



Страсбург, Варшава 16 октября 2013 года

CDL-AD(2013)030
Оригинал на англ. языке.

Заключение Венецианской Комиссии №
738/2013

Заключение БДИПЧ № FOASS-
KYR/239/2013

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

И

БЮРО ОБСЕ ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА
(БДИПЧ ОБСЕ)

СОВМЕСТНОЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТА ЗАКОНА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И
ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
И ДРУГИЕ НОРМАТИВНО – ПРАВОВЫЕ АКТЫ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Принято Венецианской Комиссией на 96 пленарном заседании
(Венеция, 11-12 октября 2013 года)**

На основании комментариев

Г-жи Вероники БИЛКОВОЙ (Член ВК, Чешская Республика)

Г-на Петера ПАСКОЛАИ (Член ВК, Венгрия)

Г-на Йоргена Штеен СОРЕНСЕНА (Член ВК, Дания)

Г-жи Хердис ТОРГЕЙСДОТТИР (Член ВК, Исландия)

Г-на Яна ВАЛАЕРСА (Член ВК, Бельгия)

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Введение.....	3
II.	Предмет рассмотрения.....	3
III.	Краткое содержание.....	4
IV.	Анализ и рекомендации.....	4
A	Международные стандарты в сфере свободы объединения.....	4
B	Существующая нормативно – правовая база.....	7
C	Сравнительный материал.....	9
D	Анализ законопроекта.....	9
1.	Критерии.....	9
2.	Правовой статус иностранных некоммерческих организаций.....	10
3.	Критерии отнесения к категории «некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».....	11
4.	Дополнительные требования отчетности для иностранных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.....	16
5.	Контроль и надзор.....	17
6.	Санкции.....	20
7.	Санкции уголовного характера.....	21

I. Введение

1. В сентябре 2013 года, два депутата *Жогорку Кенеша* (Парламента Кыргызской Республики), г-н Турсунбай Бакир уулу и г-н Нуркамил Мадалиев представили на рассмотрение Парламента законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (далее в тексте - законопроект) (CDL-REF(2013)044), который направлен на внесение изменений в три существующих законодательных акта, а именно: Закон № 111/1999 «О некоммерческих организациях (CDL-REF(2013)047); Закон № 57/2009 «О государственной регистрации юридических лиц» (CDL-REF(2013)045) и статью Уголовного Кодекса КР № 259 (CDL-REF(2013)046).
2. 18 сентября 2013 года, Центр ОБСЕ в Бишкеке передал ОБСЕ / БДИПЧ просьбу Председателя Парламентского комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству к БДИПЧ и Венецианской комиссии дать совместное юридическое заключение по предлагаемому законопроекту.
3. Ввиду того, что первоначально парламентские слушания были запланированы на 14 октября 2013 года, Комитет по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству просил дать заключения до указанной даты.
4. Докладчиками от Венецианской комиссии были назначены г-жа Вероника Билкова, г-н Петер Пасколаи, г-н Йорген Штеен Соренсен, г-жа Хердис Торгейрсдоттир и г-н Ян Валаэрс. Настоящее предварительное совместное заключение было принято Венецианской Комиссией на ее 96 пленарном заседании (Венеция, 11-12 октября 2013 года).

II. Предмет рассмотрения

5. В настоящем заключении содержится анализ проекта Закона Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты в части соответствия данного законопроекта ряду международных стандартов и обязательств в отношении ОБСЕ. Анализ направлен преимущественно на содержание данного законопроекта и в силу этого не содержит полного и всеобъемлющего обзора всего действующего рамочного законодательства, касающегося свободы объединений в Кыргызской Республике.
6. Ввиду недостаточности времени, данного в запросе на предоставление юридического заключения (по причине первоначальной даты проведения парламентских слушаний) организовать проведение миссии в Кыргызскую Республику с целью сбора информации не представилось, по причине чего не имелось возможности обсудить законопроект и предпосылки его принятия с представителями органов власти и гражданского общества Кыргызстана. В силу этого, данное заключение носит не окончательный характер и основано на предварительной и абстрактной оценке упомянутого законопроекта. В случае представления возможности обмена мнениями с органами власти и гражданского общества Кыргызской Республики данное заключение может быть пересмотрено.
7. Данное заключение было составлено на основании неофициального перевода законопроекта на английский язык и ввиду этого возможные ошибки в переводе могли повлиять на содержание документа.
8. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская Комиссия отмечают, что данное заключение не ограничивает любые письменные или устные рекомендации и комментарии к законопроекту или связанному с ним законодательству, которые БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская Комиссия могут сделать в будущем.

III. Краткое содержание

9. Рассматриваемый законопроект представляет собой вмешательство в ряд основополагающих прав, в первую очередь права на свободу объединения, а также права на выражения мнения ассоциациями и отдельными гражданами в Кыргызской Республике. Для соответствия международным стандартам, такое вмешательство как таковое должно быть предусмотрено законом, преследовать легитимную цель и не должно превышать того, что необходимо в условиях демократического общества. Соразмерность вмешательства законным целям также предусмотрена в статье 20 Конституции Кыргызской Республики. Рассматриваемое вмешательство может быть рассмотрено как преследующее законную цель обеспечения открытости и прозрачности деятельности некоммерческих организаций в Кыргызской Республике. Однако в нынешней его формулировке законопроект обладает серьезными недостатками и не в полной мере совместим с международными стандартами защиты фундаментальных прав и свобод человека.

10. В законопроекте не имеется четкого определения «политической деятельности», что является важным для определения вновь введенного статуса некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Кроме того, в законопроекте содержится достаточно расплывчатая формулировка в части уголовного преследования за создание некоммерческой организации, посягающей на права и свободы граждан. По этим аспектам, данный законопроект не соответствует критерию правомочности и ввиду этого является несовместимым с соответствующими стандартами защиты прав человека.

11. В законопроекте предусматривается новый юридический статус и правовой режим для структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Неясно, насколько введение такого статуса / режима является действительно необходимым в условиях демократического общества и соразмерно законным целям, преследуемым мерами регулирования. Если специальный статус / режим останутся в силе, мера и содержание дополнительных обязательств, налагаемых на некоммерческие организации, должны быть тщательно оценены в целях избежания ситуации, при которой они станут слишком обременительными в сравнении с требованиями, которые налагаются на некоммерческие организации в целом. Пропагандистская деятельность по вопросам, вызывающим озабоченность общества, не должна подвергаться воздействию или ограничениям независимо от того, соответствует она или нет политике правительства.

12. В свете анализа, приведенного более подробно ниже, заинтересованным сторонам в Кыргызской Республике рекомендуется пересмотреть данный законопроект во всей его полноте и не настаивать на его принятии Жогорку Кенешем.

13. Ввиду ограниченности времени, Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ не имели возможности обсудить свои предварительные выводы с представителями органов власти Кыргызской Республики и в силу этого окончательное их мнение будет выражено, когда такая возможность представится. Представители Венецианской Комиссии и БДИПЧ ОБСЕ находятся в распоряжении органов власти Кыргызской Республики для оказания любой дальнейшей помощи, которая данным органам может потребоваться.

IV. Анализ и рекомендации

A Международные стандарты в сфере свободы объединения

14. Свобода объединения является «важной предпосылкой для других фундамен-

тальных свобод».¹ Данное право тесно связано с правом на свободу выражения и свободу собраний, а также с другими правами человека (свободой вероисповедания, правом на частную жизнь, запретом на дискриминацию и т.п.) Кроме того, «право каждого человека дает людям возможность объединяться и коллективно добиваться, продвигать и защищать их общие интересы».² Право на объединения является центральным правом в условиях современного и плюралистического общества. Оно служит «барометром соблюдения общих стандартов защиты прав человека и уровня демократии в стране».³ Хотя свобода объединения не является абсолютным правом, она может быть ограничена или от нее могут совершаться отступления только в соответствии с жесткими условиями, обозначенными в международных документах по правам человека (см. статьи 4 и 22(2) МПГПП).

15. Неправительственные организации (НПО) играют важнейшую роль в современном демократическом обществе, так как они дают возможность гражданам объединяться в целях продвижения определенных принципов и целей. Такое вовлечение общественности, наряду с участием в формальном политическом процессе, играет исключительную по важности роль и представляет собой важнейший элемент здорового гражданского общества. Члены НПО, как и сами эти организации, пользуются фундаментальными правами человека, в числе которых право на объединения и право на выражение своего мнения.

16. Эти права нашли свое отражение во многочисленных международных правовых инструментах, в числе которых Всеобщая Декларация Прав Человека 1948 года (статьи 19 и 20), а также Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966 года (статьи 19 и 22). Такие права также предоставлены Конституцией Кыргызской Республики 2007 года (статьи 31 и 35).

17. Неправительственные организации, занимающиеся продвижением прав человека, традиционно рассматриваются как особенно уязвимые и в силу этого требующие специальной защиты. В течение последних десятилетий были разработаны специальные инструменты, которые обозначили стандарты, применимые к правозащитникам, как на глобальном, так и на региональном уровнях. В Декларации ООН «О праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (правозащитниках)»⁴ подтверждается, что «Каждый 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 отмечается, что государства должны предпринимать меры по обеспечению данного права.⁵

¹ См. CDL-AD(2011)035, Заключение о совместимости с правозащитными стандартами законодательства о неправительственных организациях в Республике Азербайджан, параграф 45; а также CDL-AD(2012)016, Заключение о Федеральном законе о противодействии экстремистской деятельности в Российской Федерации, параграф 64.

² CDL-AD(2011)035, Заключение о совместимости с правозащитными стандартами законодательства о неправительственных организациях в Республике Азербайджан, параграф 40.

³ CDL-AD(2011)035, Заключение о совместимости с правозащитными стандартами законодательства о неправительственных организациях в Республике Азербайджан, параграф 41.

⁴ Документ ООН A/RES/53/144, Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, 8 марта 1999 года; полный текст Декларации можно найти по адресу [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.53.144.en?opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.53.144.en?opendocument).

⁵ Декларация ООН о правозащитниках, принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 53/144 (A/RES/53/144) от 8 марта 1999 года.

18. Кроме того, в Декларации ООН о правозащитниках (статья 13) в особенности отмечается, что «каждый 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». Право получения доступа к финансовым средствам реализуется в нормативных рамках национального законодательства, при условии, что такое законодательство соответствует международным стандартам в сфере прав человека.

19. Конкретные стандарты, касающиеся возможности объединений получать доступ к финансовым ресурсам, можно найти в Декларации ООН «О ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений» (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 36/55). В пункте (f) статьи 6 указанной Декларации в прямой форме говорится о свободе доступа к финансам, с указанием на то, что право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, право «испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования».

20. В данном контексте также важна Резолюция Совета по Правам Человека № 22/6 (принятая 21 марта 2013 года), в которой содержится призыв к государствам принять гарантии для того, чтобы требования отчетности «не влекли за собой ущерба для функциональной независимости [объединений]» и «не налагали дискриминационных ограничений на возможные источники финансирования».

21. В сообщении № 1274 / 2004, Совет по Правам Человека отметил, что «право на свободу объединения касается не только права формировать объединение, но оно также гарантирует право такого объединения свободно реализовывать свою уставную деятельность. Защита, обеспечиваемая статьей 22, распространяется на все мероприятия, проводимые объединением [...]».⁶ В таком же порядке мероприятия по сбору средств также защищены Статьей 22 МПГПП, а ограничения на финансирование, создающие препятствия для возможности объединений преследовать заявленные ими цели, составляют нарушение указанной Статьи.⁷

22. В ряде представленных в последнее время докладов Специальных докладчиков ООН (по праву на свободу мирных собраний, объединений и по положению правозащитников соответственно) прямо указывается, что право на свободу объединений также включает право НПО изыскивать, получать и использовать ресурсы из внутренних, иностранных и международных источников;⁸ отмечалось также, что «Правительства должны предоставить НПО доступ к финансированию из-за рубежа как часть международного сотрудничества, на которое гражданское общество имеет право в той же степени, как и Правительства»⁹. Там же отмечалось, что «Законодательство, дающее право получения финансирования из-за рубежа только зарегистрированным объединениям, [...] составляет нарушение международных норм и стандартов в сфере прав человека, касающихся свободы объединений».¹⁰

⁶ Комитет по Правам Человека, сообщение № 1274/2004, *Корнеевко и др. против Беларуси*, Мнение принято 31 октября 2006 года, параграф 7.2.

⁷ См. A/HRC/23/39, второй доклад Специального докладчика о праве на свободу мирных собраний и свободу объединения, параграф 16.

⁸ A/HRC/23/39, параграф пара 8.

⁹ A/59/401, параграф 82. В докладе также говорится, что «Единственным законным требованием в отношении таких [финансируемых из-за рубежа] НПО может требование в интересах прозрачности».

¹⁰ A/HRC/23/39, параграф 17.

23. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее в тексте ЕКПЧ) представляет собой правозащитный инструмент, обязательный для исполнения странами, являющимися членами Совета Европы. Хотя ЕКПЧ не носит обязывающего характера для Кыргызской Республики, гарантии на свободу объединения, упомянутые в статье 11 по своему содержанию сходны с гарантиями, предусмотренными в МПГПП. В данном заключении содержатся ссылки на положения ЕКПЧ, включая соответствующее прецедентное право в рамках деятельности Европейского Суда по Правам Человека (далее в тексте ЕСПЧ), являющегося авторитетным органом в данном контексте.

24. Совет Европы также издал «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе»¹¹ (далее в тексте «Основополагающие принципы»), которые, хотя по своей природе обязательного характера не несут, представляют собой ценный инструмент для истолкования норм международных договоров в сфере права на объединения. В Рекомендации CM / Rec (2007) 14 Комитета Министров стран – участников касательно Правового статуса неправительственных организаций в Европе¹² (далее в тексте «Рекомендация CM / Rec (2007) 14») отмечается «существенный вклад, который вносят неправительственные организации (НПО) в развитие и реализацию демократии и прав человека, в особенности за счет продвижения осведомленности общества, участия в общественной жизни и обеспечения прозрачности и подотчетности органов государственной власти, столь же важен вклад НПО в культурную жизнь и обеспечение социального благополучия демократических обществ».

25. В обязательствах ОБСЕ в сфере «человеческого измерения», страны участницы ОБСЕ обязались «гарантировать физическим лицам возможность пользоваться правом на объединение, включая право создавать, присоединяться и принимать эффективное участие в деятельности неправительственных организаций» (Копенгагенский документ 1990 года), а также «расширять возможности НПО в целях обеспечения полноты их вклада в дальнейшее развитие гражданского общества и уважения прав и основополагающих свобод человека» (Стамбульский документ 1999 года).

В Существующая нормативно – правовая база

26. Конституция Кыргызской Республики гарантирует право на свободу мысли и мнения¹³, свободу собраний¹⁴ и свободу объединений¹⁵. Дискриминация Конституцией запрещена¹⁶. В соответствии со статьей 20 Конституции, «1. В Кыргызской Республике

¹¹ Основополагающие принципы Совета Европы касательно статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительный меморандум. Основополагающие принципы на русском и английском языках см. http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Fundamental_Principles/Fundamental_principles_intro.asp

¹² Принято 10 октября 2007 года; полный текст см. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet>

¹³ Статья 31: «1. Каждый имеет право на свободу мысли и мнения. 2. Каждый имеет право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати. 3. Никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него. 4. Запрещается пропаганда национальной, этнической, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию».

¹⁴ Статья 34: «1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании. 2. В целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в органы власти. Не допускаются запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи».

¹⁵ В статье 35 предусмотрено, что «Каждый имеет право на свободу объединения».

¹⁶ Статья 16 пункт 2: «Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека. Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероиспове-

не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. 2. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям».

27. В соответствии с действующим законом «О некоммерческих организациях» (далее в тексте – закон об НКО), существует возможность создания некоммерческих организаций в форме общественных объединений, фондов или учреждений. В соответствии со статьей 6 указанного закона об НКО, для некоммерческих организаций требование регистрации в качестве юридического лица обязательным не является.¹⁷

28. В Кыргызской Республике также имеется возможность создавать филиалы и представительства иностранных некоммерческих организаций. Однако, в пункте 3 статьи 1 Закона «О государственной регистрации юридических лиц» (далее в тексте – Закон о регистрации), предусмотрено требование регистрации филиалов и представительств иностранных некоммерческих организаций, данное требование, по мнению авторов, носит несколько ограничительный характер и предусмотренный подход является чрезмерным в плане регулирования.¹⁸

29. Некоммерческие организации могут учреждаться как юридическими так и частными лицами (статья 2 Закона об НКО). Порядок регистрации некоммерческой организации в качестве юридического лица регулируется Законом о регистрации, который также распространяется и на юридических лиц, созданных с целью извлечения прибыли.

30. Регистрация осуществляется Министерством юстиции или под его эгидой. Процедура регистрации НКО включает предоставление министерству учредительных документов, а именно устава и учредительного договора (статьи 6 и 7 Закона о регистрации). Получается так, что предоставления других документов не требуется, однако в случае юридических лиц с иностранным участием необходимо представить ряд документов, указанных в Законе «Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике».

31. Отказ в регистрации возможен только в том случае, если учредительные документы составлены с нарушением требований законодательства Кыргызской Республики. Без учета особых ситуаций, при которых регистрация может быть прекращена по решению суда в соответствии со статьей 17 Закона о банкротстве, прекращение регистрации некоммерческой организации - при условии подтверждения от регистрационного органа – может состояться только по решению учредителей или членов такой организации. Все спорные вопросы, касающиеся отказа в регистрации или прекращения регистрации, подлежат рассмотрению в суде по заявлению заинтересованной стороны. Однако, в Законе Кыргызской Республики «О противодействии экстремистской деятельности» есть специальное положение, касающееся ликвидации общественных и религиозных объединений и других организаций, цели и действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности (статья 9).

дания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств».

¹⁷ Однако, в соответствии с Законом о регистрации (статья 13) счета в банках разрешается открывать только зарегистрированным структурам. Кроме того, любая деятельность в качестве юридического лица без регистрации запрещена и все доходы, полученные от такой деятельности, изымаются в государственный бюджет (статья 20).

¹⁸ См. Принцип 40 основополагающих принципов и параграф 42 Рекомендации CM/Rec (2007 год).

32. Закон об НКО предусматривает поддержку деятельности некоммерческих организаций со стороны государства, однако при этом однозначно запрещает любое неоправданное вмешательство в такую деятельность со стороны государственных органов или должностных лиц.

С Сравнительный материал

33. Рассматриваемый законопроект является не первой попыткой законодателей ввести концепцию «иностранного агента» в регулирование деятельности некоммерческих организаций гражданского общества. Очень похожий закон был принят в Российской Федерации («Закон о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» - далее «Закон» от 20 июля 2012 года № 121 - ФЗ. Рассматриваемый законопроект во многом совпадает в поправками, внесенными в Российской Федерации.

34. Закон «Об иностранных агентах» в России был составлен на основании закона США 1938 года «О регистрации иностранных агентов» (далее – закон FARA). Указанный закон с момента его принятия претерпел ряд изменений, на момент принятия он был в основном направлен на пресечение нацистской деятельности в США перед второй мировой войной. В нынешней его форме закон FARA направлен на регулирование очень небольшой группы структур, действующих по поручению, запросу или в соответствии с указаниями иностранного государства или органа. Основная его цель – лоббирование, то есть деятельность, направленная напрямую на оказание влияния на принятие политических решений и на самих политиков. Закон не препятствует НПО США в получении финансовой поддержки от иностранных организаций и других стран, данные НПО не обязаны регистрироваться в соответствии с законом FARA¹⁹.

D Анализ законопроекта

1. Критерии

35. Законопроект направлен на установление дополнительных обязательств для некоммерческих организаций и на создание специального правового режима для структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций и для некоммерческих организаций, исполняющих функцию иностранного агента. Законопроект также усиливает полномочия органов власти в части мониторинга таких некоммерческих организаций и предусматривает различные санкции (административного или уголовного характера) для некоммерческих организаций, которые такие юридические требования не исполняют, а также для их представителей и членов.

36. Указанные меры представляют собой вмешательство в ряд прав человека, в частности право на свободу объединения и свободу выражения. Для того, чтобы такое вмешательство было законным, оно должно отвечать критериям законности, допустимости и необходимости в условиях демократического общества.

¹⁹ Закон о регистрации иностранных агентов (FARA), 22 U.S.C. § 611 и далее, со внесенными в него изменениями, предусматривает, что «агент», который действует под руководством или контролем иностранного правительства, органа или лица и занимается политической деятельностью в США «от имени или в интересах такой иностранной структуры», должен зарегистрироваться для раскрытия своей связи с иностранной структурой и предоставить информацию относительно своей деятельности и финансов. Закон преимущественно направлен на деятельность лоббистов и агентов, занимающихся обеспечением престижа от имени иностранных правительств. Со временем охват закона значительно сузился за счет внесения в него поправок, отчасти вызванных вынесенными судами США решений; он предполагает очень высокий уровень связей и контроля между иностранной структурой и агентом. Он также освобождает новостные организации или организации прессы, которые не принадлежат иностранной структуре.

37. Критерий законности требует, чтобы любые ограничения, налагаемые на права человека, были предусмотрены законом. Это означает, что должен иметь место закон, предусматривающий такие ограничения (наличие правовой основы) и чтобы такой закон был доступен и сформулирован с достаточной точностью для того, чтобы граждане могли регулировать свое поведение (качество правовой основы). Требование наличия четкой правовой основы неоднократно подчеркивалось, в частности Европейским Судом по Правам Человека.²⁰ Для того, чтобы национальное законодательство соответствовало указанным требованиям, оно не должно предусматривать неограниченного усмотрения при ограничении свободы выражения для тех лиц, кому поручена функция по применению такого законодательства.²¹ Скорее оно должно предусматривать меры правовой защиты в отношении произвольного вмешательства в гарантированные права со стороны органов власти. В части влияния на основополагающие права, присвоение правового усмотрения органам исполнительной власти в форме неограниченных полномочий противоречит принципу верховенства закона. Соответственно, в законе с достаточной ясностью должен быть указан объем любого такого усмотрения и способ его реализации.²²

38. Как следует из пояснительной записки, законопроект был внесен в целях «обеспечения открытости, публичности и прозрачности деятельности некоммерческих организаций, включая структурные подразделения иностранных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». По мнению Венецианской Комиссии и БДИПЧ / ОБСЕ, такая цель, в принципе может быть признана законной, так как она подпадает под определение «интересов общественной безопасности, общественного порядка и / или прав и свобод других лиц».

39. Ограничения, налагаемые как на свободу объединений, так и на свободу выражения не должны превышать того, что «необходимо в демократическом обществе», то есть вмешательство должно соответствовать насущным потребностям общества и должно быть соразмерным таким потребностям.²³ Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ хотели бы напомнить, что по международным стандартам свобода выражения также распространяется на информацию или идеи, которые могут быть сочтены раздражающими, шокирующими или волнующими.²⁴

2. Правовой статус иностранных некоммерческих организаций

40. Законопроектом предлагается внести шесть дополнительных параграфов (параграфы 4-9) в статью 2 Закона об НКО в части определений. В параграфе 4 предусмотрено определение термина «иностранной некоммерческой организации», которое соответствует международным стандартам.

41. Параграфы 5 и 6 касаются филиалов и представительств иностранных некоммерческих организаций, действующих на территории Кыргызской Республики, так называемых «структурных подразделений». В соответствии с данными положениями, к структурным подразделениям иностранных некоммерческих организаций отнесены «филиалы и представительства иностранных некоммерческих организаций, подлежащие

²⁰ ЕСПЧ, Маэстри против Италии [GC], № 39748/98, § 30.

²¹ Комитет по правам человека, Комментарий общего характера № 34 (25)

²² ЕСПЧ, Хасан и Чауш против Болгарии [GC], № 30985/96, § 84, ECHR 2000 XI.

²³ ЕСПЧ, Шови и другие против Франции, Обращение № 64915/01, 2004 год, параграф 70.

²⁴ ЕСПЧ, Хендисайд против Соединенного Королевства, Обращение № 5493/72, 7 декабря 1976 года, параграф 49.

государственной регистрации и приобретающие правоспособность на территории Кыргызской Республики».

42. Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ отмечают, что в отношении НПО не должно устанавливаться требования касательно получения разрешения в целях создания филиалов, как в стране, так и за рубежом.²⁵

43. Иностранные неправительственные организации, действительно, могут получать разрешение на осуществление деятельности в государстве, отличающемся от того, где они были созданы. Однако для этой цели для них не должно устанавливаться требование создавать новое и отдельное подразделение.²⁶ К иностранным неправительственным организациям могут предъявляться такие же требования в части отчетности, как и к иным неправительственным организациям, обладающим статусом юридического лица в стране пребывания, однако такие требования могут касаться только их деятельности в указанной стране.²⁷

3. Критерии отнесения к категории «некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»

44. Как следует из статьи 1 (статья 2, пункты 7-9 закона 111/99) законопроекта, некоммерческая организация считается выполняющей функции иностранного агента в случае, если она отвечает трем условиям:

- a) Организация создана в Кыргызской Республике;
- b) Организация получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и
- c) Организация участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики.

45. «Некоммерческая организация признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики» если «независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях».

46. Деятельность в конкретно оговоренных областях, а именно «в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, социальной поддержки инвалидов, защиты материнства и детства, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты

²⁵ Требование регистрации противоречит Принципу 40 основополагающих принципов и параграфу 42 Рекомендации CM/Rec (2007)014. В своем заключении от 2009 года относительно проекта Закона Кыргызской Республики от внесения изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, БДИПЧ ОБСЕ рекомендовали пересмотреть требования о регистрации филиалов и представительств.

²⁶ Параграф 45 Рекомендации CM/Rec (2007)014.

²⁷ Параграф 66 Рекомендации CM/Rec (2007)014.

растительного и животного мира, а также благотворительная деятельность» под категорию политической деятельности не подпадает (статья 2 пункт 9 Закона об НКО).

47. В свете того негативного смысла, который несет в себе термин «иностранный агент», некоммерческая организация, отнесенная к категории «иностранного агента», скорее всего столкнется с атмосферой недоверия, страха и вражды, что будет затруднять ее деятельность. Совсем не исключено, что другие граждане и, в особенности, представители государственных органов будут неохотно сотрудничать с такими организациями, в особенности при проведении дискуссий относительно возможных изменений в законодательстве или государственной политике. Таким образом, отнесение некоммерческой организации к категории «иностранного агента» и требование указания на то, что любые издаваемые или распространяемые ей материалы являются материалами некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента (поправки в статью 12 Закона о регистрации), совместно с дополнительными требованиями в части отчетности, возникающие в связи с отнесением к указанной категории, несомненно, представляют собой вмешательство в возможность пользоваться правом на объединение и правом на свободу выражения без дискриминации. Для того, чтобы соответствовать международным стандартам, такое вмешательство должно осуществляться в соответствии с законом, преследовать законные цели и быть «необходимым в демократическом обществе».

48. Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ хотели бы выразить свои серьезные сомнения в части использования термина «иностранный агент».

49. Что же касается законности вмешательства в части определения «политической деятельности», в первую очередь Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ хотели бы отметить, что согласно мнению Европейского Суда по правам человека, термин «политический» по своей сути является *«по своей природе расплывчатым и может быть истолкован по-разному»*.²⁸ Суд, однако, посчитал, что конституционное положение, в котором указано, что объединения «могут не преследовать политических целей или заниматься политической деятельностью» обладает достаточным уровнем точности, при этом должное внимание должно уделяться роли судебных решений по разъяснению смысла данных положений. Ввиду этого, Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ полагают, что понятие «политической деятельности» как таковое может соответствовать принципам законности при условии, что оно должным образом истолковывается органами исполнительной и судебной власти. Однако, они отмечают, что некоторые аспекты определения «политической деятельности», введенные новыми пунктами 7 и 8 статьи 2 Законопроекта, как кажется, являются препятствием для применения закона с должной четкостью и в силу этого следует подвергнуть сомнению уровень ясности в определении иностранных агентов в рассматриваемом законопроекте.

50. Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ хотели бы отметить, что определение «некоммерческие организации, участвующие в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях» содержит тавтологию, так как в нем содержатся нелогичные рассуждения: так, указано, что некоммерческая организация будет рассматриваться как участник «политической деятельности, если она принимает участие в [...] организации и проведении политических акций [...]».

²⁸ ЕСПЧ, Жечев против Болгарии, Обращение № 57045/00, 21 июня 2007 года, параграф 55.

51. Кроме того, в определении содержится субъективный элемент, так как цель, с которой предпринимаются акции, является решающим фактором для отнесения их к категории «политической» деятельности. Данный субъективный элемент будет трудно оценить и в силу этого у административных органов будет излишне широкая возможность для усмотрения при отнесении деятельности к категории «политической» и по этой причине для некоммерческой организации будет крайне трудно предположить, каков риск того, что ее деятельность будет охарактеризована подобным образом.

52. Что же касается исключений, столь же неясно, в какой мере в целях исключения научная деятельность должна будет осуществляться только университетами или признанными научными институтами или также и некоммерческой организацией. Точно так же неясно, будет ли художественное выражение критики государственной власти подлежать исключению и в какой мере политическая деятельность в области экологии будет подпадать под определение «деятельности по защите растительного и животного мира».

53. С учетом данных обстоятельств, сомнительно, что определение «политической деятельности», содержащееся в Законопроекте, обладает достаточным уровнем точности для того, чтобы его можно было должным образом предусмотреть. Ввиду этого столь же сомнительно, что оно соответствует критериям законности. Действительно, оно допускает ничем не стесненное усмотрение для органов, которые будут исполнять положения предлагаемого законопроекта.

54. Неясно, в какой мере законные интересы Кыргызской Республики в части надзора за деятельностью некоммерческих организаций и обеспечения прозрачности их финансирования действительно требуют специального правового режима для некоммерческих организаций с иностранными связями. Преимущества таких режимов следует тщательно взвесить в сравнении с тем воздействием на НКО и их деятельность, которое может оказать создание такого режима. Следует также соблюдать принцип недискриминации, отраженный в статье 26 МПГПП, статье 14 Европейской Конвенции и Протоколе № 12 к данной Конвенции. При рассмотрении дела «*Московский филиал Армии Спасения против России*», Европейский Суд по Правам Человека отказался принять иностранное происхождение НКО как законное основание для дифференцированного отношения к ней,²⁹ такое же отношение будет в порядке вещей в случае получения финансирования из-за рубежа.

55. Что касается критерия «необходимости в демократическом обществе», Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ отмечают, что статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, как кажется, не обусловлен любым минимальным количеством средств, полученных из иностранных источников. В законопроекте также не устанавливается разница между различными формами «денежных средств и иного имущества». Таким образом, некоммерческая организация, которая регулярно получает денежные средства из – за рубежа, некоммерческая организация, которая получила международную премию за свою деятельность или некоммерческая организация, которая приобретает ноутбук у международной компании – поставщика, опять же, при условии, что они соответствуют критериям «политической деятельности» - будут рассматриваться как «иностранцы агенты». Указанное выше отсутствие дифференциации негативно влияет на оценку соразмерности предлагаемого вмешательства.

²⁹ ЕСПЧ, *Московский филиал Армии спасения против России*, Обращение № 72881/01, 5 октября 2006 года, параграф 81-86.

56. Поправки, предлагаемые данным законопроектом, очевидно ставят в неблагоприятное положение НПО, получающие финансирование из – за границы. Иностранная поддержка является жизненно важной для многих некоммерческих организаций – без нее они бы выжить не смогли. В то же время, иностранное финансирование НПО периодически рассматривается государствами как проблема. Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ признают, что у государства могут быть различные основания для ограничения финансирования из – за рубежа, включая предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма. Таким образом, требование максимальной прозрачности в вопросах, касающихся иностранного финансирования, может быть оправданным. Однако, эти законные цели не могут служить предлогом для контроля над НПО или для ограничения проведения из законной деятельности.³⁰

57. В данном контексте стоит напомнить, что Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на объединения указал, что право на свободу объединения включает не только возможность частных или юридических лиц создавать или присоединяться к объединениям, но и изыскивать, получать и пользоваться ресурсами – человеческими, материальными и финансовыми – из внутренних, иностранных и международных источников.³¹ По мнению Специального докладчика, меры, которые вынуждают получателей иностранной финансовой помощи воспринимать такие негативные ярлыки как «иностранцы агенты», представляют собой ненадлежащие препятствия для их права изыскивать, получать и использовать такую финансовую помощь.³²

58. Далее следует отметить, что отнесение к категории политической деятельности любых действий, направленных на оказание воздействия на общественное мнение или на органы, принимающие решения, затронет не только те организации, которые *де факто* занимаются лоббированием или партийной политической деятельностью, но и практически все НПО, которые осуществляют любую форму законной пропаганды в обществе.

59. В данном контексте следует отметить, что в международных инструментах, касающихся деятельности определенных видов объединений (в особенности объединений правозащитников и ассоциаций, активно работающих в сфере защиты окружающей среды) признается, что такие объединения должны иметь возможность заниматься определенными видами деятельности, в особенности, наблюдением за проведением судебных разбирательств и осуществлением иных процедурных действий,³³ участием в общественных делах и критике деятельности правительства,³⁴ продвижением правозащитных идей,³⁵ предоставлением рекомендаций,³⁶ предоставлением информации международным организациям³⁷ и деятельностью, связанной с поиском информации.³⁸

³⁰ Венецианская Комиссия, CDL-AD(2013)023 – Предварительное заключение о законопроекте об организациях гражданского общества в Египте, параграф 40.

³¹ См. A/HRC/23/39, второй доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу объединения, параграф 8.

³² A/HRC/23/39, раздел V. Выводы и рекомендации, параграфы 20 и 82 пункт (d).

³³ См. Статью 9(3)(b) Декларации о правозащитниках и параграф 43 Документа Московской встречи ОБСЕ 1991 года.

³⁴ См. Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция), статьи 6-8; полный текст см. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>; Европейская Хартия о статусе судей, статья 1.8; полный текст см. http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/legal_professionals/judges/instruments_and_documents/charte%20eng.pdf; Декларация ООН о правозащитниках, статья 8; Документ Московской встречи ОБСЕ, параграф 43, полный текст см. http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf

³⁵ Декларация о правозащитниках, статья 7.

60. Более того, определение «политической деятельности» в его изложении в законопроекте, как кажется, основано на ошибочном соображении, состоящем в том, что деятельность в определенных областях, таких как, в частности, наука, культура, искусство, здравоохранение, социальное обеспечение и защита, спорт и защита окружающей среды стоит отдельно от деятельности в сфере пропаганды общественной политики и не формирует общественного мнения по данным вопросам (новый пункт 9 в статье 2). Таким образом, складывается мнение, что в данном случае игнорируется очевидный факт, заключающийся в том, что многие, если не все виды деятельности объединения могут в определенной степени, неумышленно или даже неизбежно содействовать формированию общественного мнения и потенциально влиять на принятие решений независимо от того, в какой сфере такая деятельность осуществляется.

61. В этой связи, Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ также напоминают, что Совет по Правам Человека ООН в его комментариях общего характера к статье 25 МПГПП разъяснил данное право граждан непосредственно принимать участие в общественных делах «путем участия в народных объединениях, которые имеют полномочия принимать решения по вопросам местного характера или по вопросам конкретного сообщества и в органах, созданных для учета мнений граждан при проведении консультаций с правительством. В тех случаях, когда создана модель прямого участия граждан, не должно проводиться различия между гражданами в части их участия на основаниях, указанных в статье 2 пункте 1 и необоснованных ограничений налагаться не должно».³⁹ Международное законодательство содержит прямое разрешение гражданам организовывать и предпринимать действия политического характера, направленные на принятие решений государственными органами, на изменение текущей государственной политики по определенным вопросам или формирование общественного мнения по этим вопросам. Далее Комитет по Правам Человека ООН указывает, что: «Граждане также принимают участие в государственных делах за счет оказания воздействия через публичные дискуссии и диалог с их представителями или через их возможность самоорганизации. Данное участие должно пользоваться поддержкой за счет обеспечения права на свободу выражения, собраний и объединений».⁴⁰

62. Хотя для некоммерческих организаций, выступающих в роли иностранного агента, нет прямого запрета на участие в политической деятельности, из рассматриваемого Законопроекта следует, что основополагающее политическое право любого гражданина прямо пытаться повлиять или изменить политическую жизнь или политику государства серьезно подрывается, и, как кажется, без достаточных оснований или необходимости в условиях демократического общества.

63. Наконец, следует отметить, что те, кто не соглашаются с лицами, принимающими решения, в большей степени будут стремиться повлиять на такие решения. В результате, в соответствии с законопроектом ярлык «иностранного агента» скорее всего будет присвоен тем объединениям, члены которых не разделяют политические мнения структур, находящихся у власти. В результате объединения будут подвергаться разного рода преследованиям по причине своих политических убеждений, что сводится к

³⁶ Там же, статья 9(3)(с).

³⁷ Там же, статья 9(4).

³⁸ Орхусская конвенция, статья 4.

³⁹ Комитет по правам человека, Комментарий общего характера 25 (57), Комментарий общего характера к статье 40, параграф 4 Международного Пакта о Гражданских и Политических Правах, приняты Комитетом на его 1510м заседании, документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996 год).

⁴⁰ Комментарий общего характера 25 (57), см. выше. См. также Комитет ООН по правам человека, Корнеенко против Беларуси, см. ссылку 6, §§ 2.5, 10.5 и 10.6.

дискриминации, которая запрещена как в соответствии с международными стандартами, так и в соответствии со статьей 16 Конституции Кыргызской Республики.

64. Если данный законопроект будет принят, то спектр «политической деятельности» должен быть сокращен для того, чтобы возникающее в результате вмешательство не пошло настолько далеко, чтобы потенциально оказывать негативное влияние на любую деятельность, которая относится к законным интересам гражданского общества и в особенности некоммерческих организаций, которые занимаются отслеживанием и поддержкой вопросов, представляющих собой общественный интерес. В случае, если данный Законопроект останется без изменений, необходимо, чтобы была проведена черта между защитой общественных интересов с одной стороны и конкретной политической деятельностью с другой. Для отдельных лиц и некоммерческих организаций не должно создаваться препятствий в их деятельности по продвижению вопросов, вызывающих озабоченность в обществе, независимо от того, в какой степени их позиции соответствуют политике правительства.⁴¹

65. В завершение, Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ хотели бы отметить, что в Законопроекте ничего не говорится о процедуре перерегистрации. Из этого непонятно может ли некоммерческая организация и каким образом освободиться от статуса «иностранный агент» в случае, если она прекратит участие в политической деятельности и / или более не будет получать финансирование из – за рубежа; и может ли она это сделать без того, чтобы сначала самоликвидироваться и вновь создать некоммерческую организацию. Это важный пробел, который негативно влияет на оценку соразмерности предлагаемой меры вмешательства.

4. Дополнительные требования отчетности для иностранных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента

66. Законопроект также вводит для некоммерческих организаций широкий спектр новых обязательств в части отчетности. По вновь предлагаемым положениям, ежегодная бухгалтерская отчетность структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций и «некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» подлежит обязательному аудиту, аудиторский отчет должен быть представлен уполномоченному органу – эти положения вводятся в дополнение к обычным требованиям для некоммерческих организаций отчитываться о своей деятельности, о составе руководящих органов, а также о расходовании денежных средств и использовании иного имущества.

67. Более того, некоммерческие организации, выполняющие функции «иностранный агент», должны по новым требованиям каждые шесть месяцев представлять уполномоченному органу документы, содержащие отчет об их деятельности и составе руководящих органов, а также ежеквартально - документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества. Упомянутое выше аудиторское заключение должно предоставляться ежегодно.

⁴¹ См. также решение Европейского Суда по Правам Человека по делу *Жечев против Болгарии*, обращение № 57045/00, решение от 21 июня 2007 года, параграф 47, в котором суд указал, что «организаций может проводить кампании в поддержку изменения законных и конституционных структур государства в случае, если используемые для этого средства во всех отношениях являются законными и демократическими и если предлагаемые изменения сами о себе соответствуют фундаментальным демократическим принципам». Как основополагающие принципы (принципы 10 и 11), так и Рекомендация CM/Rec (2007)14 (параграфы 11 и 12) в особенности поощряют участие некоммерческих организаций в механизмах диалога, консультаций и обмена мнения с правительством по целям и решениям в сфере государственной политики.

68. Организации данной категории также обязаны раз в шесть месяцев публиковать в СМИ или в Интернет отчеты о своей деятельности, с указанием учредителей, состава имущества, источников формирования и направлениях расходования денежных средств. Структурные подразделения иностранных некоммерческих организаций, действующих на территории Кыргызской Республики, должны предоставлять такую информацию ежегодно.

69. Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ напоминают, что в соответствии с действующими стандартами в области прав человека «государства имеют право удовлетворяться тем, что цель и деятельность объединения соответствуют правилам, изложенным в законе» при условии, что они совершают это в «соответствии с их обязательствами по /Европейской/ Конвенции»⁴² и другими международными инструментами. При понимании того, что государственные органы должны иметь возможность осуществлять некоторый [ограниченный] контроль за деятельностью некоммерческих организаций в целях обеспечения прозрачности и подотчетности сектора гражданского общества, такой контроль не должен быть безосновательным, чрезмерно навязчивым и он не должен влечь за собой нарушение законной деятельности. Чрезмерно обременительные или дорогостоящие обязательства в части отчетности могут создать исключительные возможности для мониторинга за деятельностью некоммерческих организаций со стороны государства. Такие условия вряд ли будут способствовать эффективной реализации права на объединения. Требования в отношении отчетности не должны становиться для организации неподъемным бременем.

70. Что же касается финансовой отчетности и подотчетности, Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на мирные собрания и праве на свободу объединений указал, что «объединения должны быть подотчетны своим донорам и в части отношений с органами власти должны не более как предоставлять им уведомление о получении средств и давать отчеты о своем финансовом положении и деятельности»⁴³. Специальный докладчик призывает государства «принять меры по защите частных лиц и объединений от диффамации, унижений, недолжного аудита и других популизмов в отношении финансовых средств, которые они будто бы получили»⁴⁴.

71. Обязательства в части отчетности, предусмотренные в предлагаемом законопроекте, выглядят слишком обременительными и дорогостоящими в особенности в свете того, что они могут существенно затруднить деятельность некоммерческой организации. Для некоммерческих организаций уже существуют требования в отношении отчетности и Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ не имели возможности обсудить с представителями органов власти Кыргызской Республики конкретную необходимость введения дополнительных обязательств в этой части именно для иностранных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов. В любом случае, эти дополнительные обязательства, как кажется, не зависят от конкретной угрозы или признака нарушения закона или прав человека других лиц. Таким образом, они превосходят то, что может считаться «необходимым в демократическом обществе» и в силу этого не соответствуют международным стандартам, в том числе тем, которые изложены в МПГПП.

5. Контроль и надзор

⁴² ЕСПЧ, *Сидиропулос и другие против Греции*, обращение № 26695/95, 10 июля 1998 г., параграф 40.

⁴³ См. A/HRC/23/39, второй доклад Специального докладчика о праве на свободу мирных собраний и свободу объединения, параграф 37.

⁴⁴ Там же, параграф 82 пункт (е).

72. Законопроект устанавливает органам государственной власти излишне широкие полномочия в сфере контроля и надзора за деятельностью некоммерческих организаций. В соответствии с новой редакцией статьи 17, органы власти могут, в частности, запрашивать документы, касающиеся деятельности таких организаций и рассматривать соответствие проводимых ими мероприятий их собственным уставным документам, в том числе в части использования средств.

73. Столь широкие надзорные полномочия вызывают особую озабоченность, с учетом того, что обеспечение выполнения целей и задач организации является делом ее учредителей, членов и участников. Необходимо отметить, что такой подход основан на общем принципе самоуправления объединений, а также на пункте 1 статьи 4 Закона об НКО.

74. Следует также подчеркнуть, что статья 5 Закона об НКО устанавливает однозначный запрет на любое вмешательство в деятельность некоммерческих организаций со стороны государственных органов или должностных лиц. Поправки, предлагаемые в законопроекте, в силу этого, практически влекут за собой очевидное противоречие с самим Законом об НКО.

75. В целом, государство обязано не вмешиваться в основные виды деятельности любого образованного объединения. Сразу же после создания объединения, основные взаимоотношения строятся между этой структурой и его членами, а также между ней и лицами, которые членами не являются. Надзор и вмешательство со стороны государства должны быть ограничены случаями, когда они необходимы для защиты членов объединения, общества или прав других лиц. По этой причине некоммерческие организации не должны подвергаться руководящим указаниям органов власти. Из принципа независимости объединений от органов государственной власти логически проистекает соображение, что объединения должны иметь право принимать решения относительно своей внутренней структуры, отбирать и руководить своими сотрудниками и иметь свои собственные активы. Государство не должно давать указания относительно порядка управления и деятельности объединений.⁴⁵

76. Надзор со стороны государства должен быть ограничен случаями, когда есть достаточные основания полагать, что имели место или неизбежно могут наступить серьезные случаи нарушения закона. В отсутствие доказательств обратного, деятельность объединений должна считаться законной.

77. Законопроект также устанавливает органам власти право проведения внеплановых проверок некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранцев агентов», такие проверки проводятся на основании получения информации, свидетельствующей о том, что такие организации нарушают законодательство. Как отметил Европейский Суд по Правам Человека в деле *Эрнст и другие против Бельгии*, обыски в помещениях частного сектора могут расцениваться как нарушение права на личную жизнь, за исключением случаев, когда они совершаются на четких законных основаниях и соразмерны законным целям, преследуемым при совершении такого действия. Внеплановые проверки не должны проводиться за исключением случаев, когда имеется подозрение в совершении серьезного нарушения закона. Проверки должны быть направлены только на цели подтверждения или отбрасывания подозрений и никогда не могут быть направлены на воспрепятствование деятельности некоммерческой организации. Важно отметить, что такие проверки должны допускаться лишь на основании решения суда, в тех случаях, когда есть явные свидетельства возможного

⁴⁵ См. «Некоторые предварительные соображения о стандартах и законодательстве, касающихся свободы объединений и неправительственных организаций», принятые Венецианской Комиссией 28 марта 2013 года, CDL (2013) 017, параграф 20.

нарушения действующего законодательства. Нынешняя формулировка поправок, предлагаемых законопроектом к статье 17, не указывает на это с достаточной ясностью и, как кажется, предоставляет органам власти широкие полномочия в части вмешательства. Существует дополнительный риск того, что внеплановые проверки, в случае, если они будут проводиться без четких правовых оснований и наличия узаконивающего их решения суда, могут стать инструментом потенциального устрашения и притеснения со стороны органов власти, что может быть использовано против организаций, которые высказывают критику или несогласие. Любые методы контроля в отношении объединений должны быть справедливыми, объективными и не носить дискриминационного характера и их не следует использовать для того, чтобы заставить критиков замолчать.⁴⁶

78. В законопроекте также предусмотрено, что регистрационные органы будут иметь право запрашивать у некоммерческих организаций их официальные документы, запрашивать у различных государственных ведомств сведения о финансовой деятельности таких организаций и, что вызывает особенную озабоченность, направлять своих представителей для участия в проводимых организацией мероприятиях. Последняя мера может превратиться в недолжное вмешательство во внутренние дела общественных объединений и составлять посягательство на свободу объединения и частную жизнь членов таких объединений. Потенциально она может затруднить законную деятельность, которая предполагает ограниченный доступ или должна проводиться в условиях конфиденциальности на законных основаниях (например, приют для жертв насилия в семье, группы взаимопомощи и т.п.).

79. Во многих случаях, вопрос доступа к определенным видам деятельности (например встречи на объектах частной собственности) может быть напрямую связан с правом на частную жизнь, предусмотренному в статье 17 МПГПП. Предлагаемые в законопроекте поправки не обеспечивают средств защиты от произвольного и неправомерного вмешательства со стороны государства в частную жизнь, а такие гарантии предусмотрены соответствующими международными стандартами.⁴⁷

80. В целом следует отметить, что функции надзора за определенными некоммерческими организациями, присваиваемые органам государственной власти в соответствии с предлагаемыми в законопроекте поправками в статью 17 Закона о НКО, являются чрезмерными. Они дают органам власти широкие, буквально неконтролируемые возможности усмотрения при контроле, мониторинге и вмешательстве в деятельность некоммерческих организаций, получающих государственное финансирование. Данные положения, как кажется, являются неоправданными в соответствии с международными стандартами права и должны быть исключены – в особенности это касается тех мер вмешательства, которые осуществляются при отсутствии имевшего место нару-

⁴⁶ См. A/HRC/23/39, второй доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу объединения, параграф 38.

⁴⁷ В части мониторинга и надзора со стороны государства, Комитет по Правам Человека ООН отметил, что законы необходимо принимать так, чтобы они четко оговаривали условия, при которых возможно законное вмешательство в частную жизнь и предусматривали средства защиты против случаев незаконного вмешательства (Заключительные комментарии в отношении Российской Федерации (1995 г.) Документ ООН № ССРР/С/79/Add. 54), и что прослушивание телефонных разговоров и надзор, с использованием электронных или других средств должны быть запрещены, в случае, если не имеет места независимого мониторинга (надзора со стороны судебных органов) за такими практиками (Заключительные комментарии в отношении Польши (1999 г.), документ ООН № ССРР/С/79/Add. 110). ЕСПЧ постановил, что само существование законодательства, допускающего тайную деятельность государства по надзору (т.е. различные формы контроля и надзора со стороны органов власти) может предполагать «угрозу надзора для всех, к кому такое законодательство может быть применено», что может составлять вмешательство в право на частную жизнь. См. *Класс против ФРГ*, решение ЕСПЧ от 6 сентября 1978 года, параграф 41.

шения закона (запрашивание документов и присутствие на проводимых организациями мероприятиях).

6. Санкции

81. Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ отмечают, что принципы и защита, предусмотренная в МПГПП, также распространяются на незарегистрированные НПО.⁴⁸ Хотя стремление государства применять санкции в случае нарушения правового режима является законным, санкция всегда должна отвечать принципу соразмерности. Как отмечалось в Рекомендации CM/Rec(2007)14 Комитета Министров, «соответствующие санкции в отношении НПО в случае нарушений применимых к ним законных требований (включая требований, касающихся приобретения статуса юридического лица) должны всего лишь составлять требование исправить сложившееся положение и / или предусматривать административное, гражданское или уголовное наказание в отношении таких организаций и / или отдельных лиц, несущих за то ответственность. Наказание должно быть основано на положениях действующего законодательства и соответствовать принципу соразмерности» (параграф 72). Европейский Суд по Правам Человека указал, что сам факт несоблюдения определенных требований закона или внутреннего порядка управления некоммерческой организации может стать оправданием для применения санкций, таких как наложение штрафа или отмена налоговых льгот.⁴⁹ Роспуск НПО является крайней мерой, которая должна основываться на хорошо обоснованном поводе и в рамках международного прецедентного права уже существует достаточно доказательств того, что к такой мере следует прибегать только в исключительных обстоятельствах.⁵⁰

82. В части санкций, новая статья 17, вводимая законопроектом, предоставляет органам власти право направлять письменные предупреждения некоммерческим организациям, нарушившим положения своих учредительных документов или законодательства с указанием нарушения и срока устранения такого нарушения в течение срока не менее одного месяца. Кроме того, законопроект предусматривает возможность приостановления деятельности некоммерческих организаций, которые не прошли регистрацию в качестве «иностранного агента» на срок до шести месяцев без решения суда. В случае приостановления деятельности, некоммерческим организациям запрещается проводить массовые акции или публичные мероприятия, использовать банковские депозиты за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, компенсации ущерба, нанесенного ее действиями, выплаты налогов, сборов и штрафов.

83. Правовые последствия несоблюдения требований относительно регистрации изложены нечетко, следует полагать, что такие действия влекут за собой отмену регистрации некоммерческой организации.

84. Более того, поправки, вносимые законопроектом в статью 17 предусматривают, что структурные подразделения иностранных некоммерческих организаций в стране могут быть лишены регистрации со стороны органов власти, если они не предоставят требуемую информацию вовремя или будут совершать действия, противоречащие заявленным целям.

⁴⁸ CDL-AD(2011)036 – Заключение о соответствии всеобщим стандартам прав человека статьи 193-1 Уголовного Кодекса Республики Беларусь о незарегистрированных объединениях, параграф 93.

⁴⁹ ЕСПЧ, *Тебиети Мухафизе Семети и Исраилов против Азербайджана*, № 37083/03, решение от 8 октября 2009 года.

⁵⁰ CDL-AD(2011)036, Заключение о соответствии всеобщим стандартам прав человека статьи 193-1 Уголовного Кодекса Республики Беларусь о незарегистрированных объединениях, параграф 107.

85. Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ подчеркивают, что в законопроекте нет четких указаний на то, что санкции должны применяться с должным соблюдением принципа соразмерности. Следует подчеркнуть, что проведение мероприятий, которые являются абсолютно законными, но не предусмотрены уставом организации, ни в коей мере не могут служить основанием для отмены регистрации организации или ее структурного подразделения.

86. В соответствии с законопроектом, даже такие далеко идущие меры, как приостановление деятельности и отмена регистрации, предпринимаются не по решению судебных органов, а оставлены на усмотрение структур исполнительной власти. Это снижение уровня защиты, предоставляемой НКО, кажется неоправданным. Кроме того, при том, что приостановление деятельности может быть, по крайней мере, обжаловано в суде, положения законопроекта не предусматривают возможности обжалования в случае отмены регистрации структурных подразделений. Такие решения в любом случае должны предусматривать возможность их обжалования в компетентных органах (в идеальном варианте – в суде), как это предусмотрено в соответствии с правом на эффективные средства судебной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 2 МПГПП. В любом случае, для того, чтобы обеспечить значимость пересмотра решения в суде, необходимо, чтобы в законопроекте был установлен ряд санкций разного характера и разной суровости; также необходимо предусмотреть применение таких санкций с должным соблюдением принципа соразмерности в целях ограничения и руководства тем усмотрением, которое предоставляется органам исполнительной власти.

87. В законопроекте также говорится следующее: «в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности государства, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой организации мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества».

88. Вмешательство в финансовую деятельность структурного подразделения иностранной некоммерческой организации представляет серьезное препятствие для деятельности такой организации и его применение должно быть ограничено только самыми тяжелыми правонарушениями, связанными с угрозой национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности или прав и свобод других лиц. Ввиду этого новой редакции статьи 17 Законопроекта ссылки на «конституционный строй» следует исключить.⁵¹

7. Санкции уголовного характера

89. Законопроектом предусмотрено внесение изменений в статью 259 Уголовного Кодекса за организацию объединений, посягающих на права и свободы частных лиц. В пункте 1 указано, что создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с «насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, а равно руководство таким объединением» наказывается лишением свободы на срок до 4 лет. Пункт второй предусматривает уголовную ответственность и наказание в виде лишения свободы сроком до трех лет за создание некоммер-

⁵¹ Как указано Специальным докладчиком, «государства не могут ссылаться на дополнительные основания, даже те, которые предусмотрены в национальном законодательстве и не могут свободно истолковывать международные обязательства в целях ограничения права на свободу объединений». По мнению Специального Докладчика, такое оправдание не может быть с достаточной обоснованностью отнесено к «интересам национальной или общественной безопасности» или даже «общественного порядка».

ческой организации, деятельность которой сопряжена с «побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство такой организацией либо структурным подразделением». В пункте 3 говорится, что «участие в деятельности некоммерческой организации, указанной в частях первой и второй настоящей статьи, а равно пропаганда деяний, предусмотренных частями первой и второй настоящей статьи» наказывается лишением свободы на срок до двух лет.

90. Не ясно, каким образом некоммерческая организация может «побуждать» и также, что имеется в виду под «пропагандой» в пункте 3. Предлагаемые изменения в пункт 2 статьи 259 составлены таким образом, что, например, группа, которая пропагандирует отмену обязательной воинской повинности, может рассматриваться как «побуждающая к отказу от исполнения гражданских обязанностей» и в силу этого подлежащая уголовному преследованию. Формулировка положения является расплывчатой и потенциально допускает свободное истолкование, так как масштаб гражданских обязанностей (неясно, предусмотрены ли здесь только те обязанности, которые предусмотрены законом, или также и другие «обязанности») и, в особенности, других «противоправных действий» очень широк. В результате может возникнуть ситуация, когда все формы гражданского неповиновения, даже самые умеренные, будут отнесены к категории преступлений. Более того, формулировка «деятельность которых побуждает граждан» не дает возможности понять, требуется ли элемент намерений со стороны некоммерческой организации и ее отдельных представителей, или нет.

91. В свете вышеизложенного, очень сомнительным является то, что внесенные поправки в статью 259 пройдут тест на соответствие положению «предписано законом». В силу этого данное положение, только исходя из приведенных соображений, международным стандартам не соответствует.