



Рассекречено*
AS/Jur (2014) 18
15 мая 2014 г.

Комитет ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека

Как предотвратить необоснованные ограничения деятельности НПО в Европе *

Ознакомительный меморандум

Докладчик: Наташа Вучкович, Сербия, Социалистическая группа

1. Введение

1. Предложение о принятии резолюции по вопросу «Как предотвратить необоснованные ограничения деятельности НПО в Европе»^{1 2} было направлено в Комитет ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека для доклада Ассамблее 30 сентября 2013 г., после вынесения рекомендации Бюро в тот же день³. На своей встрече в Париже 6 ноября 2013 г. Комитет назначил меня докладчиком.

2. Очевидно, что наличие динамичного гражданского общества необходимо для демократического правового государства, а соблюдение фундаментальных прав, в частности, права на свободу слова и свободу объединений, имеет жизненно важное значение для надлежащего функционирования гражданского общества. Эти свободы закреплены в статьях 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека («ЕКПЧ»), но не являются абсолютными. Тем не менее, предусмотренные ЕКПЧ ограничения на их осуществление должны толковаться узко и иметь убедительные и веские причины⁴. Европейский суд по правам человека («ЕСПЧ») подтвердил это в нескольких случаях⁵.

3. Совет Европы признал важность роли гражданского общества, в частности, тем, что учредил Конференцию международных неправительственных организаций (далее «Конференция МНПО»), которая в настоящее время объединяет более 400 НПО со статусом участника. Конференция МНПО СЕ подготовила, среди прочего,

* Перевод документ подготовлен Международным Центром Некоммерческого Права (ICNL)
<http://www.icnl.org/>

* Документ рассекречен Комитетом 27 мая 2014 г.

² Док. Ассамблеи № 13273 от 3 июля 2013 г.

³ Рег. № 3994.

⁴ В пункте 2 Статьи 10 и 11 ЕКПЧ. Ограничения должны устанавливаться законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, для защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

⁵ См., например, Объединенная македонская организация Илинден-ПИРИН и др. против Болгарии (№2), обращения 41561/07 и 20972/08, решение от 18 октября 2011 г.; Объединенная македонская организация Илинден и Иванов против Болгарии (№ 2), обращение 37586/04, решение от 18 октября 2011 г.

«Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе»⁶. Кроме того, 10 октября 2007 г. Комитет Министров СЕ принял Рекомендацию CM/Rec (2007)14 о правовом статусе НПО в Европе, в которой изложил основные принципы политики обеспечения их надлежащего функционирования⁷. Эти два документа содержат набор минимальных стандартов, которых должны придерживаться государства-члены СЕ при разработке национального законодательства и норм в отношении НПО.

4. Хотела бы также подчеркнуть, что наш Комитет, и наша коллега г-жа Майлис Репс (Эстония, Альянс либералов и демократов за Европу – ALDE) в частности, уже несколько лет работают над положением правозащитников в государствах-членах Совета Европы⁸. Поскольку эта проблема тесно связана с той, которую я собираюсь рассмотреть как докладчик, я хотела бы подробнее остановиться на ограничениях свободы слова и объединений, которые касаются НПО в некоторых государствах-членах Совета Европы, не дублируя работу г-жи Репс.

2. Примеры правовых и административных препятствий для надлежащего функционирования НПО

2.1. Общая ситуация

5. В некоторых государствах-членах Совета Европы в настоящее время наблюдается тенденция ограничить деятельность НПО путем введения правовых рамок и проведения кампаний по диффамации с целью удушения любой формы критики⁹. Чаще всего таким ограничениям подвергаются НПО, работающие в сфере защиты прав человека.

6. Следует отметить в этом контексте, что право на свободу объединений включает право НПО получать пожертвования и другие формы финансирования, и что не должно быть никаких препятствий для регистрации НПО. Однако, в некоторых странах, и особенно в Российской Федерации, Азербайджане и Турции, одно из главных препятствий, чинимых властями, – это как раз доступ НПО к финансированию, прежде всего к пожертвованиям из-за рубежа, а процедура регистрации может быть долгой и громоздкой. Венецианская Комиссия, Комиссар по правам человека и Экспертный совет по законодательству об НПО Конференции международных НПО Совета Европы придерживаются той точки зрения, что новое российское и азербайджанское законодательство об НПО не соответствует международным стандартам в отношении демократии и прав человека¹⁰. Кроме того, в российское право введен новый термин с

⁶ RAP-ONG(2003)4 от 24 марта 2003 г., «Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе».

⁷ Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета Министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятая Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-й встрече заместителей министров.

⁸ См. Доклад о «Положении защитников прав человека в государствах-членах Совета Европы» (Док-т 12957 от 11 июня 2012 г.) и Резолюция 1891 (2012) Ассамблеи от 27 июня 2012 г., или «Укрепление защиты и роли защитников прав человека в государствах-членах СЕ. Информационный меморандум о положении правозащитников в регионе Южного Кавказа (Армения, Азербайджан и Грузия)», AS/Jur (2014) 03, 24 янв. 2014 г.

⁹ См., в частности, годовой отчет за 2013 г. Наблюдательной организации по защите правозащитников, «Нарушения прав НПО на получение финансирования: от притеснений до криминализации» (*Violations du droit des ONG au financement: du harcèlement a la pénalisation*), в совместной публикации Всемирной организации против пыток (ОМСТ) и Международной федерации за права человека (FIDH).

¹⁰ Что касается России, см. доклад от 1 августа 2013 г. на Конференции ИНГО Conf/Exp (2013) 1, §120; Рекомендации Постоянного комитета от имени Конференции ИНГО, 30 сентября 2013 г.,

негативным значением, «иностранный агент»¹¹, и законопроект той же направленности был предложен – хотя не так давно и отозван – в парламенте Венгрии. Поэтому я сперва обращаюсь к ситуации с гражданским обществом в вышеназванных странах.

2.2. Российская Федерация

2.2.1. Закон об «иностранных агентах»

7. После принятия в июле 2012 года закона об «иностранных агентах» («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»), положение НПО в России значительно ухудшилось¹². Закон внес ряд поправок в существующие законы, включая Уголовный кодекс и законы об общественных объединениях, некоммерческих организациях и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Отныне любая НПО, участвующая в «политической активности» и получающая финансирование из-за рубежа, обязана зарегистрироваться в качестве «иностранный агент». Любая информация, опубликованная такими НПО, должна быть помечена: «Публикуется и распространяется организацией, выполняющей функции иностранного агента». Концепция «политической деятельности» и процедуры, которым необходимо следовать, чтобы зарегистрироваться в качестве «иностранный агент», настолько растяжимы, что некоторые НПО обратились к министру юстиции за разъяснениями. Некоторые НПО сообщили, что министр заявил, будто «не уполномочен» отвечать на этот вопрос^{13 14 15}.

8. В Российской Федерации термин «иностранный агент» чаще всего имеет исторически негативный оттенок и может рассматриваться как синоним слов «шпион» и «предатель». Трудно поверить, что, принимая этот термин, российские власти не стремились бросить тень на определенные силы гражданского общества. Хотя своих источников финансирования в стране мало, НПО отпугивают этим законом от того, чтобы принимать финансирование из зарубежных источников. Учитывая, что большая часть иностранного финансирования идет организациям, которые защищают права человека, пытаясь оградить российских граждан от совершаемых властями нарушений,

CONF/PLE(2013)REC5, [Заключение Экспертного совета по законодательству об НПО в отношении ФЗ РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»](#); CommDH(2013)15: Заключение Комиссара по правам человека в отношении законодательства РФ о НКО в свете стандартов Совета Европы от 15 июля 2013 г., §78. Что касается Азербайджана, см.: Венецианская Комиссия, заключение No. 636/2011 от 19 октября 2011 г. о «совместимости со стандартами по правам человека законодательства Республики Азербайджан о неправительственных организациях», §117, и «Доклад Нильса Муйжниекса, Комиссара СЕ по правам человека, после поездки в Азербайджан 22-24 мая 2013 г.» CommDH(2013)14 от 6 августа 2013 г.

¹¹ ФЗ РФ №65-ФЗ от 8 июня 2012 г. об изменениях и дополнениях к ФЗ РФ №54-ФЗ от 19 июня 2004 г. о собраниях, митингах, демонстрациях, маршах и пикетировании, и Кодекс законов об административных правонарушениях; Закон Азербайджана от 11 марта 2013 г., вносящий поправки в Закон об НПО (объединениях и фондах) от 13 июня 2000 г., Закон о субсидиях от 17 апреля 1998 г. и Административный кодекс от 11 июня 2000 г.

¹² ФЗ РФ №121-ФЗ от 20 июля 2012 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», «Российская газета», 23 июля 2012 г., <http://www.ra.ru/2012/07/23/nko-dok.html>.

¹³ См. доклад организации Human Rights Watch: «Законы измора – наступление на гражданское общество России после возвращения Путина на президентский пост», апрель 2013 г., с. 21.

¹⁴ <http://www.freedomhouse.org/report/contendina-putins-russia/factsheet#.UziMDfl tz8>.

¹⁵ Результаты аудита должны быть представлены «уполномоченному органу» (в настоящее время Министерству юстиции), который обязан опубликовать их в Интернете или распространить их среди СМИ.

власти вряд ли заменят подобное финансирование помощью из государственных средств. Следовательно, бюджеты НПО, скорее всего, значительно сократятся, а некоторым организациям придется подать заявление о банкротстве.

2.2.2. Закон об НКО

9. Закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года (с изменениями и дополнениями от 20 июля 2012 г.) предусматривает, что НПО считается занимающейся «политической деятельностью», если она участвует (в частности, путем финансирования) в организации и осуществлении политической деятельности, чтобы влиять на принятие решений государственными органами с целью добиться изменения политики, проводимой этими органами, и в формировании общественного мнения в этих целях. Эти виды деятельности рассматриваются как «политические» в каждом случае, независимо от того, проводит ли их организация в интересах финансирующего ее иностранного юридического лица (ст. 2 п. 6).

10. Данный закон предъявляет дополнительные требования к НПО, именуемым «иностранными агентами», которые подпадают также под внеплановые проверки на новых основаниях, предусмотренных законом. Так, они обязаны представлять регулярные отчеты о (i) деятельности и составе своих органов управления – каждые шесть месяцев; (ii) целях затрат и управлении ресурсами – каждые три месяца; (iii) аудите, который может быть проведен только российским аудитором – ежегодно (ст. 32 п. 3). И, если полученное финансирование равно или превышает 200 000 руб. (ок. 4 000 евро), НПО подлежит мониторингу со стороны федерального органа финансового надзора.

11. В случае несоблюдения положений Закона предусмотрены суровые меры наказания, в том числе крупные штрафы примерно до 25 450 евро для юридических и до 7 270 евро для частных лиц, а также приостановление или прекращение деятельности НПО-«иностранного агента»¹⁶. Решение о приостановлении деятельности «уполномоченным органом» может быть оспорено в суде. НПО, деятельность которой была приостановлена на срок до 6 месяцев, может за это время исправить нарушение, подав заявку на включение в реестр «иностранных агентов». После такой регистрации она может возобновить свою деятельность¹⁷.

2.2.3. Изменения в Кодексе об административных нарушениях и Уголовном кодексе

12. Последними поправками (20 июля 2012 г.) к Кодексу об административных правонарушениях и Уголовному кодексу были введены крупные штрафы для НКО и их руководителей за невыполнение требований. Среди административных правонарушений – непредставление в установленные сроки и/или в установленном порядке отчета о деятельности НПО, неполучение места в реестре «иностранных агентов» и отсутствие надписи «иностранный агент» на документах, опубликованных или распространяемых такой НПО¹⁸. В уголовно-правовой сфере добавлены два новых

¹⁶ На сегодняшний день не менее четырех НПО добровольно отказались от деятельности, опасаясь уголовного преследования.

¹⁷ Обзор Федерального закона № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 г., МЦНП, 10 августа 2012 г., <http://lawcs.ru/imaaes/doc/overview-of-the-russian-foreign-fundina-law.pdf>.

¹⁸ См. ФЗ РФ №192-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации», 2012, <http://www.ra.ru/2012/11/14/koap-dok.html>.

правонарушения в отношении всех НПО. Во-первых, в отношении создания и управления некоммерческой организацией, деятельность которой связана с побуждением граждан к отказу от исполнения своих гражданских обязанностей или другим неправомерным действиям (ст. 239 УК РФ), причем закон не содержит четкого определения того, что представляет собой такой вид деятельности¹⁹. Во-вторых, умышленное бездействие или злостное уклонение от представления необходимых документов для включения организации в реестр «иностранных агентов» наказывается штрафом до 300 000 руб. (примерно 6 000 евро) или лишением свободы на срок до двух лет²⁰ (Ст. 330 п. 1 УК РФ).

2.2.4. Закон о «государственной измене»

13. Недавно в УК внесены изменения с целью дать новое определение такому преступлению, как государственная измена²¹. Новое определение дает властям широкие возможности для произвольного толкования и применения его к правозащитникам, участвующим в международных конференциях и обмене информацией с зарубежными коллегами. Комитет ООН против пыток заявил, что закон может толковаться как запрет любого обмена информацией с ООН о ситуации с правами человека в России²². Согласно организации Human Rights Watch, пока по этому закону не была обвинена в измене ни одна НПО, однако он может применяться произвольно для обоснования слежки за частными лицами²³.

2.2.5. «Закон Димы Яковлева»

14. С момента принятия закона об «иностранных агентах» российские власти существенно ужесточили ограничения на деятельность НПО, утвердив ряд других законов. В декабре 2012 года в ответ на «Акт Магнитского», принятый Конгрессом США, Дума приняла т.н. «закон Димы Яковлева», который, по сути, запрещает усыновление российских детей американскими гражданами. Этот закон также содержит положение, конкретно направленное против НПО, получающих финансирование от американских ведомств, а также российско-американских граждан, работающих в сфере гражданского общества²⁴. «Закон Димы Яковлева» идет еще дальше, чем закон об «иностранных агентах», полностью запрещая «политически направленные» организации, получающие финансирование из США, а также запрещая лицам с двойным российским и американским гражданством быть лидерами или членами международных или иностранных НПО, участвующих в «политической деятельности». Похоже, однако, что пока ни одна НПО не попала под наблюдение в соответствии с

¹⁹ Уголовные наказания, предусмотренные для нового вида нарушений: штраф до 200 000 руб. (ок. \$6500) или тюремное заключение или общественные работы сроком до 3 лет. «Пропаганда» таких действий грозит штрафом до 120 000 руб. (ок. \$3900), тюремным заключением или общественными работами на срок до 2 лет.

²⁰ ФЗ РФ №121-ФЗ 2012 г.

²¹ Федеральный закон от 12 ноября 2012 г., № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Он расширяет область применения трех статей УК: о государственной измене, шпионаже и раскрытии государственной тайны. Кроме того, в УК введена отдельная статья «Незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну».

²² Заключительные замечания по итогам рассмотрения пятого периодического доклада Российской Федерации, принятые комитетом на его сорок девятой сессии (29 октября-23 ноября 2012 года), с. 7 (есть на английском и на русском яз.).

²³ См. дело Ивана Моисеева, научного сотрудника из Архангельска, чьи телефонные разговоры прослушивала ФСБ, HRW.

²⁴ Федеральный закон № 272-ФЗ «О мерах в отношении лиц, причастных к нарушениям основных прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» («Закон Димы Яковлева»), принят 21 декабря 2012 г.; полный текст доступен по адресу: <http://ria.ru/politics/20121221/915806320.html>.

этим законом.

2.2.6. Выполнение нового законодательства

15. Указанные изменения в законодательство угрожают жизнеспособности гражданского общества в России и значительно ограничивают его становление и развитие. Данная ситуация была подвергнута критике как в самой стране, так и за рубежом²⁵. На практике применение нового законодательства часто подрывает свободы слова и объединений, закрепленные в ведущих международных документах по правам человека, и легко может отбить охоту пользоваться этими свободами.

16. В марте 2013 г. российская прокуратура начала подробные проверки НПО, чтобы определить, отвечали ли организации требованиям закона, и, если не отвечали, принудить к их соблюдению. Сейчас, год спустя, дела против целого ряда НПО находятся на рассмотрении в российских судах. Правозащитные организации, в частности, по защите прав ЛГБТ и избирательных прав – наиболее частая мишень. На одних были наложены штрафы, другие были вынуждены приостановить свою деятельность²⁶. Только некоммерческое партнерство по содействию развитию конкуренции в странах СНГ, основанное при поддержке Федеральной антимонопольной службы (ФАС), добровольно подало заявление и было включено в реестр «иностранцев»²⁷. Для оказания еще большего давления на НПО 25 апреля 2014 г. в российский парламент был представлен законопроект «О внесении изменений в закон «О некоммерческих организациях»». Согласно законопроекту Министр юстиции должен собственноручно вносить НПО в реестр «иностранцев»²⁸.

17. 6 февраля 2013 г. 11 российских правозащитных НПО обратились в ЕСПЧ, утверждая, что закон об «иностранцах» нарушает их права на свободу объединений и свободу слова. В настоящее время это дело находится на рассмотрении в Страсбургском суде²⁹. В августе 2013 г. бывший уполномоченный РФ по правам человека Владимир Лукин подал от имени четырех организаций апелляцию в Конституционный Суд против предупреждений органов прокуратуры, в которых содержалось предложение подать заявления на включение в реестр «иностранцев», и штрафов, наложенных ввиду отсутствия регистрации. Еще шесть НПО подали отдельные заявки в Конституционный суд, оспаривая закон об «иностранцах». 8 апреля 2014 г. Конституционный суд постановил, что закон об «иностранцах» приведен в соответствие с Конституцией³⁰. Хотя Конституционный суд

²⁵ Так, в июле 2012 г. серьезную озабоченность выразили [Кэтрин Эштон, Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности](#), [Турбьерн Ягланд, Генеральный секретарь Совета Европы](#), и [Нави Пиллэй, Верховный комиссар ООН по правам человека](#), по поводу давления, оказываемого на гражданское общество в России. См. также Резолюцию ПАСЕ 1896 (2012) от 2 октября 2012 г. о выполнении договоренностей и обязательств Российской Федерацией и заключение Венецианской Комиссии, CDL-AD(2013)003, Заключение № 686/2012 от 11 марта 2013 г.

²⁶ На 25 марта 2014 г., наказания были определены в отношении двух НПО, ведущей российской организации по наблюдению за выборами «Голос» и Регионального общественного объединения в защиту демократических прав и свобод «Голос» (Москва), см. <http://www.hrw.org/node/115544#header>.

²⁷ <http://closedsocietv.oro/analvtics/>

²⁸ <http://asozd2cduma.QOV.ru/addwork/scans.nsf/ID/7F6AEBCD3716007643257CC50049FBE8/SFILE/508677-6.PDF?OpenElement>.

²⁹ *Ecodefence and Others v. Russia (Экооборона и др. против России)*, обращение № 9988/13; дело еще не передано правительству России. Подробности на сайте: <http://www.mdx.ac.uk/aboutus/news-events/news/russia-foreion-aoent-law.aspx>

³⁰ https://www.frontlinedefenders.org/files/fld_note_on_constitutional_court_ruling_on_foreign_agent_law_-_april

действительно распорядился о внесении некоторых незначительных правок (уменьшил размер предусмотренных штрафов) и уточнил определение «политической деятельности» и правила относительно бремени доказывания, закон остался практически без изменений³¹. После публикации решения суда несколько НПО подтвердили свой отказ регистрироваться в качестве «иностранных агентов». Судебные слушания, отложенные в ожидании решения Конституционного суда, возобновлены.

2.3. Азербайджан

2.3.1. Последние изменения в законодательстве об НПО

18. В Азербайджане НПО, выступающие с критикой властей, сталкиваются с особыми трудностями. В июле 2009 г. поправками к закону об НПО были введены, среди прочего, новые правила регистрации и требования к финансированию. Эти изменения ужесточили административный контроль за национальными и международными НПО и были приняты парламентом без предварительного обнародования, которое позволило бы азербайджанской общественности представить свои замечания.

19. Многие НПО, в том числе и критикуют власть, увидели, что их заявки на регистрацию безосновательно отклонены в результате или неправильной интерпретации положений закона, или продления без уважительных причин сроков рассмотрения их заявок, что вызвало критику со стороны Венецианской Комиссии³². Некоторым НПО пришлось подавать заявления до восьми раз, прежде чем они были зарегистрированы³³. Регистрационная процедура довольно сложна: НПО должны подавать заявления в несколько ведомств³⁴, регистрироваться в особом отделе Министерства юстиции в Баку и платить достаточно высокий регистрационный сбор. После регистрации НПО подвергаются налоговым проверкам и должны соответствовать жестким требованиям закона в отношении финансирования из-за рубежа. В соответствии с законодательством Азербайджана, если организация получила за год более двух предупреждений о нарушениях закона, она может быть закрыта властями. Надо подчеркнуть, что эта мера принимается независимо от степени тяжести нарушений, по которым были вручены предупреждения.

20. ЕСПЧ вынес ряд решений по факту отсутствия окончательных решений Министра юстиции или ответов в установленные сроки на заявки о регистрации объединений, и пришел к выводу о нарушении статьи 11 Конвенции³⁵. По мнению суда, длительные

[2014.pdf](#).

³¹ <http://www.frontlinedefenders.org/node/25724>.

³² Закон 2003 г. о государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц предусматривает совместную процедуру регистрации НПО. Можно было бы даже подумать, что временные рамки, установленные ст. 8, должны ускорить регистрацию: 30 дней, как правило, для всего процесса, с продлением в исключительных случаях еще на 30 дней, и еще 20 дней, если подан неполный набор документов. Согласно Венецианской Комиссии, сроки Закона о регистрации «могли бы быть приемлемы, если бы он тщательно соблюдался и продление срока действительно резервировалось лишь для «исключительных случаев». Венецианская Комиссия, CDL-AD(2011)035, Заключение № 636/2011 от 19 октября 2011 г., §62.

³³ См. Информационный меморандум г-жи Репс, AS/Jur (2014) 03.

³⁴ Министерство налогообложения, Министерство юстиции, Министерство финансов, Министерство труда и социальной защиты и Государственный фонд социальной защиты.

³⁵ *Рамазанова и др. против Азербайджана*, обращение № 44363/02, решение от 1 февраля 2007 г.; *Алиев и др. против Азербайджана*, обращение № 28736/05, решение от 18 декабря 2008 г.; *Насибова против Азербайджана*, обращение № 4307/04, решение от 18 октября 2007 г.; *Исмаилов против Азербайджана*, обращение № 4439/04, решение от 17 января 2008 г. В решении *Tebieti Muhafize Cemiyeti и Исрафилов против Азербайджана* от 8 октября 2009 г., обращение № 37083/03, суд установил нарушение ст. 11

задержки в удовлетворении заявок на регистрацию объединений де-факто равны отказу в регистрации.

21. Поправками к закону об НПО³⁶, принятыми в июле 2009 г., введены новые правила регистрации международных НПО: теперь они должны предварительно заключить соглашение с властями Азербайджана, продемонстрировав вначале, что уважают «национальные нравственные ценности» страны и не участвуют в «политической или религиозной пропаганде». Соглашения заключены по итогам переговоров между министром юстиции и НПО³⁷. Таким образом, поправки усложнили открытие представительств для иностранных и международных НПО.

22. В своем решении от 19 октября 2011 года Венецианская Комиссия сочла, что положения закона 2009 года были расплывчаты, потому что не давали четких определений понятиям «национальные нравственные ценности» и «политическая или религиозная пропаганда». Требование, чтобы иностранные НПО заключали двусторонние соглашения с национальными властями, сомнительно само по себе, и порядок заключения этих соглашений изложен весьма туманно. По мнению Венецианской Комиссии, «свобода слова и объединений не может быть предметом управления со стороны государственной власти, кроме как в соответствии с допустимыми ограничениями, предписанными настоящим Законом, необходимыми в демократическом обществе для узко и четко определенных целей». Следовательно, новое законодательство, предусматривающее дополнительные требования к иностранным НПО, не отвечает международным стандартам.³⁸

23. В своем докладе от 6 августа 2013 г.³⁹ Комиссар СЕ по правам человека также отметил, что новые поправки в закон об НПО, принятые парламентом 15 февраля 2013 г., накладывают дополнительные ограничения на деятельность НПО в Азербайджане. После вступления в силу поправок НПО не допускаются к получению иностранного финансирования свыше 200 манатов (185 евро) без письменного согласия соответствующих властей, и невыполнение этого требования влечет за собой штраф. Поскольку гранты или пожертвования свыше 200 манатов разрешено предоставлять только банковским переводом, незарегистрированные НПО не могут получить финансирование: не являясь юридическими лицами, они не имеют возможности открыть банковский счет. Недавно, 23 апреля 2014 г., Комиссар по правам человека подтвердил свою озабоченность по поводу ухудшения ситуации со свободой слова и объединений в Азербайджане⁴⁰.

2.3.1. Ввод в действие новых нормативных документов о деятельности НПО

24. На практике целому ряду местных и международных НПО, в том числе *Хьюман Райтс Хауз, Азербайджан*, не позволяют свободно осуществлять свою деятельность. 10 марта 2011 г.⁴¹, организацию *Хьюман Райтс Хауз, Азербайджан*, которая была создана

после необоснованного роспуска организации-заявителя.

³⁶ Закон № 401, принят в 2000 г.

³⁷ Венецианская Комиссия, CDL-AD(2011)035, заключение № 636/2011 от 19 октября 2011 г, §9. Исполнительный декрет от 16 марта 2011 г. установил процедуры для заключения таких соглашений.

³⁸ Венецианская Комиссия, CDL-AD(2011)035, заключение № 636/2011 от 19 октября 2011 г., §85.

³⁹ CommDH (2013)14, Доклад Комиссара по правам человека от 6 августа 2013 г, с. 20.

⁴⁰ http://hub.coe.int/en/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1852163&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_t_abs=newsroom-topnews&_paer.offset=0.

⁴¹ Еще одна организация, Национальный демократический институт, была вынуждена прекратить свою

в 2007 году как национальный офис Фонда *Хьюман Райтс Хауз*, без всякого предупреждения заставили прекратить свою деятельность до тех пор, пока не будет заключен соответствующий договор с властями. До момента закрытия *Хьюман Райтс Хауз* не получила ни одного предупреждения о допущенных ею нарушениях закона. Несмотря на три года переговоров с властями, она так и не получила разрешения на возобновление деятельности⁴². Следует подчеркнуть, что в законе 2009 года нигде не говорится о том, что уже зарегистрированные и функционирующие НПО обязаны заключать договоры с министерством юстиции.

25. Правительство утверждает, что оно оказывает финансовую поддержку некоторым НПО. Однако, финансирование получают только те организации⁴³, которые поддерживают режим. Прочие НПО регулярно подвергаются вмешательству и угрозам со стороны властей. К примеру, в феврале 2012 г. Институт свободы и безопасности репортеров получил от министра юстиции предупреждение, в котором утверждалось, что эта организация не доложила в Министерство юстиции о переизбрании своего председателя. Аналогичным образом, 19 апреля 2011 г. тот же министр предупредил Институт прав медиа о том, что эта организация может подвергнута административному наказанию за то, что не уведомила министра о назначении нового председателя. По мнению Института, это предупреждение было необоснованным, поскольку председатель организации был переизбран, а не вновь избран на свой пост. Следует отметить, что закон не требует обязательно извещать министра юстиции о переизбраниях руководящих органов.

26. Центр мониторинга выборов (EMC) был закрыт в период подготовки к состоявшимся в октябре 2008 г. президентским выборам на том основании, что по заявлению министра юстиции, он не известил его о смене адреса и регистрации своих региональных офисов. В конечном счете, после неоднократного отклонения заявок на регистрацию под разными мелкими предлогами, власти зарегистрировали его преемника – Центр мониторинга выборов и демократических исследований. 28 и 30 октября 2013 г., после прошедших в Азербайджане президентских выборов, глава и двое членов EMDS были допрошены в Отделе по расследованию особо тяжких преступлений Генеральной прокуратуры по поводу получения организацией крупных грантов от иностранных инвесторов⁴⁴. 31 октября 2013 г. Генеральная прокуратура провела обыск в помещениях EMDS, конфисковала документы и два компьютера. 16 декабря 2013 г. глава EMDS Анар Маммадли был арестован, взят под стражу, и ему был предъявлен целый ряд обвинений, в числе которых «уклонение от уплаты налогов», «злоупотребление служебным положением» и «незаконная коммерческая деятельность»⁴⁵. 21 апреля 2014 г. суд города Баку провел предварительные слушания и назначил полномасштабные слушания на 28 апреля 2014 г.⁴⁶.

27. Очевидно, что меры подобного рода оказывают давление на гражданское общество и неприемлемы с точки зрения международных обязательств Азербайджана. Тем не менее, положение международных НПО продолжает ухудшаться. 17 марта 2014 г. руководитель отдела по работе с правоохранительными органами Администрации Президента Фуад Алескеров обвинил ряд НПО, в том числе *Фридом Хауз*, *Хьюман Райтс Уотч*, *Амнести Интернэшнл* и *Транспаренси Интернэшнл*, в применении к

деятельность 10 марта 2011 г.

⁴² <http://ru.faktxeber.com/News/h432425.html>. статья опубликована 11 марта 2014 г.

⁴³ См. AS/Jur (2014) 03.

⁴⁴ <http://civicsolidarityv.ora/country/id/17>.

⁴⁵ <http://humanriahtshouse.ora/Articles/19944.html>.

⁴⁶ <http://www.frontlinedefenders.org/node/25770>.

Азербайджану двойных стандартов и размещении в своих докладах лживых утверждений. Он заявил не только о том, что с такими организациями не должно быть никакого сотрудничества, но и о необходимости вести борьбу с их двойными стандартами и предотвращать распространение лживой информации об Азербайджане⁴⁷.

2.4. Турция

28. В Турции, несмотря на то, что гражданское общество не подвергается таким суровым репрессиям, как в Российской Федерации и Азербайджане, заслуживает внимания ряд недавних тревожных событий. В июле 2004 г. вступил в силу новый закон об общественных объединениях, и Европейская Комиссия сочла его «в целом отвечающим международным стандартам»^{48 49 50}. Кроме того, право на свободу общественных объединений регулируется Гражданским кодексом Турции и Законом о фондах. Тем не менее, целый ряд общественных объединений и фондов, непосредственно занимающихся правами человека, подвергаются в Турции серьезным ограничениям. Как правило, юридическую помощь жертвам нарушений прав человека оказывает коллегия адвокатов. Существует ряд организаций, отстаивающих права женщин и детей. Наиболее многочисленны организации, защищающие права лиц с ограниченными возможностями, но они, как правило, оказывают только персональные услуги. Организаций, работающих с заключенными, немного. Есть также объединения, защищающие права меньшинств, и именно они находятся под строгим надзором государственного органа – Генеральной дирекции по делам фондов. Однако прокуроры и судьи часто отказывают им в регистрации или угрожают закрытием, руководствуясь требованиями закона об обязательном использовании официального государственного языка.

29. Некоторые правозащитные общественные объединения подвергаются властями судебным преследованиям. Более того, против отдельных организаций регулярно ведутся расследования и возбуждаются судебные дела. Дело Ассоциации за права человека (*Ynsan Haklary Dernegi*, IHD) является типичным примером таких притеснений со стороны государства, поскольку обвинение часто базируется на произвольных основаниях, а итогом таких дел становятся крупные штрафы⁵¹.

30. Антитеррористический закон, измененный в июне 2006 г., расширил перечень составов террористических преступлений, сохранив при этом весьма широкое определение термина «терроризм». Эти изменения негативно сказываются на деятельности объединений, работающих, в частности, в такой чувствительной сфере, как права курдов, которых часто приравнивают к террористическим группировкам.⁵² Проправительственные СМИ помогают дискредитировать эти НПО в глазах широкой

⁴⁷ <http://www.trend.az/news/politics/2253834.html>. статья опубликована 17 марта 2014 г.

⁴⁸ Турция 2006 Доклад о ходе работы от 8 ноября 2006. SEC(2006) 1390, p. 15.

⁴⁹ Закон № 4721 от 22 ноября 2001.

⁵⁰ Закон № 5737 от 20 февраля 2008.

⁵¹ <https://www.frontlinedefenders.org/node/21395>.

⁵² См., например, дело четырех правозащитников из IHD, которых в 2013 году приговорили к тюремному заключению на срок от 6 до 7,5 лет за участие в «незаконной вооруженной организации» см. вебсайт: <https://www.frontlinedefenders.org/fr/node/21421>. Или дело французско-турецкой студентки Севиль Севимли, которая, приняв участие в демонстрации в Стамбуле 1 мая 2012 г., была приговорена в феврале 2013 г. к 5 годам тюрьмы за распространение «пропаганды» в пользу крайне левого движения «Революционная партия народного освобождения» (ДНKP- С). Первоначально ее обвинили в руководстве ячейкой этого движения, которое в Турции и ЕС считается террористическим, и она могла быть приговорена к 32 годам тюремного заключения, см. вебсайт: <http://www.lepoint.fr/societe/l-etudiante-franco-turaue-sevil-sevimli-de-retour-en-france-20-02-2013-1630262> 23.0ho

общественности и их потенциальных – отечественных или зарубежных – доноров⁵³.

31. Весьма многочисленны бюрократические препоны, затрудняющие создание объединения, особенно в отношении малых или имеющих ограниченные финансовые возможности организаций. Часто проводятся проверки, а административные штрафы за слабый бухгалтерский учет или отсутствие предварительного разрешения на сбор средств непомерно велики. Общественные объединения обязаны иметь устав, в котором изложены их цели, тип и сфера деятельности. Они должны представлять министру внутренних дел и провинциальным административным органам ежегодные отчеты о своей деятельности и финансовую отчетность, а также должны проводить дорогостоящие аудиторские проверки. Система бухгалтерского учета весьма сложна, и из-за нехватки опыта легко допустить ошибки в документации. Более того, небольшим объединениям и филиалам НПО не по карману услуги профессиональных бухгалтеров. Власти могут проводить более подробные проверки общественных объединений, если сочтут это необходимым. Не располагая достаточными ресурсами для проверки всех общественных организаций, они выбирают их наобум. Таким образом, общественные объединения, отстаивающие права меньшинств или занимающиеся политически чувствительными вопросами находятся под пристальным административным надзором, особенно в провинциях.

32. Бюрократические препоны и отсутствие упрощенных правил работы для малых и средних общественных объединений, препятствуют созданию благоприятных условий для их деятельности, особенно с учетом того факта, что закон требует от них заблаговременно информировать местные административные органы о получении финансовой помощи из-за границы и представлять подробную документацию об этой помощи. Более того, весьма часто проводятся проверки НПО, получающих деньги из-за границы. Хотя несоблюдение требований закона об общественных объединениях уже не может служить основанием для их роспуска, оно, тем не менее, может привести к непомерно высоким штрафам, что даже может повлечь за собой прекращение деятельности малых объединений, работающих в правозащитной сфере⁵⁴.

2.5 Венгрия

33. В Венгрии НПО разрешается создавать в законных целях, согласующихся с Конституцией⁵⁵. Две традиционные общеправовые формы НПО – это общественное объединение и фонд; конкретными формами объединений являются альянсы, политические партии и профсоюзы.

34. Венгерское законодательство никак не ограничивает законотворческую или политическую деятельность НПО. Определение понятия «политическая деятельность» сформулировано весьма четко и не вызывает проблем с его интерпретацией⁵⁶. Вообще говоря, НПО вправе вести любые формы политической деятельности. Более того, правовая и институциональная структура гарантирует для НПО возможность принимать участие в процессах принятия решений посредством разнообразных форм адвокационной, лоббистской деятельности и проведения кампаний. Ограничения на ведение политической деятельности применяются только в том случае, если НПО

⁵³ См. сноску 8.

⁵⁴ Обсерватория по защите правозащитников, «Турция: Правозащитники - виновны, пока не будет доказана их невиновность», май 2012.

⁵⁵ Статья 3 (4) Закона CLXXV/2011, «Закон ОГО».

⁵⁶ Статья 2, пункт 22 «Закона ОГО».

приобретает статус «общественно-полезной организации». В этом случае она не имеет права напрямую заниматься политической деятельностью, должна быть независимой от политических партий и не оказывать им финансовую поддержку.

35. Венгерское законодательство разрешает НПО участвовать в процессах принятия решений в парламенте и правительстве путем проведения общих консультаций (подачи замечаний к проектам новых законов) или прямых консультаций (на основе соглашений о партнерстве). В дополнение к этому в нескольких министерствах действуют четко прописанные процедуры взаимодействия с НПО и созданы тематические консультативные органы. В Венгрии НПО имеют право организовывать семинары или конференции для ознакомления населения со стоящими перед обществом проблемами. Они также могут критиковать политику властей в любое время, в любом месте, исходя из закрепленного в Конституции права на свободу выражения мнений. Что касается поступающего из-за границы финансирования, то только политические партии не имеют права получать финансовую поддержку от иностранных правительств⁵⁷, на другие типы НПО этот запрет не распространяется.

36. Несмотря на такое позитивное начало, положение гражданского общества начало ухудшаться с приходом власти в 2010 году партии *Фидес*, владеющей двумя третями голосов в парламенте. Затем, в январе 2012 г. вступила в силу новая Конституция (Основной закон) и ряд связанных с ней законов, которые впоследствии несколько раз изменялись. Эти законы негативно отразились на независимости суда и отправлении правосудия, ограничили полномочия Конституционного суда, а также право на политическое участие, свободу СМИ, религиозную свободу, права женщин, права ЛГБТ-сообщества и бездомных⁵⁸. Недавно в парламент на рассмотрение был внесен законопроект, аналогичный российскому закону об «иностранных агентах»⁵⁹. Этот законопроект не был принят, но может быть еще раз поставлен на голосование. Таким образом, необходимо более пристально присмотреться к последним политическим и правовым изменениям, могущим повлиять на положение гражданского общества в Венгрии.

3. Заключение

37. С учетом значимости роли гражданского общества и права на свободу выражения мнений и общественных объединений в демократическом обществе, весьма тревожно наблюдать, что в некоторых государствах-членах Европейского Союза вводится все больше ограничений на деятельность НПО. Поэтому я бы хотела более тщательно изучить этот вопрос, в особенности существующие препятствия, мешающие регистрации НПО, их свободной деятельности и возможности законно получать субсидии из отечественных и зарубежных источников.

38. В целях лучшего информирования комитета о текущем положении НПО, их юридических и практических трудностях, а также для того, чтобы выяснить, как уберечься от необоснованных ограничений деятельности НПО на национальном уровне, хочу попросить у комитета разрешения на организацию слушаний с участием

⁵⁷ Закон XXXI11/1989.

⁵⁸ <http://www.hrw.org/reports/2013/05/16/wrona-direction-riahts>. См. также доклад Мониторингового комитета по «Запросу об открытии процедуры мониторинга в отношении Венгрии», Док. 13229 от 10 июня 2013, докладчики г-жа Яна Фишера (Чешская Республика, EDG) и г-жа Керстин Лундгрэн (Швеция, ALDE) и Резолюция 1941 (2013).

⁵⁹ Доклад Экспертного совета по вопросам НПО законодательства, декабрь 2013 г. «Регулирование политической деятельности неправительственных организаций», OING Conf/Exp (2013) 4

экспертов, в том числе ученых, специализирующихся в сфере прав на свободу объединений, и представителей гражданского общества. В дальнейшем я предполагаю провести ознакомительные визиты в два или три государства-члена, в которых гражданское общество сталкивается со все более серьезными препятствиями, затрудняющими их свободную деятельность.

39. Кроме того, было бы полезно изучить весь массив европейского законодательства, регулирующего право на свободу объединений. Прилагаемый вопросник имеет целью выявление возможных расхождений в нормативно-правовой базе Государств-членов Европейского Союза. Соответственно, я хотела бы попросить комитет уполномочить меня на рассылку этого вопросника в Европейский центр парламентских исследований и документации (ЕСPRD).

Приложение

Вопросник

I. Общее законодательство, регулирующее деятельность НПО

1. В какой организационно-правовой форме(-ах) могут функционировать НПО в соответствии с данным законодательством? Обязаны ли они приобретать статус юридического лица?
2. Каков правовой статус иностранных НПО и местных отделений иностранных НПО? Чем он отличается от статуса отечественных НПО?

II. Регистрация

3. Основана ли система регистрации НПО на выдаче разрешений или только на уведомлении компетентных органов?
4. Какие государственные органы отвечают за регистрацию и надзор за деятельностью НПО?
5. Запрещает ли национальное законодательство существование незарегистрированных НПО?
6. Предписывает ли национальное законодательство фиксированные сроки регистрации НПО и извещений в случае отказа в регистрации?
7. Какие минимальные условия должны быть соблюдены для того, чтобы зарегистрировать НПО? Какова стоимость и продолжительность процедуры регистрации?
8. Требуется ли национальное законодательство перерегистрации НПО по истечении определенного периода времени?

III. Роспуск и приостановление деятельности

9. На каких основаниях НПО может быть распущена, или приостановлена ее деятельность, и какие органы отвечают за принятие таких решений?
10. Существуют ли эффективные средства судебной защиты против решений о роспуске и приостановлении деятельности?

IV. Финансирование и налогообложение

11. Существуют ли ограничения права НПО получать активы и денежные средства и владеть ими? Если да, то, какие именно?
12. Требуется ли национальное законодательство, чтобы НПО декларировали все гранты, полученные из-за рубежа, или даже испрашивали предварительное разрешение на их получение?
13. Какие наказания предусмотрены за нарушения правил финансирования НПО?
14. Какие налоги должны платить НПО? Существуют ли различия в налогообложении, обусловленные характером деятельности НПО?