

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ИЗ ИНОСТРАННЫХ ИСТОЧНИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗА РУБЕЖОМ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

(подготовлена в соответствии с пунктом 5 раздела I Государственного
задания федерального государственного научно-исследовательского
учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации» на 2015 год и плановый период 2016
и 2017 годов, утвержденного Правительством Российской Федерации 30
декабря 2014 года № 8961п-П17)

Авторы:

Р.А. Курбанов
О.В. Шведкова
А.М. Белялова
А.Н. Демина

Рецензенты:
С.В. Соловьева
И.В. Ершова

Москва – 2015

Содержание

Введение.....	3
1. Право на финансирование НКО как неотъемлемый элемент права на свободу объединений: международные и региональные стандарты и нормы российского законодательства о праве на свободу объединений.....	8
2. Право некоммерческих организаций на доступ к финансированию: международные и региональные акты, нормы российского и зарубежного законодательства.....	20
3. Ограничения на доступ к финансированию, в том числе из иностранных источников: международные и региональные стандарты, опыт России и зарубежных стран.....	27
4. Правовой статус «иностранных агентов»: анализ российского и зарубежного законодательства	41
Заключение	54

Введение

В международном законодательстве и зарубежной практике для обозначения ряда юридических лиц употребляются различные словосочетания с использованием понятий «организация», «объединение», «ассоциация» и т.д. Так, в России используется термин «некоммерческая организация», в англоязычной литературе, преимущественно в США, употребляется термин «неприбыльная некоммерческая организация» («not-for-profit organization»), а в Англии применяется термин «благотворительная организация» («charity»). Понятие «неправительственная организация» («non-governmental organization») является обобщающим термином, который используется, как правило, в актах международных или региональных организаций и т.д. В настоящей аналитической записке мы исходим из того, что перечисленные обозначения используются как синонимы.

Вопросы финансирования некоммерческих организаций, в том числе из иностранных источников, в последнее время становятся все более актуальными. Они являются предметом анализа и обсуждения как на международном, так и национальном уровне. В Российской Федерации эта тема наиболее активно обсуждается с момента принятия резонансного Федерального закона от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»¹ (далее – Закон № 121-ФЗ), которым для ряда российских некоммерческих организаций был установлен особый правовой

¹ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (с изменениями и дополнениями) // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70204242>.

статус – «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента».

Правовой статус «иностранных агентов» заключается в том, что такие организации подлежат включению в специальный государственный реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; на них накладываются дополнительные обязательства по предоставлению отчетности; при издании или распространении материалов, в том числе через средства массовой информации, они обязаны указывать, что такие материалы изданы или распространяются «иностранными агентами». Кроме того, Законом № 121-ФЗ была введена административная и уголовная ответственность за неисполнение законодательства об «иностранных агентах».

И в доктрине, и в прессе названный Закон был подвергнут резкой критике. Так, по словам главы российского представительства международной правозащитной организации С. Никитина, через год после вступления в силу названного Закона результаты его применения выглядят зловеще: в отношении более тысячи НКО были проведены проверки, многие из них получили предупреждения, на ряд некоммерческих организаций были наложены значительные по размеру штрафные санкции, а некоторые и вовсе были закрыты². Еще более резко отзывался о принятом Законе председатель межрегиональной общественной организации «Комитет против пыток» И. Каляпин, по мнению которого Закон № 121-ФЗ не просто не вписывается в правовую систему РФ, он противоречит целому ряду других норм, противоречит Конституции, а также международным договорам РФ³.

Критикуя используемое законодателем понятие «иностранный агент», А.А. Кондрашев отметил, что оно является попыткой выставить в глазах общества общественные объединения и некоммерческие организации «как

² <http://amnesty.org.ru/node/2683/>

³ Каляпин И. Правовых определений в этом законе нет // Коммерсантъ Власть. 2012. 6 июля. № 31.

российские туристы должны въезжать со стороны Украины, предварительно получив разрешение украинских властей. Комментируя такие «рекомендации» на пленарном заседании Общественной палаты 23 июня 2015 года, Президент РФ В. Путин назвал их «...обслуживанием интересов иностранных государств в отношении России...»⁶. Отметим, что 22 июня 2015 года в целях рассмотрения вопроса о возбуждении в отношении представителей Общества защиты прав потребителей уголовного дела по факту призывов к нарушению территориальной целостности РФ Генпрокуратурой были направлены соответствующие материалы в Следственный комитет России (СКР)⁷.

Вместе с тем нельзя недооценивать роль некоммерческих организаций в современном обществе. Как справедливо подчеркивал в ряде своих решений Европейский Суд по правам человека, общественная контролирующая роль, которую играют НПО, необходима в демократическом обществе и имеет такое же важное значение, как и свобода прессы⁸.

Вводимые государством ограничения и обременения могут привести к созданию реальной опасности сдерживания потенциала развития НКО, что особенно актуально в современных условиях экономического кризиса, когда для «выживания» некоммерческих организаций внешнее финансирование может стать единственным источником пополнения бюджета. В подобной ситуации намерение российских властей исключить зарубежное влияние на формирование политических настроений общества, выраженное в нормах права, не должно превращаться в репрессивно-контрольный механизм со стороны государства в отношении «неугодных» власти НКО. Задача

⁶ <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2015/06/23/597630-putin-nazval-rekomendatsii-ozpp-po-krimu-obsuzhivaniem-interesov-inostrannih-gosudarstv>

⁷ <http://www.kommersant.ru/doc/2753203>

⁸ ЕСПЧ, Дело Видес Айзардзтбас Клубс против Латвии, решение от 27 мая 2004 г. , § 42; Дело Энимал Дефендерс Интернешнл против Великобритании, решение от 22 апреля 2013 г., §103.

демократического государства состоит в соблюдении баланса как общественных, так и публичных интересов государства. Перевес в обеспечении интересов в любом случае приведет к негативным последствиям. В данном случае особое значение для установления оптимального баланса приобретает изучение выработанных международных и региональных стандартов и соответствующей практики в решении данных вопросов зарубежных стран.

1. Право на финансирование НКО как неотъемлемый элемент права на свободу объединений: международные и региональные стандарты и нормы российского законодательства о праве на свободу объединений

Право на свободу объединений или ассоциаций, тесно связанное с иным правом – правом на свободу собраний – имеет также непосредственную связь с другими гражданскими, политическими, социальными, экономическими и культурными правами. Именно поэтому по реализации права на свободу ассоциации можно условно судить о том, в какой мере государство уважает права и свободы человека и гражданина. Как в этой связи справедливо отмечено в доктрине, «международная практика неправительственных (общественных) организаций (НПО) показывает, что в демократических государствах развитие НПО в большинстве случаев прямо пропорционально развитию демократии»⁹.

Одним из непременных условий эффективного существования некоммерческих организаций является регламентация их финансирования. Без финансовой поддержки такие организации, которые не имеют в качестве основной цели извлечение прибыли, не могут эффективно реализовывать стоящие перед ними задачи и, в конечном итоге, обречены на «вымирание».

Поэтому провозглашение на конституционном уровне права на объединение или свободу ассоциации¹⁰ с одновременным установлением жестких ограничений в финансировании некоммерческих организаций (объединений) или иных ограничений и обременений превращает

⁹ Лысенко В.В. Опыт регламентирования правового положения и функционирования неправительственных организаций в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 28 - 34

¹⁰ В современных демократиях практически все конституции закрепляют право на ассоциацию и свободу объединений.

агентов иностранных государств (читай - их разведывательных органов), посеять недоверие со стороны граждан к субъектам гражданского общества, сотрудничающими с иностранными грантодателями»⁴.

Безусловно, несовершенство принятого Закона дает основания для подобного рода высказываний. На встрече с членами СПЧ и омбудсменами 5 декабря 2014 года Президент России В. Путин признал, что закон требует доработки, при этом он уточнил и обосновал цель его принятия – исключить внешнее воздействие на внутриполитические процессы в РФ: «Когда из-за границы платят за внутриполитические процессы, то уверяю вас, что бы ни говорили, преследуют не наши национальные интересы, а свои собственные, и они, кстати, иногда совпадают, эти интересы, но чаще нет»⁵.

Конечно, недопустимо говорить о том, что все участники проводимых митингов и демонстраций являются иностранными агентами, однако точно так же нельзя в полной мере отрицать возможные попытки иностранных государств оказывать влияние на российскую общественность, в том числе и на формирование ее политической определенности. В своем стремлении контролировать данный вопрос государство реализует поставленную перед ним задачу обеспечения безопасности страны посредством реализации принципов открытости и публичности в деятельности некоммерческих организаций, получающих финансирование из иностранных источников и участвующих в политической деятельности.

В этой связи целесообразно напомнить о размещенных в сети Интернет Обществом защиты прав потребителей «Общественный контроль» рекомендаций для российских туристов, планирующих свой отдых в Крыму. Согласно данным рекомендациям, на «оккупированный» полуостров

⁴ Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10 - 17.

⁵ <http://tass.ru/politika/1626384>

конституционные права в обычную декларацию, заявления, которые не имеют практической реализации.

Учитывая, что рассматриваемое право является одним из фундаментальных прав современного демократического общества, неудивительно, что оно одновременно с правом на проведение собраний нашло отражение во многих международных и региональных актах о правах человека. В частности, оно прямо закреплено в пункте 1 ст. 22 Международного пакта по гражданским и политическим правам¹¹, в пункте 2 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека¹² и т.д.

В своем сообщении № 1274/2004 Комитет по правам человека ООН особо указал, что право на свободу ассоциации заключается не только в установлении свободной возможности их создания, это право включает также возможность свободно заниматься уставной деятельностью в рамках данной ассоциации¹³. Соответственно, можно говорить о том, что вопросы, связанные с финансированием ассоциаций и объединений, также подпадают под положения статей перечисленных международных актов.

Более подробно право на свободу ассоциаций раскрывается в ст. 5 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы: для защиты прав и основных свобод человека каждый наделяется правом проведения мирных встреч или собраний; правом создания неправительственных организаций, ассоциаций или групп, в том числе правом вступления в уже действующие организации и ассоциации, а также

¹¹ Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 12, 1994.

¹² Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, № 67, 05.04.1995.

¹³ Комитет по правам человека ООН Сообщение № 1274/2004, Организации Объединенных Наций (ООН). Документ CCPR/C/88/D/1274/2004, 10 ноября 2006 года, пункт 7.2. // Сборник международных соглашений. М., 2007.

имеет право поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями¹⁴.

В России на конституционном уровне право на объединение провозглашено, однако не раскрывается. Его содержание определено в действующем Федеральном законе от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»: «право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений» (ст. 3).

Очевидно, что такие формулировки не в полной мере учитывают Сообщение № 1274/2004 Комитета по правам человека ООН, в котором, как уже было отмечено, свобода ассоциации должна заключаться не только в условиях свободной возможности их создания, а заключается также в свободе заниматься уставной деятельностью в рамках созданной ассоциации или объединения. Следовательно, по аналогии с международным правом, следует исходить из того, что вопросы, связанные с финансированием НКО, должны быть включены в содержание права на объединение как одно из непременных условий для их реального функционирования. Считаем необходимым восполнить данный законодательный пробел, включив в содержание права на свободу объединений право свободного осуществления созданными общественными объединениями своей уставной деятельности, отдельно указав на возможность получения финансирования, в том числе из иностранных источников, которое, несомненно, в установленных законом случаях может быть ограничено. Такое уточнение будет в полной мере

¹⁴ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята в г. Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс»

соответствовать международным актам, отражать действительное содержание рассматриваемого права и способствовать его защите.

Отметим, что в основных законах зарубежных стран, как правило, реализуется аналогичный подход, когда содержание конституционной нормы ограничено декларированием того или иного права, при этом более детально его содержание раскрывается на законодательном уровне. В частности, только упоминание о праве на объединение содержится в Основном Законе Австрии от 21 декабря 1867 г. «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в имперском совете», Конституции Ирландии от 1937 года (ст. 40), Конституции Бельгии от 1994 года (ст. 27), в Основном законе Германии от 1949 года (ст. 9, ст. 21) и т.д.

Безусловно, государства наделены правом ограничения свободы объединения и, как следствие, права на финансирование НКО. Вместе с тем при их установлении необходимо учитывать специальные положения международных актов. В частности, в соответствии с пунктом 2 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах рассматриваемое право не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, «которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Схожие основания содержатся в пункте 2 ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹⁵: «осуществление права на свободу объединения не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения

¹⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001, № 2, ст. 163.

беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

Несколько иные критерии при установлении ограничений в реализации прав и основных свобод человека содержатся во Всеобщей декларации прав человека: в их числе названы обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других людей, а также удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общественного благосостояния в демократическом обществе (пункт 2 ст. 29).

Отметим, что в соответствии с частью 1 ст. 17 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. При этом Конституция РФ гарантирует свободу деятельности общественных объединений (часть 1 ст. 30 Конституции РФ). Основания для допустимого ограничения данного права сформулированы в части 5 ст. 13: «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Вместе с тем по общему правилу ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях» вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц недопустимо.

Как отмечается в доктрине, «конституционное право человека и гражданина на создание общественных объединений - это естественное

право, относящееся к категории политических прав и свобод, пользование которым может быть ограничено только на основе федерального закона»¹⁶.

Анализ зарубежных источников позволяет сделать вывод о том, что конституции большинства стран мира устанавливают ограничения права на свободу объединения. В частности, в соответствии со ст. 9 Основного закона Германии¹⁷ запрещены объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идеи взаимопонимания народов. На основании Основного закона партии, которые по своим целям или действиям своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя страны, антиконституционны. Вопрос об антиконституционности решает Федеральный конституционный суд.

Конституция Греции 1975 года¹⁸ (ст. 12) предусматривает возможность ограничения права на объединение в союзы для государственных служащих, служащих органов местного самоуправления либо других юридических лиц публичного права, либо государственных предприятий. Особенности в осуществлении права на объединение в отношении государственных служащих установлены на конституционном уровне также в Испании.

Ст. 18 Конституции Италии 1948 года¹⁹ запрещает создание тайных обществ и таких объединений, которые хотя бы косвенно преследуют политические цели посредством организаций военного характера.

Вместе с тем помимо установленных на конституционном и законодательном уровне в большинстве случаев обоснованных ограничений в реализации права на свободу объединения, многие государства используют различные приемы для ограничения свободы объединений, что может

¹⁶ Агишев Р.А. Конституционные основы и гарантии права человека и гражданина на объединение в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 3. С. 37 - 46.

¹⁷ <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

¹⁸ <http://synagonism.net/law/gr/s.2008.html>

¹⁹ <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html>

проявляться, в частности, в установлении сложной процедуры их регистрации (усложненная процедура действует, в частности, в Мексике). Так, например, в Сирии в соответствии с Законом 1958 года № 93 «Об ассоциациях и учреждениях»²⁰ требуется получение разрешения на их регистрацию в Министерстве труда и социального развития, неполучение которого влечет применение уголовных санкций. В Мьянме, где также предусмотрена разрешительная система регистрации ассоциаций, действует Закон 1908 года «О незаконных ассоциациях», в котором предусмотрена уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок от двух до трех лет и штраф для членов ассоциации, принимающих участие в ее заседаниях, способствующих ее финансированию или участвующих каким-либо другим образом в ее деятельности, за «незаконное объединение».

В Алжире принятый в январе 2012 года Закон №12-06 «Об общественных объединениях»²¹ заменил уведомительную процедуру регистрации на разрешительную. В соответствии со ст. 7 данного акта все НПО должны получить предварительное согласие от Общего народного собрания, Управления провинции или Министерства внутренних дел.

При этом в перечисленных странах на практике наблюдаются случаи безосновательного отказа в регистрации.

Нарушение права на свободу объединения выражается также порой в использовании на законодательном уровне нечеткой терминологии, что на практике приводит к произвольной трактовке положений нормативных актов.

Одним из необоснованных требований, как отмечено в международных актах, является требование обязательной государственной регистрации

²⁰ Отчет 2013 года Обсерватории по защите прав правозащитников (ОМСТ / FIDH)

²¹ Совет по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН, Рабочая группа по универсальному периодическому обзору Тринадцатая сессия Женева, 21 мая – 4 июня 2012 года. Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека

НКО²². Более того, установление запрета на деятельность неформальных организаций часто сопровождается законами, которые предусматривают уголовную ответственность за деятельность объединений (ассоциаций) без регистрации. Подобная ответственность предусмотрена в законодательстве Египта (сроком до одного года тюремного заключения), Алжира (от трех до шести месяцев тюремного заключения), Беларуси (от шести месяцев до двух лет тюрьмы в случае повторного преступления) и т.д.

В России в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» граждане праве создавать общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом такие организации могут создаваться как в форме юридического лица (в данном случае требуется государственная регистрация), так и без государственной регистрации. В последнем случае такие общественные объединения не обладают правами юридического лица. Иными словами, в российском законодательстве реализованы рекомендации международных актов в части предоставления выбора: право на свободу объединения может быть реализовано как в виде неформальных объединений граждан (такие объединения, как уже было сказано, не обладают правами юридического лица), так и в форме юридического лица.

Проанализировав Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и Федеральный закон «О некоммерческих организациях», можно сделать вывод о том, что в России действует три «режима» государственной регистрации общественных организаций.

²² В соответствии со ст. 22 Международного пакта по гражданским и политическим правам и ст. 5 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы у граждан должно быть право объединяться в целях осуществления законной деятельности без обязательной регистрации в качестве юридического лица.

Первый режим (общий) действует в отношении государственной регистрации потребительских кооперативов, товариществ собственников жилья, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. Государственным органом, осуществляющим их регистрацию, является Федеральная налоговая служба или ее территориальное управление.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» специальный порядок регистрации некоммерческих организаций предусмотрен федеральными законами от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». В соответствии с пунктом 1 Указа Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» Министерство юстиции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации.

Исключительный режим предусмотрен для государственной регистрации структурного подразделения – отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, решение о регистрации которого в соответствии с пунктом 6 ст. 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» также принимает Минюст России. На региональном уровне регистрация отделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций недопустима. Кроме того, исключительный режим действует в отношении некоммерческих

организаций - «иностранных агентов», которые Минюст России с 4 июля 2014 года при выявлении организации, подпадающей под признаки иностранного агента и не включенного в специальный реестр, уполномочен самостоятельно включать в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Таким образом, сложилась ситуация, когда в стране одновременно функционирует два регистрирующих органа, в обязанности которых входит ведение государственных реестров с установлением различных административных процедур включения в них общественных организаций.

В соответствии с подп. 30.27 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации оно ведет ведомственный реестр зарегистрированных некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций; реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций; реестр представительств иностранных религиозных организаций, открытых в Российской Федерации; государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

При этом Федеральная налоговая служба ведет Единый государственный реестр юридических лиц (п. 5.5.6. Постановления Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»).

Подобная множественность органов регистрации юридических лиц порождает различную административную практику применения законодательства, а также нарушает один из основных принципов ведения государственного реестра юридических лиц – принцип его единства. По своей природе государственный реестр не является единым, он состоит из разобщенных баз данных, что на практике может затруднить получение

выписок из реестров, привести к нарушению прав контрагентов некоммерческой организации и иных взаимодействующих с ней лиц и органов.

Такая практика ведения реестров неизбежно ведет к регистрационным ошибкам. Например, Ассоциация российских дипломатов (ОГРН 1047746007594) – «общественная организация МИД России» (именно такая формулировка используется на официальном сайте МИД), согласно данным ЕГРЮЛ на 10.10.2012, значится как действующее юридическое лицо, вместе с тем, согласно сведениям ведомственного реестра Минюста России, указанная общественная организация имеет статус «исключена»²³.

Еще в 2005 году директор Федеральной регистрационной службы настаивал на проведении выверки учетных данных: «... провести выверку учетных данных Росрегистрации по общественным и религиозным объединениям с данными, подтверждающими факт записи об общественном и религиозном объединении в Единый государственный реестр юридических лиц. В настоящее время эти данные в значительном числе регионов не совпадают. Так, данные территориальных органов Росрегистрации превышают данные Федеральной налоговой службы в Санкт-Петербурге на 3587 объединений, Московской области на 4217, Свердловской области на 3067, Белгородской области на 2349. Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации общественных объединений, включенных налоговыми органами в Единый государственный реестр, больше, чем состоящих на учете в территориальных органах Росрегистрации. Данные факты имеют место в Астраханской, Пензенской, Тверской областях,

²³ См.: Норкин А.И. Цикличность отечественной правовой политики в отношении некоммерческих организаций // Закон. 2012. № 12. С. 107 - 120.

Москве, Республике Хакасия, ряде других субъектов Российской Федерации»²⁴.

Более того, сложившаяся ситуация, на что уже неоднократно обращалось внимание в юридической литературе, «...децентрализует управление в области юстиции, превращая Министерство юстиции в номинальный орган, ставя его в один ряд с остальными федеральными службами. Этим обозначается противоречие одного из основных принципов организации и деятельности аппарата управления, такого, как сочетание единонаочалия и коллегиальности»²⁵.

Обобщая опыт правового регулирования ведения государственного реестра в зарубежных странах, можно сказать, что эти полномочия могут быть возложены на различные органы: на суды, на нотариусов, органы юстиции и т.д.

Учитывая вышеизложенное, считаем целесообразным передать Министерству юстиции Российской Федерации полномочие по установлению порядка ведения Единого государственного реестра юридических лиц, при этом обязанность по его ведению возложить на структурное подразделение Минюста России - Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

²⁴ Доклад директора Федеральной регистрационной службы С.Н. Мовчана на всероссийском совещании Федеральной регистрационной службы. 01.04.2005 // http://rosreg.rosreestr.ru/news/official_performances/990428.

²⁵ См., например: Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 2000. С. 87.

2. Право некоммерческих организаций на доступ к финансированию: международные акты, нормы российского и зарубежного законодательства

Впервые на международном уровне право на доступ к финансированию был закреплен в Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, принятой Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1981 году²⁶. В частности, «свобода испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования» прямо указана в пункте f ст. 6, раскрывающей содержание права на свободу мысли, совести, религии или убеждений.

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы гарантирует право на доступ к финансированию. В соответствии со ст. 13 Декларации каждый имеет право индивидуально или совместно с иными лицами запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами.

В связи с тем, что в названных актах нет прямого запрета на финансирование из иностранных источников, они по умолчанию предоставляют некоммерческим организациям право на иностранное финансирование. На это неоднократно было указано в отчетах Специального докладчика ООН о положении правозащитников и отчетах Специального представителя Генерального секретаря ООН. Специальный докладчик особо подчеркнул, что Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и

²⁶ Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (принята 25.11.1981 Резолюцией 36/55 на 73-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс»

основные свободы защищает право финансирования из различных источников, включая иностранные²⁷. По его утверждению, основанному на мнении Специального представителя Генерального секретаря ООН о положении правозащитников, «Правительства должны создать условия для обеспечения доступа правозащитников, в частности неправительственных организаций, к иностранным источникам финансирования в рамках международного сотрудничества, на что гражданское общество имеет такое же право, как и государства»²⁸. В одном из докладов особо подчеркнуто, что ««единственные законные требования к таким НПО [финансируемым иностранными источниками] должны быть предприняты в интересах прозрачности»²⁹.

На региональном уровне право на привлечение неправительственными организациями финансовых средств подробно раскрыто в изданных Комитетом министров Совета Европы в 2002 году Основополагающих принципах о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, которые хотя и не являются обязательными, однако представляют собой важный инструмент для интерпретации норм международных договоров, затрагивающих свободу ассоциаций. В соответствии с пунктом 50 Основополагающих принципов НПО вправе ходатайствовать о получении финансирования и получать его - в виде денежных средств или товаров - из другой страны, от многосторонних агентств, организаций или частных жертвователей в соответствии с действующими нормами внешнеэкономического и таможенного законодательства.

²⁷ См., например: Генеральная Ассамблея ООН, Отчет специального докладчика о положении правозащитников. Документ ООН A/66/203, 28 июля 2011, параграф 70.

²⁸ См., например: Генеральная ассамблея ООН. Отчет специального докладчика о положении правозащитников, Документ A/66/203, 28 июля 2011, параграф 70; См. Генеральная ассамблея ООН. Отчет специального представителя Генерального секретаря о положении правозащитников, Документ ООН A/59/401, 1 октября 2004, параграф 82.

²⁹ Отчет специального представителя Генерального секретаря о положении правозащитников, Документ ООН A/59/401, 1 октября 2004, параграф 82.

Кроме того, вопросам финансирования НПО посвящен целый раздел в Рекомендации Комитета министров государств — членов Совета Европы CM/Rec (2007) 14 «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе» от 2007 года³⁰. Так, в пункте 50 Комитет министров Совета Европы вновь подтвердил, что «НПО должны иметь возможность свободно запрашивать и получать финансирование – денежные средства или пожертвования в натуральной форме – не только от государственных органов в своем собственном государстве, но и от организаций или индивидуальных спонсоров, иных государственных или многосторонних учреждений, подчиняясь только законам, обычно применимым к таможенному, валютному регулированию, противодействию отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий».

Названные документы Совета Европы имеют особое значение, поскольку в них определены возможности некоммерческих организаций, которые должны быть им гарантированы в процессе реализации права на финансирование. В частности, НКО, которые образованы в форме юридического лица, «должны иметь доступ к банковским услугам», должны получать помошь в реализации своих задач за счет «государственного финансирования и других форм поддержки, таких как освобождение от подоходного и иных налогов или пошлин на членские взносы, денежные средства и товары, полученные от доноров или государственных и международных агентств» и т.д.

Следует отметить, что институциональные органы многих международных и региональных организаций занимаются вопросами НПО.

Так, после принятия Рекомендаций Конференцией НПО Совета Европы в 2008 году был образован Экспертный совет по законодательству о НПО, основная задача которого заключается в мониторинге реализации странами

³⁰ См. Рекомендацию CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы, параграф 50.

Совета Европы общеевропейских стандартов в области НПО и внедрении передового опыта правового регулирования правового положения НПО.

В своем втором ежегодном отчете, критикуя попытки властей ряда государств посредством решения тех или иных вопросов, связанных с финансированием НПО, оказывать давление на последних, Экспертный совет особо подчеркнул следующее: «... необходимо гарантировать, что объем обязательств в отношении аудита счетов и отчетности о деятельности должен быть предельно четким и не налагать непомерного бремени на НПО», при этом «... государственные власти не должны использовать свои полномочия для предоставления или отзыва финансирования или участия должностных лиц в структурах, ответственных за принятие решений в НПО с целью оказания влияния на решения, принимаемые НПО»³¹.

Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) в докладе о правовом положении правозащитников в Африке была особа подчеркнута роль государств в оказании им материальной и финансовой поддержки «...с целью содействия реализации их полномочий по продвижению и защите прав человека в Африке»³².

В свою очередь, в отчете консультативного органа ОАГ - Межамериканской комиссии по правам человека – подчеркнуто, что государства «... должны разрешить доступ организациям по правам человека к иностранному финансированию в контексте международного сотрудничества, в прозрачных условиях и облегчить его». При этом рекомендовано соблюдение данного права «... без каких-либо ограничений, выходящих за рамки тех, которые допустимы правом на свободу

³¹ См. Совет Европы. Экспертный совет по законодательству о НПО. Второй ежегодный доклад о внутреннем управлении неправительственных организаций. январь 2010 года. пункты 388, 389, 397 и 398.

³² См. ACHPR, Межсессионный доклад ноябрь 2011-апрель 2012, параграф 50.

ассоциации»³³. Во втором своем отчете о положении правозащитников в Америке МКПЧ вновь было обращено внимание на проблемы необоснованного ограничения права на получение НПО финансирования. Экспертами было отмечено, что основная обязанность государства относительно свободы ассоциаций – воздерживаться от ограничения возможностей финансирования организаций по защите прав человека³⁴.

Значительное внимание к вопросам финансирования НПО было привлечено и Венецианской комиссией, что нашло отражение в ходе подготовки заключений по законодательству России и Кыргызстана в части установления особого правового статуса для ряда некоммерческих организаций (более подробно об иностранных агентах см. пункт 4 аналитической записи).

Эти и иные примеры иллюстрируют признание институциональными органами международных и региональных организаций той значимой роли, которую играют НПО в процессе защиты прав и основных свобод человека и, привлекая внимание к проблемам НПО, возлагают обязанность в обеспечении их финансирования, в том числе из иностранных источников, в первую очередь, на государства.

Вопросы финансирования НПО из иностранных источников в законодательстве зарубежных стран решаются по-разному. В исключительных случаях государства устанавливают прямой запрет на финансирование неправительственных организаций из иностранных источников. Так, например, в Иране в 1999 году Верховным советом было принято Положение № 111512³⁵, которым установлен прямой запрет на иностранное финансирование НПО. Закон Венесуэлы «О защите

³³ См. МКПЧ, Второй отчет о положении правозащитников в Америке, документ ОЕА/Ser.L/V/II.124 Док. 5 ред 17, март 2006 года, рекомендация 19.

³⁴ См. МКПЧ, Второй отчет о положении правозащитников в Америке, документ ОЕА/Ser.L/V/II. Док. 66, 31 декабря 2011, параграф 179.

³⁵ Отчет 2013 года Обсерватории по защите прав правозащитников (ОМСТ / FIDH)

политического суверенитета» от 2010 года³⁶ запрещает любые формы финансовой поддержки НПО из иностранных источников. В обоснование принятия Закона указано, что: «Национальный суверенитет и национальная политика направлены на защиту осуществления политической свободы и национального самоопределения против любого иностранного вмешательства через финансирование или финансовую поддержку, которые могут быть использованы для подрыва стабильности и эффективного функционирования демократических институтов, учрежденных на основе закона».

В ряде стран действуют нормы, прямо предусматривающие возможность финансирования НПО из иностранных источников. В числе таких стран следует назвать Италию, Германию, Польшу, Канаду, США, Узбекистан, Казахстан, Молдову, Армению. В некоторых странах финансирование НПО из иностранных источников допустимо исключительно в виде грантов (например, в Туркменистане). Тем не менее, законодательство большинства зарубежных стран, с одной стороны, не устанавливает прямое разрешение иностранного финансирования НПО, а, с другой стороны, не содержит соответствующего запрета, ограничиваясь открытыми перечнями источников финансирования НПО (Великобритания, Пакистан, Голландия, Дания, Швейцария, Болгария, Кыргызстан, Украина, Беларусь, Азербайджан).

В некоторых странах возможность получения НПО иностранного финансирования ограничена рядом условий, такие примеры будут представлены в следующем пункте аналитической записки.

Что касается Российской Федерации, отметим, что она относится к той категории стран, в которых отсутствует как прямой запрет на получение финансирования из иностранных источников, так и не содержится прямое указание на возможность его получения. Федеральные законы «Об

³⁶ Там же.

общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях» в числе источников формирования их имущества наравне с иными называют добровольные взносы и пожертвования, что в целом соответствует международным и региональным стандартам и практике большинства развитых стран мира.

3. Ограничения на доступ к финансированию, в том числе из иностранных источников: международные и региональные стандарты, опыт России и зарубежных стран

На международном уровне, как уже было отмечено, требования к ограничению общих прав и свобод определены в пункте 2 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым право на ассоциацию не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Аналогичные основания определены в пункте 2 ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом во Всеобщей декларации прав человека в числе таких оснований названы обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других людей; а также удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общественного благосостояния в демократическом обществе (пункт 2 ст. 29).

В соответствии со ст. 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других³⁷.

³⁷ Международный пакт от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 12, 1994.

Учитывая, что право на финансирование НПО является неотъемлемым элементом права на объединение, следует исходить из того, что перечисленные в международных актах основания в полной мере могут быть применимы и в отношении возможных ограничений финансирования НПО, в том числе из иностранных источников.

Вопросы, связанные с ограничением права на финансирование неправительственных организаций, урегулированы на региональном уровне. В частности, в пояснительной записке к Рекомендациям CM/Rec (2007)14 Комитета Министров о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, которая прямо закрепляет право на финансирование НПО как неотъемлемое право, указано, что «единственным ограничением на пожертвования, поступающие извне страны, должно быть обычное действующее законодательство по вопросам таможенного, валютного регулирования, отмывания денег, а также финансирования выборов и политических партий. Такие пожертвования не должны подлежать любой другой форме налогообложения или специальному обязательному декларированию».

Декларация (2008) от 6 февраля 2008 года о «действиях по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности»³⁸ призывает государства – члены «создать условия, способствующие работе правозащитников, чтобы дать отдельным лицам, группам и ассоциациям возможность свободно осуществлять свою деятельность на законных основаниях в соответствии с международными стандартами в целях развития и защиты прав человека и основных свобод без каких-либо ограничений,

³⁸ Декларация действий по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности Комитета министров Совета Европы (принята Комитетом Министров 6 февраля 2008 года на 1017-м заседании заместителей министров).

кроме тех, которые разрешены в Европейской конвенции по правам человека»³⁹ (пункт 2.i.).

В соответствии с пунктом 101 Пояснительного меморандума к Рекомендации CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государствам – членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе единственным ограничением пожертвований из-за пределов страны должно быть общеприменимое таможенное законодательство, законодательство об обороте иностранной валюты и отмывании денег, а также законодательство о финансировании выборов и политических партий. По мнению Комитета министров, такие пожертвования не должны облагаться другими видами налогов или подвергаться специальной отчетности.

Таким образом, международные и региональные акты, допуская установление ограничений в отношении финансирования НПО, тем не менее, исходят из принципа, в соответствии с которым свобода должна быть правилом, а ограничения – исключением.

Заслуживает также внимания Сообщение № 1119/2002 Комитета по правам человека ООН, который подчеркнул, что «наличие любого разумного и объективного оправдания ограничения свободы ассоциации не является достаточным. Государство – участник должно также продемонстрировать, что запрет на объединение и уголовное преследование лиц за членство в таких организациях, на самом деле, необходим для предотвращения реальной, а не только гипотетической опасности для национальной безопасности или демократического порядка, и, что менее жестких мер не достаточно для достижения этой цели»⁴⁰.

Кроме того, по мнению Специального докладчика по вопросам о правах на свободу собраний и ассоциаций ООН, отдельные ограничения на

³⁹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001, № 2, ст. 163.

⁴⁰ См. КПЧ. Сообщение № 1119/2002: Республика Корея 23/08/ 2005 г., Документ ООН CCPR/C/84/D/1119/2002, 23 августа 2005 года, параграф 7.2.

доступ к иностранному финансированию могут быть оправданы в контексте борьбы с отмыванием денег и терроризмом, однако это «ограничение никогда не должно использоваться в качестве оправдания, чтобы подорвать доверие к соответствующим ассоциациям, и не препятствовать их законной деятельности». При этом он рекомендовал использовать альтернативные механизмы, такие как банковское и уголовное законодательство, препятствующие террористической деятельности, при условии их соответствия международному законодательству о правах человека, в том числе принципу законности, и включать гарантии уважения к праву на свободу ассоциаций⁴¹.

Аналогичной позиции придерживается и Специальный докладчик по положению правозащитников ООН. В его докладе было отмечено, что «у правительства могут быть различные причины для ограничения иностранного финансирования, в том числе предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма, или повышения эффективности внешней помощи». Вместе с тем, он подчеркнул, что «во многих случаях такие оправдания – риторические, а реальные намерения правительства – ограничение способности организации по правам человека осуществлять свою законную деятельность в сфере защиты прав человека»⁴².

Ограничение на доступ к финансированию может касаться внутренних и иностранных источников. При этом могут использоваться различные запретительные механизмы. Так, в отношении внутренних источников финансирования государства могут приниматься решения об ограничении государственного финансирования неправительственного сектора или финансирования только тех НПО, деятельность которых соответствует

⁴¹ См.: Совет ООН по правам человека. Доклад Специального докладчика по правам на свободу мирных собраний и ассоциаций, Майна Киаи, Документ ООН A/HRC/20/27, 21 мая 2012 года, параграф 94.

⁴² См.: Генеральная Ассамблея ООН, Отчет специального докладчика о положении Правозащитников. Документ ООН A/64/226, 4 августа 2009 года, параграф 94.

проводимой в стране политике, могут заморозить деятельность по привлечению денежных средств на национальном уровне. Одним из механизмов ограничения деятельности НПО является также проведение клеветнических кампаний. В целях сокращения финансирования из иностранных источников государства используют законодательные и административные меры, которые и являются тем «законным» инструментом необоснованного или непропорционального ограничения на доступ НПО к иностранному финансированию.

В этой связи следует отметить, что Комитеты ООН заняли принципиальную позицию в отношении попыток государств ограничить доступ к иностранному финансированию. В частности, в январе 2011 года Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин призвал власти Израиля «гарантировать, что организации гражданского общества и неправительственные женские организации не будут ограничены в создании и деятельности, и что они смогут работать независимо от правительства»⁴³. Эта рекомендация была ответом на предварительные действия Израиля относительно создания специализированной правительственной организации по расследованию иностранного финансирования израильских неправительственных организаций.

Комитеты ООН также негативно высказываются в отношении установления государствами лимитированного размера, получаемого НПО из иностранных источников. Так, когда в 2009 году в Эфиопии был принят закон, ограничивший общую сумму иностранного финансирования НПО, сразу несколько Комитетов ООН призвали власти страны отменить данные ограничения. В частности, CESCR отметил, что «некоторые положения Декларации о благотворительных и общественных организациях (№

⁴³ См. CEDAW, Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин - Израиль, Документ CEDAW/C ISR/CO/5, 5 апреля 20011 года, параграф 51.

621/2009) оказывают глубоко тормозящее влияние на работу организации по правам человека»⁴⁴.

В ряде зарубежных стран доступ к иностранному финансированию является предметом специального разрешения, получаемого от правительства или государственного органа. Так, например, в Беларуси все иностранное финансирование подлежит в обязательном порядке регистрации и утверждению властями. Более того, в ноябре 2011 года контроль над иностранным финансированием был усилен. Статья 21 Закона об общественных объединениях категорически запрещает белорусским НПО иметь счет в банке или финансовом учреждении за границей, и любое использование неразрешенных иностранных средств будет преследоваться по закону⁴⁵.

В Алжире Закон № 12-06 от 2012 года «Об общественных объединениях» установил в отношении всех ассоциаций общее правило, запрещающее получение финансирования от дипломатических миссий и иностранных НПО⁴⁶. Исключение составляют случаи «сотрудничества с иностранными ассоциациями и иностранными НПО, учрежденными должным образом и разрешенными компетентными властями страны или при наличии соответствующего соглашения с компетентными властями».

В Бахрейне действует Закон № 21/1989 «Об ассоциациях, социальных клубах и культурных учреждениях, а также по вопросам молодежи и спорта», который требует получения специального разрешения на иностранное

⁴⁴ См. CESCR, Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - Эфиопия, Документ ООН E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 мая 2000 года, параграф 7.

⁴⁵ Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-XII «Об общественных объединениях» с последующими изменениями и дополнениями. Зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 19 марта 2001 г. № 2/443. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1873.

⁴⁶ Sullivan, Denis J. NGOs and Development in the Arab World: The Critical Importance of a Strong Partnership Between Government and Civil Society. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2012. P. 1 - 18.

финансирование от Министерства социального развития⁴⁷. Единственная действующая в стране НПО «Общество по защите прав человека в Бахрейне» (BHRS) с 2001 года безрезультатно оспаривает решение властей об отказе в получении государственного, частного внутреннего и иностранного финансирования.

В соответствии с Законом Индии «О регулировании иностранного финансирования» от 1976 года (FCRA) с поправками, внесенными в 2010 году, незарегистрированные НПО могут получить доступ к иностранной финансовой поддержке при условии, что они предварительно получили разрешение от правительства⁴⁸. При этом установлен прямой запрет на получение иностранного финансирования корреспондентам, журналистам, художникам-карикатуристам, редакторам, владельцам, публицистам и издателю зарегистрированной газеты.

В Египте Закон № 84 от 2002 года, регулирующий образование, финансирование и работу ассоциаций и фондов, запрещает любые ассоциации с получением средств из внутренних или внешних источников без разрешения Министерства солидарности и социальной справедливости⁴⁹.

С одобрения правительства могут получить финансовую помощь из-за рубежа НПО в Бангладеше, что прямо установлено Правилами регулирования валютной помощи от 1978 года⁵⁰.

⁴⁷ Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Бахрейн. Документ ООН A/HRC/21/6. 6 июля 2012 г. URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-6_ru.pdf.

⁴⁸ Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников. Комментарии к Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. 8 июля 2011. С. 46.

⁴⁹ Объединенные второй, третий и четвертый периодические доклады, представленные государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: Египет. Документ ООН E/C.12/EGY/2-4. 11 мая 2010 г.

⁵⁰ Бангладеш: новый Закон об НПО не соответствует международным стандартам // Frontline defenders. 20.06.2014. URL: <http://www.frontlinedefenders.org/ru/node/26305>.

В Таджикистане финансирование может быть исключительно целевым⁵¹. В Туркменистане действует пороговая сумма финансирования, в случае ее превышения, а также, если подобная помощь не характерна для получившего ее НПО, Министерство юстиции передает уполномоченному органу всю информацию о проектах и программах иностранной помощи и грантов⁵².

Следует указать, что различные ограничения в отношении иностранного финансирования НПО действуют и в ряде, так называемых, развитых стран Европы, Америки и Азии, в которых предполагается соблюдение основных демократических принципов. Так, например, во Франции НПО разрешено получать помощь из иностранных источников, однако на его получение требуется специальное разрешение префекта, которое выдается после административной проверки деятельности организации. В Германии финансирование НПО из иностранных источников разрешено. При этом органы исполнительной власти могут ограничить размер пожертвования НПО, если оно не связано с благотворительностью. В Израиле все поступающие из-за границы денежные средства блокируются Минфином до получения разрешения на их использование. При этом все банки обязаны докладывать Минфину обо всех «сомнительных» переводах на счета НПО.

Вместе с тем отметим, что в большинстве европейских стран ограничения в иностранном финансировании НПО устанавливаются, в основном, посредством введения особого контрольного механизма.

Так, самая старейшая система такого контроля действует в Великобритании. В соответствии с Актом о благотворительных трастах от

⁵¹ Закон РТ «Об общественных объединениях» от 2007 г. / СПС «Законодательство стран СНГ»

⁵² Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» от 2003 г. / СПС «Законодательство стран СНГ»

1853 года⁵³ контроль за деятельностью всех без исключения благотворительных организаций осуществляется специальная Комиссия по благотворительности, которая несет ответственность напрямую перед Правительством и Парламентом. Благотворительные организации, суммы на счетах которых превышают 10 тысяч фунтов стерлингов, обязаны представлять ежегодные декларации об источниках финансовых поступлений (Закон о благотворительных организациях 2011 г.). Детальные финансовые отчеты сдаются в Комиссию благотворительными организациями ежегодно и размещаются на сайте в открытом доступе. За нарушение сроков предоставления отчетности организация лишается регистрации, автоматически теряя налоговые льготы и доверие благотворителей. На Комиссию возложена также обязанность следить за тем, чтобы организации не использовали свой статус для уклонения от уплаты налогов, не использовали его в чьих-то личных или политических интересах. В случае необходимости Комиссия имеет право запросить у налоговых и таможенных органов информацию о финансовой деятельности и финансовых поступлениях в какую-либо благотворительную организацию, если у нее имеются основания предполагать нарушения в такой деятельности.

Указанные органы обязаны раскрыть соответствующую информацию в соответствии с ограничениями, установленными законом. Информацию, полученную Комиссией в рамках проведения контроля за деятельностью благотворительных организаций, она обязана предоставить органам публичной власти по их запросу, если это необходимо для надлежащего осуществления ими определенных функций. Благотворительные организации могут быть подвергнуты аудиторской проверке, как плановой, так и внеплановой, которая проводится по требованию Комиссии уполномоченными аудиторами, которые исследуют документы и

⁵³ Великобритания: сито милосердия // Международная филантропия. 2013. № 1.

финансовую отчетность этих организаций. Аудит может быть назначен также Контролером и генеральным аудитором.

В Германии в отношении некоммерческих неправительственных объединений органы налогового контроля проводят проверки каждые 3-5 лет на предмет соответствия фактической деятельности объединения ее уставным некоммерческим целям, а также на предмет получения пожертвований за установленный отчетный период. В связи с этим, некоммерческие неправительственные объединения обязаны вести учет всех коммерческих операций, по результатам учета каждые 3-5 лет составляются бухгалтерские отчеты обо всех финансовых операциях объединения, которые подлежат контролю. Кроме того, с недавнего времени в Германии были ужесточены требования к организациям-жертвователям. В частности, в настоящее время организация, которая делает пожертвование, должна соответствовать следующим требованиям:

- ее деятельность должна быть законной и открытой (прозрачной), что выражается в размещении в сети Интернет установленных данных, например, и положения устава, позволяющие организации заниматься благотворительностью; годовой отчет организации о благотворительной деятельности; годовой финансовый отчет организации и т.д.;
- деятельность организации-жертвователя должна быть направлена на достижение определенных целей (так называемый критерий «серьезности»), что может быть раскрыто посредством, например, проведения собственной оценки проектов организации и т.д.;
- организация должна быть компетентна в сфере своей деятельности (критерий «профессионализма»), что может подтверждаться сообщениями о результатах эффективности, качества и устойчивости работы организации и т.д.;
- пожертвование должно быть обусловленным;
- лоббирование благотворительных интересов.

Установление подобных критериев, на наш взгляд, никак не может способствовать привлечению пожертвований. Однако же законодательство Германии в контексте установления подобных «излишних» ограничений на уровне международных и региональных организаций не исследуется.

В Польше в соответствии с Законом от 2000 года «О противодействии отмыванию денег, а также финансированию терроризма»⁵⁴ осуществляется жесткий контроль операций, связанных с финансированием из иностранных источников. При этом контроль осуществляется как административными, так и судебными органами. В рамках проведения любого из них предметом исследования могут быть финансовые аспекты деятельности организации, в том числе, проверка может осуществляться и по вопросу определения законности использования иностранных источников финансирования. Причем органы, осуществляющие, прежде всего, административный надзор, будут различны в зависимости от формы неправительственного объединения. Получая пожертвования от иностранных контрагентов, неправительственные организации обязаны уведомить об этом соответствующий налоговый орган.

Сложная многоуровневая система контроля за деятельностью некоммерческих корпораций (от провинций до федерального уровня) действует в соответствии с Законом «О некоммерческих корпорациях от 2009 года и в Канаде⁵⁵.

В соответствии с Законом «О юридических лицах, созданных в некоммерческих целях» от 2000 года все неправительственные организации Болгарии предоставляют две формы отчетности: ежегодную и текущую. При этом отдельно представляются отчеты о статутной некоммерческой деятельности и о хозяйственной деятельности. Ежегодный отчет представляется в Центральный Реестр, а текущая информация – министру юстиции. Систематическое нарушение правил бухгалтерской отчетности

⁵⁴ <http://www.unic.un.org.pl/territoryzm/polska.php>

⁵⁵ <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/c-7.75/>

влечет не штрафные санкции, как в большинстве иных стран, а является основанием для ликвидации организации.

Стандарты контроля отчетности и запрета деятельности в Китае установлены Временным положением № 251 от 05.09.2007 «О запрете незаконных НПО»⁵⁶ (глава 2, п.п. 1-3). Неправительственные организации, которые могут создаваться исключительно в социальной, образовательной и религиозной сферах общественной жизни, предоставляют контролирующим органам ежегодные отчеты. При этом по результатам проверки ежегодных отчетов может осуществляться контроль структуры и состава организации; активов и финансов организации; деятельности организации; а также общественной активности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что установление требований к объему отчетности НПО и контроля за их деятельностью в законодательстве зарубежных стран во многом зависит от вопроса регулирования финансирования НПО из иностранных источников. В тех странах, законодательство которых допускает такое финансирование (как в РФ), устанавливаются более жесткие правила отчетности, направленные на соблюдение открытости и прозрачности в деятельности таких НПО.

Российское законодательство в числе источников финансирования некоммерческих организаций иностранную финансовую помощь прямо не называет, вместе с тем не устанавливает и запрет на ее получение. В отношении же контроля за деятельностью некоммерческих организаций, как нам видится, действующие нормы в полной мере соответствуют установленным общедемократическим принципам и стандартам, закрепленным в международных и региональных актах, а также в целом аналогичны контрольным механизмам, установленным в большинстве демократических стран.

⁵⁶ http://www.gov.cn/zhengce/zc_flfg.htm

Основной формой финансового контроля в отношении российских некоммерческих организаций является предоставление НПО финансовой отчетности в налоговые и статистические органы. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством уполномоченный орган также вправе:

- 1) запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;
- 2) направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;
- 3) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции, за исключением случая, указанного в части пятой настоящей статьи;
- 4) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;
- 5) в случае выявления нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения указанного нарушения, который составляет не менее одного месяца. Предупреждение

может быть обжаловано общественными объединениями в вышестоящий орган или в суд.

Федеральные органы государственного финансового контроля, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, устанавливают соответствие расходования общественными объединениями денежных средств и использования иного имущества уставным целям и сообщают о результатах в орган, принялший решение о государственной регистрации соответствующего общественного объединения (ст. 38 Закона РФ «Об общественных объединениях»).

Аналогичные, а в ряде случаев и более жесткие по сравнению с РФ требования к отчетности НПО и схожие функции уполномоченных контрольных органов, установлены в законодательстве большинства стран (США, Великобритания, Франция, Германия, Канада, Израиль, Польша, Болгария, Япония, Китай, Узбекистан, Казахстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан и т.д.). Более того, по убеждению Генерального директора Института внешнеполитических исследований и инициатив В. Крашенинниковой, «ограничение деятельности некоммерческих организаций, финансируемых из-за рубежа, становится мировым трендом»⁵⁷.

⁵⁷ http://www.ivan4.ru/news/society/inostrannye_agenty_opyt_raznykh_stran/

4. Правовой статус «иностранных агентов»: анализ российского и зарубежного законодательства

Учитывая финансирование некоммерческой организации из иностранных источников (что может кардинальным образом повлиять на направление и политику ее деятельности), а также исходя из участия некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в политической жизни общества (таким образом, участвуя в формировании политического сознания общества), российским Законом от 2012 года был установлен особый правовой статус таких НПО, который, в первую очередь, направлен на повышение открытости и прозрачности деятельности такого вида некоммерческих организаций.

Внесенные изменения в действующее российское законодательство об НПО коснулись следующих направлений:

- создание специального реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и установление заявительного порядка внесения организации в данный реестр при осуществлении некоммерческой организацией политической деятельности, в том числе за счет денежных средств и иного имущества, поступающего из иностранных источников;
- обязательный аудит годовой бухгалтерской отчетности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента (ежегодно);
- ведение некоммерческой организацией раздельного учета доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках поступлений от иностранных источников, и доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках иных поступлений;
- представление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в уполномоченный орган отчета о своей

деятельности (один раз в полгода), документов о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества (ежеквартально);

- размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или предоставление средствам массовой информации для опубликования отчета о своей деятельности в объеме сведений представляемых в уполномоченный орган (один раз в полгода);

- возможность проведения внеплановой проверки некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, в том числе при поступлении в уполномоченный орган обращений и заявлений граждан, юридических лиц, сообщений средств массовой информации о фактах, свидетельствующих о наличии признаков экстремизма;

- необходимость указания при издании и (или) распространении материалов, в том числе в средствах массовой информации и с использованием сети Интернет, на то, что данные материалы изданы (распространены) некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Внесенные Федеральным законом от 20.07.2012 № 121-ФЗ изменения и дополнения призваны обеспечить открытость и публичность в деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также направлены на установление общественного контроля за их работой. С внесением данных изменений и дополнений российское общество получило возможность осуществления контроля исключительно за теми НПО, которые финансируются из иностранных источников и участвуют в политической жизни страны, в том числе в интересах иностранных доноров.

Закон был разработан с учетом значимости формирования политического сознания населения. Отметим, что установление особого правового статуса иностранных агентов не нарушает прав граждан на объединение, а также не чинит препятствий к их реализации. Нормы российского законодательства не запрещают деятельность и не ущемляют в

правах некоммерческие организации, финансируемые из-за рубежа, а призваны обеспечить публичность их функций как иностранного агента и сделать данные сведения открытыми для российских граждан.

Что касается опыта зарубежных стран в решении проблемы иностранного влияния на формирование политического настроя общества, следует заметить, что зарубежное законодательство в данном вопросе неоднозначно. Практически во всех странах предусмотрен прямой запрет на иностранное финансирование политических партий (Великобритания, Испания, Польша, Хорватия, Индия, Китай, Мексика, Эквадор, Коста-Рика, Аргентина, Бразилия, все страны постсоветского пространства и т.д.).

И такой подход в целом соответствует международным и региональным актам⁵⁸.

В отношении иных НПО наблюдаются различные подходы. Как мы уже отмечали, в ряде стран установлен прямой запрет на иностранное финансирование не только в отношении политических партий, но иных НПО, участвующих в политической деятельности или преследующих политические цели. В тех же странах, где допустимо иностранное финансирование НПО, участвующих в политической деятельности, установлены существенные ограничения или жесткий контроль за их деятельностью. В ряде же случаев государства идут по пути установления для таких организаций специального правового статуса.

В данном случае нельзя обойти вниманием американский закон FARA, с которым в РФ проводится параллель с аналогичным российским законом об иностранных агентах. Как заявил глава МИД РФ С. Лавров, «Россия при

⁵⁸ См., например: Рекомендация N Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (принята 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс»; Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 07.10.2002) // Собрание законодательства РФ. 28 ноября 2005 г. № 48. Ст. 4971 и т.д.

разработке законопроекта о неправительственных организациях многое позаимствовала из американского законодательства, в том числе термин «иностранный агент» ... В данном случае мы позаимствовали не только термин, но и саму концепцию того, кто такие иностранные агенты среди неправительственных организаций и каковы их права и обязанности, целиком у американского законодательства, которое считается одним из наиболее продвинутых в мире»⁵⁹.

Закон о регистрации иностранных агентов от 1938 года (The Foreign Agents Registration Act (FARA))⁶⁰ определяет порядок деятельности лиц, представляющих иностранные интересы внутри страны. Все лица, действующие в политическом или квазиполитическом качестве как агенты зарубежных представителей, должны информировать компетентный орган не только о своей деятельности, но и о получении и расходовании средств на ее поддержку. В соответствии с данным актом все лица, получающие финансовую поддержку от «иностранных принципалов» - иностранных правительств, партий и организаций – обязаны быть зарегистрированными (осуществляется отделом регистрации иностранных агентов Департамента национальной безопасности Министерства юстиции) в качестве «иностранных агента». При этом агентами, которые подлежат регистрации, являются физические лица и организации, «...которые распространяют политические или рекламные материалы среди служащих и других работников Правительства США».

Информация о деятельности «зарегистрированных иностранных агентов» размещается в открытом доступе на специальном интернет-портале. Там находятся документы, подаваемые в регистрационный отдел по FARA, являющийся частью секции контршпионажа в управлении по национальной безопасности министерства юстиции США.

⁵⁹ РИА Новости <http://ria.ru/society/20120705/692521575.html#ixzz3Yam5UO11>

⁶⁰ Foreign Agents Registration Act. 1938. URL: <http://www.fara.gov>.

В соответствии с Законом любая литература или иная информация, распространяемая иностранными агентами, должна отмечаться в качестве таковой. Кроме того, Закон обязывает их предоставлять подробный отчет о своей деятельности, в который должны быть включены сведения обо всех лоббистских контактах с представителями власти, сумме полученного вознаграждения и израсходованных средствах, вопросах, обсуждаемых с законодателями. Таким образом, контролю подлежат практически все связи и виды деятельности: политическая деятельность, связи с общественностью и СМИ, информационные услуги, политическое консультирование, сбор и предоставление финансовых средств и т.д.

При этом неисполнение Закона о регистрации иностранных агентов предусматривает применение мер административной и уголовной ответственности.

Отметим, что американский закон не был предметом критики ни международных, ни региональных организаций (в том числе и Венецианской комиссии). В отличие от российского Закона, который не критиковал «только ленивый», а также от аналогичного законопроекта Кыргызстана (также был раскритикован Венецианской комиссией Совета Европы) и схожего принятого закона Украины.

В Кыргызстане проект соответствующего закона был подготовлен в 2013 году, по результатам его рассмотрения экспертами Венецианской Комиссии Совета Европы (декабрь 2013 года) он так и не был принят. Следует отметить, что положения законопроекта Кыргызстана в целом идентичны российскому закону об иностранных агентах.

На Украине законодательство об «иностранных агентах» просуществовало менее одного месяца и было отменено⁶¹. Закон, принятый 16 января 2014 года (утратил силу уже в феврале 2014 года) «в целях

⁶¹ В украинское законодательство введено понятие об иностранных агентах. Aggregator.pro. 17.01.2014. URL: www.Agregator.pro.

стабилизации ситуации в стране», также ввел определение «иностранный агент» для организаций, которые получают финансирование от иностранных государств, зарубежных и международных НПО и физических лиц, не являющихся гражданами Украины, и участвуют в политической деятельности на территории Украины. При этом, под политической деятельностью понималось «участие (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций, имеющих целью влияние на принятие решений государственными органами, изменение определенной ими государственной политики, а также для формирования мнения общества в указанных целях». В отношении таких общественных организаций не действовали правовые нормы об освобождении от налогообложения; они обязаны были под угрозой запрета регулярно публиковать отчеты о своей деятельности и источниках финансирования; названия таких организаций и все издаваемые или распространяемые ими материалы должны были содержать словосочетание «общественное объединение, исполняющее функции иностранного агента».

В Эфиопии в 2009 году была принята Декларация по благотворительным и общественным организациям (№621/2009), установившая особый правовой статус для «иностранных ассоциаций», под которыми в соответствии с названным актом понимаются национальные неправительственные организации, получающие более 10% своего бюджета из иностранных источников⁶². При этом Декларация запретила НПО участвовать во многих видах деятельности по защите прав человека, в особенности, по правам женщин и детей, инвалидов, по этническим проблемам, по разрешению конфликтов, по управлению и демократизации.

Особый статус для НПО, получающих иностранное финансирование, был введен в Израиле в 2011 году, когда Кнессет принял «Закон о

⁶² Проект Доклада Рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Эфиопия. Документ ООН A/HRC/13/17. 4 января 2010 г.

прозрачности финансирования НПО»⁶³. Для всех неправительственных организаций введен единый порядок отчетности о пожертвованиях и штрафные санкции за его невыполнение. Все НПО обязаны ежеквартально отчитываться о суммах, полученных из-за рубежа. Собранная информация публикуется в открытом реестре. В брошюрах, листовках, рекламных роликах и печатной продукции, во время публичных выступлений, подготовленных в рамках проектов с иностранным финансированием, организации обязаны информировать об этом аудиторию. Эти правила действуют, в том числе, в отношении гуманитарной деятельности НПО.

Контроль за деятельностью неправительственных организаций, занимающихся правозащитной и гуманитарной деятельностью в Израиле, на палестинских территориях и в странах Ближнего Востока, осуществляет специально созданная правительственная организация NGO monitor. Она следит за финансовой прозрачностью деятельности НПО, отстаивает точку зрения правительства Израиля на заявления международных организаций по поводу арабо-израильского конфликта. Отметим, что данная организация активно продвигает изменения в законодательство, направленные на ограничение иностранного финансирования НПО. В настоящее время на рассмотрении Кнессета находится утвержденный Кабинетом министров законопроект, который значительно ужесточит законодательство, действующее в отношении НПО, тайно получающих средства из-за рубежа.

Что касается международных и региональных актов, регулирующих деятельность НПО, следует обратить внимание на Пояснительный меморандум к Рекомендациям CM/Rec (2007)14 Комитета Министров о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. В нем прямо указано на то, что «единственным ограничением на пожертвования, поступающие извне страны, должно быть обычное действующее законодательство по вопросам таможенного, валютного регулирования,

⁶³ <http://9tv.co.il/>

отмывания денег, а также финансирования выборов и политических партий. Такие пожертвования не должны подлежать любой другой форме налогообложения или специальному обязательному декларированию».

При этом в названном документе отмечено следующее:

«... хотя НПО не являются политическими партиями, поддержка последних первыми в период выборов и референдумов может стать важным средством полного или частичного достижения определенных целей, поскольку результаты выборов или референдума могут привести к изменениям закона или политического курса, благоприятным по отношению к намеченным целям. НПО должны иметь возможность свободно оказывать такую поддержку, но при условии, что они будут открыто выражать свою мотивацию, в частности, чтобы удостовериться, что члены организации и те, кто оказывают финансовую поддержку ее деятельности, осведомлены о помощи, предоставляемой НПО политическим партиям, что законодательство о финансировании выборов и политических партий соблюдено. Такое законодательство может, к примеру, устанавливать ограничения по объему предоставляемого финансирования либо запрещать финансирование такой деятельности из иностранных источников.

И хотя НПО должны иметь возможность поддерживать политические партии в определенных вопросах, оказание подобной поддержки может быть несовместимо с целями некоторых финансирующих организаций ...».

Аналогичные по содержанию правила содержатся в Основополагающих принципах статуса неправительственных организаций в Европе от 2002 года, в соответствии с которыми «... НПО, поддерживающая какого-либо кандидата или партию на выборах, должна открыто заявить о своей мотивированке. Такая поддержка должна, кроме того, осуществляться в соответствии с законодательством о финансировании политических партий. Участие в политической деятельности может существенно повлиять на решение о предоставлении финансовых и иных видов поддержки в

дополнение к правосубъектности». В разделе о государственном финансировании НПО читаем: «... Формы поддержки могут также зависеть от особого статуса НПО и быть связанными с особыми требованиями по финансовой отчетности и предоставлению финансовой информации».

Более того, Основополагающие принципы не исключают «... принятие законов, требующих особого надзора над деятельностью фондов и иных учреждений».

Таким образом, на основании изложенного можно сделать вывод о том, что региональное законодательство в целом допускает установление особого правового статуса для неправительственных организаций, в том числе участвующих в политической деятельности и получающих финансирование из-за рубежа. В контексте установления особого правового статуса для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, российское законодательство соответствует общепринятым демократическим принципам.

В этой связи считаем целесообразным кратко осветить заключение Венецианской комиссии Совета Европы, принятое в отношении отечественного закона об иностранных агентах. Не раскрывая подробно содержание заключения, назовем лишь сформулированные в нем наиболее значимые рекомендации.

В частности, Комиссия рекомендовала отказаться от использования на законодательном уровне термина «иностранный агент». Негативное отношение к использованию в российской практике термина «иностранный агент» наблюдается как в отечественной доктрине, так и среди практиков. Так, по мнению председателя межрегиональной общественной организации «Комитет против пыток» И. Каляпина, Закон № 121-ФЗ не вписывается в

правовую систему РФ, более того, он противоречит целому ряду других норм, противоречит Конституции, а также международным договорам РФ⁶⁴.

В.Е. Чиркин считает, что при заимствовании одноименного американского термина российскому законодателю следовало учитывать неодинаковое значение слова «агент» в английском и русском языках (в английском - это «представитель»), а также разный менталитет народов⁶⁵. Вместе с тем, Председатель Межрегионального союза аудиторов и бухгалтеров Леонид Блинков указал, что за время действия закона «об иностранных агентах» непосредственно сам термин «иностранный агент» никак не ущемил права какой-либо организации. По его словам, «...существующее понятие «иностранный агент» ни в коей мере не ущемляет прав и свобод некоммерческих организаций, а только поясняет то, что финансируются они из-за рубежа. А это уже та информация, скрывать которую организации честной и открытой не придет в голову»⁶⁶.

Как указал судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев в своем Особом мнении, введение в действующее законодательство института организации-агента «предполагает негативную оценку такой организации со стороны государства, рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляющей ею политической деятельности и тем самым может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую некоммерческую организацию и (или) цели ее деятельности»⁶⁷.

⁶⁴ Каляпин И. Правовых определений в этом законе нет // Коммерсантъ Власть. 2012. 6 июля. № 31.

⁶⁵ Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13–19.

⁶⁶ URL: <http://izvestia.ru/news/574706#ixzz39o0nHBN1>.

⁶⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных

Считаем, что в целях снижения негативного отношения со стороны, как международного сообщества, так и общественности, имеет смысл отказаться от используемого в законе термина и заменить его на «некоммерческая организация с иностранным финансированием». Такая формулировка в определенной степени «сгладит» негативное восприятие и в то же время будет информировать о том, что та или иная НКО получает иностранное финансирование.

Критике экспертов подверглось также законодательное определение «политической деятельности». Принимающие участие в пленарной сессии Венецианской Комиссии представители Российской Федерации согласились с тем, что требует доработки законодательное определение политической деятельности, равно как и с замечанием о необходимости соблюдения принципа пропорциональности устанавливаемых санкций тяжести правонарушения. Отметим, что на недоработку понятия политической деятельности указано в Особом мнении судьи Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева. Представитель Общественной палаты Д. Дворников высказал мнение о том, что в подобной ситуации на суды возложена функция «определить, что такое политическая деятельность. Задача весьма трудная и философская, и для этого нужны институциональные основы»⁶⁸.

На эту проблему в ходе состоявшегося в январе 2015 года форума «Государство и гражданское общество» указал также Президент РФ В. Путин⁶⁹.

Кроме того, негативную оценку получили также положения российского закона, устанавливающие особые требования к отчетности некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа и

инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смирнского и В.П. Юкечева» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.04.2014

⁶⁸ Цит. по: Комолова Р. Административная Фемида: быть или не быть? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 43. С. 8.

⁶⁹ <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/01/16/chetko-po-putinski>

участвующих в политической деятельности. Такие требования, которые, по словам экспертов, являются «тяжелым административным бременем (и дополнительными расходами)» для некоммерческих организаций, которые выполняют функции иностранного агента. При этом в заключении особо подчеркнуто, что эти правила не применяются в отношении иных НКО, получающих иностранное финансирование.

На наш взгляд, в данном случае следует согласиться с мнением экспертов. Непонятно, каким образом, предоставление отчетности (в том числе и о финансовом состоянии иностранного агента) каждые полгода или размещение в сети Интернет каждый квартал информации о целях расходования полученных некоммерческими организациями средств из иностранных источников будут способствовать достижению поставленных при принятии закона целей. Считаем целесообразным в отношении обязанности организаций – иностранных агентов по размещению отчета об их деятельности в сети Интернет и предоставлении отчета о целях расходования финансовых средств установить единый срок в один год. Это позволит в действительности снизить необоснованную нагрузку на НКО, участвующих в политической деятельности и получающих помощь из-за рубежа, в определенной мере «успокоить» общественность и в большей степени будет соответствовать международным и региональным стандартам деятельности неправительственных организаций.

При рассмотрении санкций за неисполнение требований российского законодательства об «иностранных агентах», Венецианская комиссия пришла к выводу об их чрезмерности и рекомендовала российскому законодателю привести их в соответствие с международными стандартами, в частности с принципом пропорциональности.

В этой связи эксперты одобрили оценку Конституционного Суда РФ в том, что «...суммы административных штрафов должны соответствовать характеру и степени общественной опасности преступлений и иметь

разумный сдерживающий эффект для обеспечения соблюдения запретов административного права....». Согласно оценке Суда «... чрезвычайно трудно, а иногда невозможно обеспечить, как того требует Конституция, индивидуальный подход к наложению административного штрафа размером минимум сто тысяч рублей для должностных лиц и триста тысяч рублей для юридических лиц, тем более, что никакой альтернативы не предусмотрено ... Федеральный законодатель должен на основе требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, внести необходимые изменения, вытекающие из настоящего постановления в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях ...».

Отметим, что в данном случае Конституционный Суд признал противоречащим Конституции РФ положение части 1 статьи 19.34 КоАП РФ, предусматривающее минимальные размеры административного штрафа для должностных лиц в сумме ста тысяч рублей и для юридических лиц в сумме трехсот тысяч рублей, обязав федерального законодателя внести в КоАП РФ изменения, вытекающие из Постановления.

Заключение

Многие комитеты ООН и региональные организации неоднократно подчеркивали ту роль, которую государства должны играть в поддержке неправительственных организаций. В первую очередь, такая поддержка должна заключаться в создании благоприятной правовой базы и реализации эффективной практики ее применения. Подчеркивая всякий раз значимость необходимости получения НПО финансирования (в том числе и из иностранных источников), они призывают страны к свободному и открытому доступу таких организаций к материальным ресурсам. Многочисленные примеры нарушения права на свободу объединения (ассоциаций), а, следовательно, и права на финансирование, свидетельствуют о тенденции к ужесточению правил о деятельности НПО.

Признавая необходимость установления определенных ограничений в отношении некоммерческих организаций, при их применении следует соблюдать нормы международного и регионального законодательства. И что особенно важно, степень устанавливаемых ограничений или обременений НПО должна прямо соответствовать потенциальной угрозе.

Российское законодательство об НКО, безусловно, не лишено недостатков. В целях его совершенствования считаем целесообразным включить в законодательное содержание права на свободу объединений право свободного осуществления созданными общественными объединениями своей уставной деятельности, отдельно указав на возможность получения финансирования, в том числе из иностранных источников, которое, несомненно, в установленных законом случаях может быть ограничено. Такое уточнение будет в полной мере соответствовать международным актам, отражать действительное содержание рассматриваемого права и способствовать его защите.

Предлагаем передать Министерству юстиции Российской Федерации полномочие по установлению порядка ведения Единого государственного

реестра юридических лиц, при этом обязанность по его ведению возложить на структурное подразделение Минюста России - Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Такая практика позволит избежать разногласий в статистических данных различных реестров и в большей степени будет способствовать нормализации их ведения.

В целях снижения негативного отношения со стороны как международного сообщества, так и общественности, имеет смысл отказаться от используемого в законе термина «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» и заменить его, например, на «некоммерческая организация с иностранным финансированием». Такая формулировка в определенной степени «сгладит» негативное восприятие и в то же время будет информировать о том, что та или иная НКО получает иностранное финансирование.

Для исключения необоснованной нагрузки на НКО, участвующих в политической деятельности и получающих помощь из-за рубежа, что позволит в определенной мере «успокоить» общественность и в большей степени будет соответствовать международным и региональным стандартам деятельности неправительственных организаций, предлагаем установить единую периодичность (один раз в год) выполнения обязанности «иностранныго агента» по размещению отчета об их деятельности в сети Интернет и предоставлению отчета о целях расходования финансовых средств.

Вместе с тем считаем, что российское законодательство об НКО в целом соответствует общедемократическим стандартам, установленным международными актами и документами региональных организаций. Прямой запрет на получение помощи из-за рубежа, как в законодательстве ряда стран, в России не установлен. При этом, учитывая экономические и политические события, участницей которых на современном этапе является

Российская Федерация, введение дополнительных требований к некоммерческим организациям, которые участвуют в политической деятельности и получают иностранное финансирование, является необходимой мерой для обеспечения безопасности нашей страны.

В заключении считаем необходимым обратить внимание на Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе от 2002 года, которые исходят из следующего утверждения: **существование многочисленных НПО является признаком реализации права их членов на свободу собраний и объединений и приверженности страны пребывания НПО принципам демократического плюрализма (Преамбула).**

В этой связи считаем уместным привести статистические данные, свидетельствующие о динамике роста числа зарегистрированных на территории РФ некоммерческих организаций, а также структурных подразделений иностранных НПО. Так, по официальным данным Федеральной службы государственной статистики по данным на 1 января 2015 года на территории Российской Федерации всего зарегистрировано 133360 общественных объединений (данные приведены без учета религиозных организаций)⁷⁰, при этом за последний год было зарегистрировано 6150 организаций. Подобное увеличение числа зарегистрированных в России НПО косвенно подтверждает наше утверждение о том, что действующее российское законодательство в области правового регулирования деятельности некоммерческих организаций в целом соответствует общепринятым в демократическом обществе стандартам и принципам.

⁷⁰ Федеральная служба государственной статистики (официальный сайт) http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#