридических лиц, публично доступной информации, органов власти Республики Сербской или по запросу компетентного комитета Народного Собрания Республики Сербской*»; Статья 8 проекта Закона Грузии «О прозрачности иностранного влияния», в которой указано, что «*для выявления агента иностранного влияния или для проверки выполнения любого из требований настоящего закона Министерство юстиции Грузии уполномочено в любое время осуществлять проверку - мониторинг по данному вопросу*».

226 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 64.

227 См., напр.: ЕСПЧ, «Тебиети Мюхафизе Джемиети» и Ибрафиллов против Азербайджана» [*Tebietî Mühafizə Cemiyəti and İbrahimov v. Azerbaijan*], № [37083/03](#), 8 октября 2009 г., п. 82. См. также Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п.п. 114-115.

законом санкции должны быть соразмерны тяжести правонарушения и являться наименее радикальным средством достижения поставленной цели<sup>228</sup>.

111. Неисполнение требований «законов об иностранных агентах» или аналогичных законодательных инициатив, как правило, влечет за собой санкции, в том числе и уголовного характера. Так, в Российской Федерации наряду с Законом «Об иностранных агентах» был введен новый состав преступления, предполагающий злостное уклонение от обязанности представления документов, необходимых для регистрации организации в качестве «иностранного агента». Наказание за такое преступление варьируется от штрафа в размере 300 тыс. руб. до лишения свободы, срок которого в 2020 году был увеличен с 2 до 5 лет. В Кодекс об административных правонарушениях были внесены изменения, предусматривающие штрафы за представление в государственные органы неполной, недостоверной или запоздалой информации (100-300 тыс. руб., около 1100-3300 евро), а также за осуществление деятельности без включения в реестр иностранных агентов или отсутствие маркировки публикаций как исходящих от «иностранного агента» (300-500 тыс. руб., около 3300-5500 евро). С 2014 года Кодекс допускает снижение размера штрафа, если этого требуют характер и последствия административного правонарушения, личность или материальное положение нарушителя. Отмененный закон Венгрии вводил поэтапную систему мер воздействия - от напоминания о необходимости выполнения требований до ликвидации объединения в случае их невыполнения в качестве крайней меры. Венецианская комиссия одобрила поэтапный подход, но выразила серьезную озабоченность по поводу жесткости процедуры и отсутствия свободы усмотрения в отношении того, следует ли инициировать процедуру против объединения или нет, а также в отношении того, какие санкции следует применять<sup>229</sup>. Кроме того, Венецианская комиссия подчеркнула, что **«уголовно-правовые санкции, включая принудительный труд и лишение свободы, являются крайним средством и, как правило, не должны применяться в случае нарушения административных требований. Поэтому нарушение требований в отношении регистрации, отчетности и публикации информации об «иностранных агентах», как правило, не должно наказываться лишением свободы. На этом фоне лишение свободы на срок до пяти лет представляется несоразмерным»**<sup>230</sup>. Она также пришла к выводу, что **«[о]громные административные штрафы за нарушение требований о регистрации, отчетности и раскрытии информации об иностранных агентах в целом превышают соответствующие санкции, предусмотренные за подобные нарушения»**<sup>231</sup>.
112. **Применяемые санкции всегда должны соответствовать принципу соразмерности, т.е. быть наименее радикальным средством достижения поставленной цели и быть соразмерными нарушениям, совершенным ОГО.** Следует рассмотреть положения, предусматривающие постепенное применение санкций, в первую очередь предупреждений, с возможностью устранения ошибок и упущений<sup>232</sup>. Любое решение о введении санкций за несоблюдение требований законов об «иностранных агентах» или аналогичных законов должно приниматься

228 См., напр.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, п. 237. См. также, Венецианская комиссия, [Доклад о финансировании объединений](#), CDL-AD(2019)002, п. 115.

229 Венецианская комиссия, Венецианская комиссия, [Заключение по законопроекту Венгрии «Об открытости деятельности организаций, получающих поддержку из-за рубежа»](#), [CDL-AD\(2017\)015](#), п.п. 59-61.

230 См. Венецианская комиссия, [«Заключение о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года»](#), [CDL-AD\(2021\)027](#), п. 87.

231 Там же, Заключение Венецианской комиссии по «Законоу об иностранных агентах», п. 86.

232 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, п. 234.

беспристрастным судебным органом. Санкции, представляющие собой фактическое приостановление деятельности, запрещение или роспуск объединения, должны носить исключительный характер<sup>233</sup>. Их следует применять только в тех случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп, либо подрывает основополагающие демократические принципы, и их ни в коем случае нельзя использовать как инструмент дискредитации объединения или препятствования его созданию или деятельности<sup>234</sup>. Объединения не следует запрещать или распускать из-за мелких нарушений или других легкоустраняемых нарушений. Помимо этого, необходимо направлять объединениям соответствующее предупреждение насчет предполагаемого нарушения и предоставлять им все возможности для исправления нарушений и мелких недочетов, особенно если они носят административный характер<sup>235</sup>. Как правило, несоблюдение новых регистрационных и иных обязанностей и требований, введенных «законами об иностранных агентах» и подобными им актами, которые носят скорее административный или бюрократический характер, не достигает той степени тяжести, которая могла бы оправдать запрещение или роспуск объединения. Помимо этого, на объединения ни при каких обстоятельствах не должны налагаться санкции лишь на том основании, что их деятельность осуществляется с нарушением их собственных внутренних правил и процедур (при условии, что эта деятельность иным образом не противоречит законам, которые соответствуют международным стандартам в области прав человека)<sup>236</sup>. Кроме того, любым действиям или санкциям, затрагивающим объединение, должно предшествовать административное разбирательство, результаты которого могут быть оспорены в независимом суде, обладающем полной юрисдикцией<sup>237</sup>.

113. Кроме того, для оценки соразмерности штрафов и определения того, являются ли они чрезмерными, обычно полезно сравнить их со среднемесячной заработной платой<sup>238</sup>. В этой связи в Совместном заключении по проекту закона Республики Сербской БДИПЧ и Венецианская комиссия сравнили размеры штрафа<sup>239</sup> со средней начисленной месячной заработной платой в Республике Сербской<sup>240</sup>, составляющей от 0,5 до 2,5 среднемесячных зарплат, и пришли к выводу, что «диапазон возможных штрафов вполне может представлять особую проблему для некоторых организаций, приравняемых к НКО, особенно если они обладают небольшой ресурсной базой»<sup>241</sup>. В любом случае, наложение даже минимального штрафа может оказаться несоразмерным, если речь идет о не слишком

233 Там же, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), п.п. 234 и 239.

234 БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, п.п. 239 и 252.

235 Там же, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), п. 253.

236 Там же, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), п. 178.

237 Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация CM/Rec\(2007\)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе](#), п.п. 10 и 74. См. также: БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), CDL-AD(2014)046, Принцип 11.

238 Законопроект Грузии «О прозрачности иностранного влияния» предусматривал штраф в размере 25 000 лари (около 9000 евро) за уклонение от регистрации в качестве «агента иностранного влияния» или непредставление соответствующей финансовой декларации, а также штраф в размере 10 000 лари (около 3550 евро) за другие нарушения, что составляет от 5,5 до 14 среднемесячных зарплат в Грузии (средняя зарплата за первый квартал 2023 года составила 1716,6 лари в месяц, см. [«Wages - National Statistics Office of Georgia \(geostat.ge\)»](#)).

239 1 000 конвертируемых марок (около 511 евро) до 5 000 конвертируемых марок (около 2 556 евро).

240 На март 2023 года среднемесячная начисленная заработная плата составляет 1910 конвертируемых марок, см. [Институт статистики Республики Сербской \(rzs.rs.ba\)](#).

241 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 72.

существенном нарушении, таком как непреднамеренное предоставление недостоверной информации в заявлении<sup>242</sup>.

## 5.8. Право на эффективное средство правовой защиты

114. Некоторые из перечисленных выше законодательных инициатив не содержат положений относительно эффективных средств правовой защиты от возможных нарушений основных прав на свободу объединения, связанных с причислением объединений к «иностранным агентам», их регистрацией, а также соответствующими обязательствами и ограничениями. Некоторые из них также не предусматривают процедуры снятия объединений с регистрации. Как подчеркивается в «Руководящих принципах по свободе объединения», объединения, их учредители и члены, а также все лица, стремящиеся осуществить свое право на свободу объединения, должны иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты, с тем чтобы оспорить или добиться пересмотра решений, затрагивающих осуществление их прав, что означает предоставление им права предъявить иск или подать апелляцию против любого действия или бездействия властей, затрагивающего их права, и добиться их судебного пересмотра; средства правовой защиты должны быть своевременными и включать достаточное возмещение<sup>243</sup>.

## 5.9. Отсутствие дискриминации

115. Важно также подчеркнуть то косвенное дискриминационное воздействие, которое подобные законы могут оказать на практике, ведь в первую очередь они будут иметь негативные последствия для объединений, не получающих ни государственного финансирования, ни пожертвований/взносов из внутренних источников и в значительной степени зависящих от пожертвований из-за рубежа. Как правило, это касается объединений, цели или деятельность которых не являются приоритетными для государственного финансирования, не всегда совпадают с мнениями и убеждениями большинства населения или даже прямо противоречат им, но при этом защищаются правами на свободу объединения и свободу выражения мнения<sup>244</sup>. Это включает распространение информации или идей, подвергающих сомнению существующий порядок или содержащих призыв к изменению конституции или законодательства мирным путем, например, выступление за отмену уголовной ответственности за искусственное прерывание беременности, повышение самосознания меньшинства, защита прав человека лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ), призыв к признанию автономии регионов или даже требование об отделении части территории государства<sup>245</sup>.
116. В этой связи Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации особо отметил *«непропорциональное воздействие [законодательства об иностранных агентах] на организации гражданского общества, особенно те, которые отстаивают права человека, демократию, подотчетность и права маргинализированных групп, и которые зачастую сильно*

242 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 73.

243 БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединения»](#), CDL-AD(2014)046, Принцип 11 и п. 36.

244 Там же, [«Руководящие принципы по свободе объединения»](#), п. 98.

245 Там же, [«Руководящие принципы по свободе объединения»](#), п. 182, и Доклад о доступе к ресурсам, п. 47.

зависят от иностранного финансирования своей деятельности»<sup>246</sup>, а также «особенно сильное сдерживающее воздействие определения «иностранный агент» на правозащитников, активистов и организации гражданского общества, включая те, которые защищают и продвигают права сообщества ЛГБТИ+»<sup>247</sup>.

## **6. ПРОЦЕСС ВНЕСЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПОПРАВОК, ВЛИЯЮЩИХ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ОБЪЕДИНЕНИЯ**

117. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство о том, что «законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения» будут публиковаться, «что является условием их применения» (Документ Копенгагенского совещания 1990 года, п. 5.8). Более того, в ключевых обязательствах указано, что «законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Документ Московского совещания 1991 года, п. 18.1). Как подчеркивается в «Руководящих принципах по свободе объединений»:

*«В процессе разработки и реализации любых норм или практических мер, касающихся деятельности объединений, необходимо проводить консультации с объединениями и их членами. Объединения должны иметь доступ к информации и заблаговременно получать надлежащее уведомление о начале процесса консультаций. Помимо этого, такие консультации должны носить конструктивный характер, позволять широкое участие, в них должны участвовать заинтересованные стороны, представляющие различные точки зрения, в том числе противоположные, а также взгляды, содержащие критику вносимых предложений. Необходимо обязать органы власти, ответственные за проведение консультаций, реагировать на предложения, вносимые участниками консультаций, – особенно если мнения этих участников отвергаются»<sup>248</sup>.*

118. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации рекомендует государствам «[с]одержательно взаимодействовать с организациями гражданского общества при принятии любых мер, затрагивающих их право на поиск, получение и использование финансирования»<sup>249</sup>.

119. Для их эффективности консультации по проектам законодательства и политики должны быть инклюзивными и предоставлять соответствующим заинтересованным сторонам достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по проектам законодательства, в то время как государство должно создать адекватный и своевременный механизм обратной связи, с помощью которого государственные органы должны признавать и реагировать на предложения, предоставляя четкие обоснования для учета или неучета

246 См. Письмо Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, [OL RUS 16/2022](#), от 30 ноября 2022 г., адресованное Российской Федерации в связи с Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ и последующими изменениями к нему, стр. 7.

247 Там же, Письмо Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, [OL RUS 16/2022](#), стр. 3.

248 БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», CDL-AD(2014)046, п. 106.

249 См., напр.: Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации, Доклад о доступе к ресурсам, [A/HRC/50/23](#), 10 мая 2022 г., п. 64(f) с дополнительными руководящими положениями: «Общие принципы и рекомендации по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам», HRC/53/38/Add.4, 23 июня 2023 г., п. 29.

определенных комментариев/предложений. Чтобы гарантировать эффективное участие, консультационные механизмы должны позволять вносить свой вклад на ранней стадии и на протяжении всего процесса, то есть не только при подготовке проекта соответствующими министерствами, но и при его обсуждении в парламенте (например, посредством организации общественных слушаний). В ряде случаев, как, например, в Республике Сербской, некоторые законодательные инициативы просто публиковались на общедоступном сайте для получения обратной связи в довольно сжатые сроки<sup>250</sup>. Отрезок времени, отведенный на общественные слушания, должен быть достаточным для надлежащего и всестороннего рассмотрения законопроекта или поправок и должен соответствовать их объему и сложности вопроса<sup>251</sup>. Потенциальное влияние «законов об иностранных агентах» и подобных им законов на осуществление основных прав и свобод позволяет обосновать необходимость более длительных сроков для организации полноценных общественных слушаний. Кроме того, крайне важно, чтобы власти приняли меры по информированию населения о проекте поправок через средства массовой информации и обратились к нему за обратной связью, поскольку простой публикации законопроекта на официальном сайте недостаточно<sup>252</sup>.

120. Большинство законов об «иностраных агентах» или аналогичных законодательных инициатив, как правило, разрабатывались практически без участия объединений или гражданского общества и консультаций с ними, а если какие-либо консультации и проводились, то сроки предоставления обратной связи в ряде случаев были крайне сжатыми, при этом зачастую не предпринималось никаких специальных усилий для обеспечения взаимодействия с заинтересованными сторонами, а также создания адекватного и оперативного механизма обратной связи. Помимо этого отсутствовал четкий порядок проведения общественных слушаний, что вызывает определенные сомнения в том, что такие слушания были или будут эффективными и широкими<sup>253</sup>.
121. Хотя авторы законопроекта и подготовили определенные пояснительные комментарии или примечания к указанному закону, как указано в разделе 3, они, как правило, достаточно лаконичны и не опираются на анализ конкретных рисков и доказательную информацию или данные исследований, которые лежат в их основе, чтобы обосновать предлагаемую реформу<sup>254</sup>. Как правило, в них отсутствует надлежащая или вообще какая-либо оценка регулирующего воздействия, позволяющая тщательно взвесить все потенциальные преимущества закона в сравнении с его негативным влиянием на реализацию права на свободу объединения<sup>255</sup>. Воздействие законодательных инициатив необходимо

250 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заклучение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 13.

251 См., напр.: БДИПЧ, [Заклучение по проекту Закона Украины «Об общественных слушаниях»](#) (2016 г.), п.п. 40-41.

252 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заклучение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 13.

253 См., напр.: БДИПЧ, [«Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях» Кыргызской Республики»](#) (12 декабря 2022 г.), п.п. 111-112. См. также: БДИПЧ и Венецианская комиссия, БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заклучение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 13.

254 См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Заклучение по проекту Закона Республики Сербской «О специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций»](#), 12 июня 2023 г., п. 13.

255 Например, пояснительная записка к законопроекту Республики Сербской весьма лаконична и указывает лишь на отсутствие социальных, экологических и бюджетных последствий законопроекта; в пояснительной записке к законопроекту Кыргызской Республики от ноября 2022 года говорится лишь об отсутствии социальных, экономических, гендерных, экологических, коррупционных последствий и отмечается, что «данный законопроект не затрагивает вопросы бизнеса, в связи с чем, анализ регулирующего воздействия не представляется необходимым».

рассматривать также с точки зрения гендерных аспектов, разнообразия и интерсекциональности, чтобы гарантировать, что предлагаемый законопроект не окажет негативного влияния на все группы населения, включая мужчин, женщин и небинарных людей, людей с ограниченными возможностями, молодежь и пожилых людей, этнические, национальные или религиозные общины. Воздействие принятия указанного законопроекта, особенно с учетом уже высказанных опасений относительно его сути, может быть весьма ощутимым для женских и молодежных организаций, сообществ и групп меньшинств. В качестве положительной практики и в соответствии с международными рекомендациями следует проводить мониторинг применения действующего законодательства, регулирующего деятельность объединений, для осуществления научно обоснованной политики и законотворчества путем сбора данных о положительном опыте работы, оценки воздействия и, соответственно, эффективности существующей государственной политики и принятых законов, а также принятия взвешенных решений для обоснования возможных поправок<sup>256</sup>.

122. В целом разработчикам законов рекомендуется **принять меры к тому, чтобы законодательные инициативы, затрагивающие право объединений на поиск и получение ресурсов, в том числе из-за рубежа, становились предметом всесторонних, широких и эффективных слушаний, в том числе с участием гражданского общества и представителей различных сообществ, предоставляя равные возможности для участия женщин и мужчин, и к тому, чтобы отводилось достаточно времени для полноценного обсуждения законопроектов в парламенте. В соответствии с вышеизложенными принципами, слушания должны проводиться своевременно, предоставляя общественности достаточно времени для участия на всех этапах законотворческого процесса, включая рассмотрение законопроектов в парламенте. Необходимо создать надлежащий механизм обратной связи. В качестве важного элемента эффективного законотворчества необходимо также создать последовательную систему мониторинга и оценки реализации указанных поправок и их воздействия, которая позволит эффективно оценить действие и эффективность законопроекта/поправок в случае их принятия**<sup>257</sup>.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

---

256 См., напр.: БДИПЧ, *«Экстренное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих и неправительственных организациях» и проекту изменений «Об иностранных представителях» Кыргызской Республики»* (12 декабря 2022 г.), п. 114.

257 См., напр.: OECD, *International Practices on Ex Post Evaluation* (2010) (ОЭСР, «Международная практика оценки фактической эффективности»).