



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
ЕВРОПЫ

СОВЕТ

Страсбург, 9 июля 2015 года

CommDH(2015)17
Оригинал: на английском языке

ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОМИССАРА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ
ПРАКТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ С УЧЕТОМ
СТАНДАРТОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ: ОБНОВЛЕНИЕ**

Содержание

I. Общие положения.....	3
1.1 Введение.....	3
1.2 Статистические данные о применении Закона об иностранных агентах	4
II. Нормативная база.....	6
2.1 Изменения федерального законодательства о некоммерческих организациях	7
2.2 Постановления Конституционного суда	133
III. Применение Закона об иностранных агентах	155
3.1. Правовые вопросы, возникающие в рамках применения Закона об иностранных агентах	155
3.2. Практические последствия для некоммерческих организаций	255
IV. Выводы и рекомендации	277
Выводы	277
Рекомендации	299

I. Общие положения

1.1 Введение

1. После публикации Комиссаром своего первого Заключения о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы от 15 июля 2013 года ([Заключение CommDH\(2013\)15](#)), в России произошел ряд значительных законодательных изменений в отношении некоммерческих организаций (далее по тексту - "НКО"¹). Помимо этого, с момента вступления в силу 21 ноября 2012 года Федерального закона № 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" (далее по тексту - "Закон об иностранных агентах") прошло достаточно времени для проведения содержательного анализа практики его применения. Исходя из этого, предметом исследования настоящего Заключения являются изменения, внесенные в законодательство об НКО после июля 2013 года, а также правовые вопросы, возникающие при применении Закона об иностранных агентах наряду с последствиями его применения для российских НКО.
2. Настоящее Заключение основано на диалоге Комиссара с российскими властями, в том числе, во время его пребывания в Москве 9 сентября 2014 года. В частности, применение Закона об иностранных агентах и его влияние на работу некоммерческих организаций в Российской Федерации обсуждалось во время встреч Комиссара с Александром Коноваловым, Министром юстиции Российской Федерацией, и Эллой Памфиловой, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Эта тема была также предметом дискуссий Комиссара с представителями различных НКО как в Москве, так и в Страсбурге. Кроме этого, в Заключении рассматриваются конкретные примеры, содержащиеся в официальных документах,² которые наглядно иллюстрируют толкование и применение Закона об иностранных агентах представителями Министерства юстиции, органами прокуратуры и судебными органами. При составлении настоящего Заключения была также использована информация, предоставленная Комиссару российскими НКО и адвокатами, представляющими их в судах.
3. Важно отметить, что на условия деятельности гражданского общества в России также повлиял и ряд недавних законодательных изменений, касающихся свободы выражения мнения. Некоторые поправки расширили сферу возможного вмешательства государства в свободу выражения мнения. Например, новые ограничения в доступе и распространении информации в Интернете и в публичном

¹ В российском законодательстве, как правило, применяется определение "некоммерческая организация", а не общепринятое международное определение "неправительственная организация", за исключением нового закона о так называемых "нежелательных международных или иностранных неправительственных организациях". Подробности см. в разделе 2.1. ниже.

² Официальные документы, собранные офисом Комиссара включают в себя, среди прочего: Предостережения о недопустимости нарушения закона и Представления об устранении нарушений законодательства, выносимые органами прокуратуры; Протоколы об административных правонарушениях, а также судебные документы, включающие в себя решения в рамках административного и гражданского судопроизводства, апелляционные жалобы, дополнительные пояснения участников процесса и третьих сторон.

пространстве наряду с новыми ограничениями свободы обмена мнениями блоггерами были введены так называемыми "Законом Лугового"³ и "Законом о блоггерах".⁴ Недавно введена уголовная ответственность за публичные призывы в Интернете к осуществлению "экстремистской деятельности",⁵ определение которой толкуется весьма широко, а также за высказывания, оспаривающие территориальную целостность Российской Федерации.⁶ Однако анализ этих законодательных новшеств и их применения выходит за рамки исследования настоящего Заключения.

4. Защита правозащитников и создание благоприятных условий для их деятельности являются ключевым аспектом деятельности и полномочий Комиссара по правам человека. Комитет министров прямо призывал Комиссара обращаться "в той форме, которую сочтет целесообразной сам Комиссар, к компетентным органам власти для оказания им содействия в поиске решений, соответствующих обязательствам, проблем, с которыми могут сталкиваться правозащитники [...]".⁷ Наряду с Заключением CommDH(2013)15, настоящее Заключение является частью усилий Комиссара по обеспечению наилучших условий работы правозащитников на пространстве Совета Европы, а его оценка соответствующих вопросов также применима в любом контексте, в котором приняты или готовятся к принятию аналогичные положения, ограничения и практика.

1.2 Статистические данные о применении Закона об иностранных агентах

5. К 29 июня 2015 года реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента (далее по тексту - "реестр иностранных агентов"), включал по крайней мере 76 НКО.⁸ Эти цифры включают шесть НКО, отмеченные как исключенные из реестра: четыре из которых исключены по причине прекращения деятельности в связи с ликвидацией, а две – по причине прекращения выполнения функций иностранного агента. Большинство НКО было включено в данный реестр за последние шесть месяцев. За исключением пяти НКО, которые добровольно подали заявление,⁹ все были

³ См. федеральный закон № 398-ФЗ от 28 декабря 2013 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"" (вступил в силу 1 февраля 2014 года).

⁴ См. федеральный закон № 97-ФЗ от 5 мая 2014 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"" и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей" (вступил в силу 1 августа 2014 года).

⁵ См. федеральный закон № 179-ФЗ от 28 июня 2014 года "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", на основании которого были внесены поправки в статью 280 Уголовного кодекса (вступил в силу 11 июля 2014 года).

⁶ См. федеральный закон № 433-ФЗ от 28 декабря 2013 года "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации", которым была введена новая статья 280.1 (вступил в силу 9 мая 2014 года).

⁷ См. Декларацию Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности от 6 февраля 2008 года (пункт 4.iii).

⁸ Реестр иностранных агентов размещен на веб-сайте Министерства юстиции Российской Федерации и доступен по следующей ссылке: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

⁹ Пять НКО, добровольно подавшие заявление о включении в реестр иностранных агентов, включают: 1) Некоммерческое партнерство "Содействие развитию конкуренции в странах СНГ", г. Москва (включено в реестр 27 июня 2013 года); 2) Карачаево-Черкесская республиканская общественная молодежная организация "Союз молодых политологов" (включена в реестр 15 декабря 2014 года); 3) Общественное региональное движение "Новгородский женский парламент" (включено в

зарегистрированы в качестве "иностранных агентов" на основании решений, принятых Министерством юстиции.

6. Кроме того, по состоянию на 29 июня 2015 года, имелось по крайней мере 189 дел, поданных на рассмотрение в российские суды первой и апелляционной инстанций в отношении применения Закона об иностранных агентах. При рассмотрении этой категории дел по крайней мере 28 судебных решений были вынесены в пользу НКО, тогда как по крайней мере в 121 судебном решении установлено, что применение Закона об иностранных агентах в отношении НКО было обосновано. По крайней мере 55 судебных решений вступили в силу. В результате применения Закона об иностранных агентах по крайней мере 20 НКО по всей России прекратили свою деятельность либо полностью (в том числе путем ликвидации или приостановки своей деятельности), либо частично (в том числе прекратив реализацию конкретных проектов) (см. пункты 66-67 ниже). По имеющейся у Комиссара информации многие НКО, которые были зарегистрированы как "иностранные агенты", намерены прекратить свою деятельность в случае негативного исхода судебных процессов и оставления их в реестре. Не имеется точных данных о том, в какой степени НКО начали осуществлять самоцензуру для того, чтобы избежать применения в их отношении Закона об иностранных агентах и сопровождающего риска наложения административных штрафов или иных санкций.

7. По состоянию на 29 июня 2015 года по всей стране продолжались судебные процессы по крайней мере в 72 делах (как в судах первой, так и апелляционной инстанциях). Судебные процессы на национальном уровне могут быть разделены на следующие категории: 1) обжалование со стороны НКО действий, принятых органами прокуратуры, включая проверки, предостережения и представления о нарушении Закона об иностранных агентах; 2) гражданские иски, инициированные органами прокуратуры с целью постановки НКО в реестр иностранных агентов; 3) судопроизводство о применении санкций в рамках Кодекса об административных правонарушениях (далее по тексту - "КоАП") со стороны органов прокуратуры и/или Министерства юстиции в отношении НКО и их руководителей, самостоятельно не подавших заявление о включении НКО в реестр иностранных агентов; 4) обжалование в судебном порядке принудительной регистрации НКО в реестре иностранных агентов. Также можно выделить группу дел, инициированных Министерством юстиции с целью применения административных санкций в отношении НКО за несоблюдение более строгих требований, характерных для "иностранных агентов" (например, более частая отчетность НКО на основании статьи 19.7.5-2 КоАП).¹⁰ Последняя группа включает в себя скорее исключительные случаи,

реестр 6 марта 2015 года); 4) Новосибирский областной "Фонд защиты прав потребителей" (включён в реестр 17 апреля 2015 года) и 5) Региональная общественная организация "Центр независимых исследователей Республики Алтай" (включена в реестр 10 июня 2015 года).

¹⁰ По состоянию на 29 июня 2015 года Министерство юстиции возбудило дело об административном правонарушении за несоблюдение требований об отчетности НКО по ряду дел, например, в отношении Фонда свободы информации, "Гражданского контроля" и "Солдатских матерей" в Санкт-Петербурге, а также против Ассоциации "Голос" и "Юристов за конституционные права и свободы" (ЮРИКС) в Москве. Согласно статистическим данным Министерства юстиции, на указанную дату имелось шесть дел, в которых НКО, зарегистрированные как "иностранные агенты", не выполнили требования по отчетности в 2014 году. Для дополнительной информации – см. ежегодный доклад Министерства юстиции о надзоре в сфере деятельности НКО в 2014 году, стр. 15, доступного по

и на сегодняшний день по ним вынесено лишь несколько судебных решений. По некоторым из этих дел Министерство юстиции отозвало свои претензии, по другим делам суды запросили дополнительные разъяснения до начала судебного разбирательства в связи с недостаточностью информации в материалах дела. Тем не менее, не исключается, что аналогичные дела об административном правонарушении будут поступать в суды в большем количестве в будущем.

8. В соответствии с информацией, предоставленной рядом организаций гражданского общества, по состоянию на 29 июня 2015 года в Европейский суд по правам человека (далее по тексту - "Европейский суд") были поданы по крайней мере семь разных жалоб (включая коллективную жалобу, поданную от имени 13 российских НКО) в связи с Законом об иностранных агентах. Эти жалобы направлены по крайней мере от имени 19 НКО и одного физического лица.

II. Нормативная база

9. Применимые международные стандарты, применимые в отношении деятельности правозащитников, изложены в Заключении CommDH(2013)15.¹¹ Кроме того, международные стандарты, относящиеся к деятельности неправительственных организаций (далее по тексту – "НПО"), признают важнейший вклад, вносимый НПО в развитие, реализацию и дальнейшее сохранение демократических обществ, в частности, благодаря содействию просвещению общественности и участию граждан в *res publica* (общественном деле),¹² а также провозглашают, что участие НПО в правительственных и квазиправительственных механизмах должно всячески поощряться для диалога, консультаций и обмена, в целях поиска решений вопросов и потребностей общества.¹³ Вклад НПО осуществляется через различные виды деятельности, которые могут варьироваться от коммуникаций между разными сегментами общества и государственными властями до выступлений за изменения в законодательстве и политике.¹⁴ НПО должны быть свободны ходатайствовать о получении финансирования и получать его не только от государственных органов в своем государстве, но и от учреждений или частных жертвователей другого государства или многосторонних организаций.¹⁵ Европейский суд охарактеризовал важную роль НПО как "стражей" в демократическом обществе,¹⁶ что включает распространение информации и идей по всем вопросам, представляющим общественный интерес.¹⁷ Суд также установил, что проведение митингов,

ссылке: <http://minjust.ru/ru/press/news/doklad-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo-6>.

¹¹ См. пункты 1-3 Заключения CommDH(2013)15.

¹² См. преамбулу к основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе, 13 ноября 2002 года.

¹³ Там же, пункт 74.

¹⁴ См. преамбулу к Рекомендации Комитета министров Совета Европы о правовом статусе неправительственных организаций в Европе от 10 декабря 2007 года CM/Rec(2007)14.

¹⁵ Там же, пункт 50.

¹⁶ См. дело "Видес Айзсардзибас Клубс (Vides Aizsardzibas Klubs) против Латвии", № 57829/00, постановление от 27 мая 2004 года, § 42.

¹⁷ См. дело "Йерсилд (Jersild) против Дании", № 15890/89, постановление Большой Палаты от 23 сентября 1994 года, § 31.

демонстраций, собраний и других форм общественных кампаний не должно само по себе расцениваться в качестве политической деятельности.¹⁸

10. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее по тексту – "Европейская конвенция по правам человека" или "Европейская конвенция") сводит возможные ограничения права на свободу выражения мнения (статья 10) и права на свободу собраний и объединений (статья 11) исключительно к ограничениям, "предусмотренным законом", "преследующим правомерную цель" и "необходимым в демократическом обществе". Любые ограничения свободы объединений должны рассматриваться в узком смысле, а ограничения этой свободы могут быть оправданы только убедительными или неотложными причинами. Помимо этого, само понятие верховенства права строится на следующих принципах: 1) законности, включая прозрачный, подотчетный и демократический процесс принятия законодательства; 2) правовой определенности; 3) недопустимости произвольного применения закона; 4) доступа к правосудию независимым и беспристрастным судом, включая судебный надзор за административными актами; 5) соблюдения прав человека; 6) запрета дискриминации и равенства перед законом. Принцип правовой определенности требует от государства соблюдать и применять на предсказуемой и последовательной основе законы, которые оно принимает. Законы должны быть прописаны с достаточной точностью для того, чтобы дать возможность заинтересованным лицам регулировать свое поведение соответствующим образом, а парламент не должен иметь возможности попираť основные права в результате принятия законодательства, допускающего двусмысленное толкование. Наделение законов обратной силой также противоречит принципу правовой определенности.¹⁹

2.1 Изменения федерального законодательства о некоммерческих организациях

11. После принятия Закона об иностранных агентах и опубликования Заключения Комиссара в июле 2013 года, в котором изложен подробный анализ Закона об иностранных агентах,²⁰ в российское законодательство, регулирующее деятельность НКО, был внесен ряд поправок, в основном связанных с проведением проверок НКО, а также ряд поправок в Закон об иностранных агентах. Недавно принятый закон о так называемых "нежелательных" организациях и другие текущие законодательные инициативы, также описываются в следующих пунктах.

Проверки некоммерческих организаций

12. 21 февраля 2014 года Федеральным законом № 18-ФЗ в статью 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях" (далее по тексту - "Закон об НКО") внесен новый пункт 4.2, расширяющий правовые основания для проведения внеплановых проверок НКО в следующих ситуациях: 1) в случае истечения срока устранения нарушения, содержащегося в предупреждении, ранее вынесенном некоммерческой организации; 2) в Министерство юстиции поступает информация от государственных органов о нарушении некоммерческой организацией законодательства Российской

¹⁸ См. дело "Жечев (*Zhechev*) против Болгарии", № 57045/00, постановление от 21 июня 2007 года, § 55.

¹⁹ См. пункты 28-41 Заключения CommDH(2013)15.

²⁰ См. пункты 17-22 Заключения CommDH(2013)15.

Федерации в сфере ее деятельности или о наличии в ее деятельности признаков экстремизма; 3) в Министерство юстиции поступает представление от избирательной комиссии о проведении внеплановой проверки (с целью проверки информации о пожертвованиях политическим партиям), или если 4) Министерство юстиции получает распоряжение провести внеплановую проверку в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, либо на основании требования прокурора.²¹

Закон об иностранных агентах

13. 4 июня 2014 года Федеральным законом № 147-ФЗ были внесены следующие дополнения и изменения в статью 32 Закона об НКО: 1) внеплановые проверки НКО могут проводиться в случае поступления в Министерство юстиции информации от государственных органов, органов местного самоуправления, граждан или организаций об осуществлении НКО функций "иностранного агента", которая не зарегистрировалась в соответствующем реестре²² и 2) Министерство юстиции может включить НКО в реестр иностранных агентов в случае выявления НКО, осуществляющей функции "иностранного агента" и не зарегистрировавшейся добровольно.²³ На основании Закона 147-ФЗ был также отменен пункт 5.6 статьи 32 Закона об НКО, который ранее позволял Министерству юстиции приостанавливать деятельность НКО, ранее не подавшей заявление о включении ее в реестр иностранных агентов, но при этом осуществляющей таковые функции. Тем не менее, административные санкции за данное нарушение, предусмотренные статьей 19.34 КоАП, остались в силе.
14. Следующий пакет законодательных поправок был введен 24 ноября 2014 года с принятием Федерального закона № 355-ФЗ, установившим следующие ограничения для НКО, зарегистрированных в качестве "иностранного агента": 1) политическим партиям запрещается совершение сделок с такими НКО²⁴ и 2) зарегистрированным в качестве "иностранного агента" НКО запрещается, среди прочего, "в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума".²⁵
15. Кроме того, 8 марта 2015 года были приняты поправки в законодательство, предоставляющие НКО возможность быть исключенной из реестра иностранных агентов (Федеральный закон № 43-ФЗ о внесении изменений в статьи 27 и 38 Федерального закона "Об общественных объединениях" и статью 32 Закона об НКО). Для осуществления такой возможности НКО должна подать заявление в Министерство юстиции об исключении её из реестра.²⁶ На основании заявления Министерство юстиции проводит внеплановую проверку данной НКО с целью установить: а) прекратила ли НКО всю свою деятельность, была ли она ликвидирована или уже исключена из единого государственного реестра

²¹ См. новый пункт 4.2 статьи 32 Закона об НКО.

²² См. измененный пункт 4.2-5 статьи 32 Закона об НКО.

²³ См. измененную третью часть пункта 7 статьи 32 Закона об НКО.

²⁴ См. измененный пункт 4.1 статьи 31 Федерального закона № 95-ФЗ "О политических партиях" от 11 июля 2001 года.

²⁵ См. пункт 6 статьи 3 Федерального закона № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 года.

²⁶ См. пятую часть статьи 27 Закона "Об общественных объединениях" и пункт 4.2-6 статьи 32 Закона об НКО.

юридических лиц;²⁷ б) не получала ли НКО в течение года, предшествовавшего дню подачи заявления об исключении из реестра, денежные средства и иное имущество от иностранных источников и (или) не участвовала в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации; в) отказалась ли НКО от получения денежных средств и иного имущества от иностранных источников, возвратив при этом денежные средства и иное имущество иностранному источнику, от которого они были получены, не позднее чем через три месяца со дня включения ее в реестр иностранных агентов.²⁸ Министерство юстиции принимает решение об удовлетворении или отказе в удовлетворении заявления НКО не позднее чем через три месяца со дня получения такого заявления. Если НКО, которая ранее была исключена из реестра, вновь зарегистрирована в качестве "иностранного агента", то срок, который должен пройти после последнего получения иностранного финансирования, увеличивается до трех лет.²⁹

Закон о нежелательных международных или иностранных неправительственных организациях

16. 23 мая 2015 года Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 129-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее по тексту - "Закон о нежелательных МНПО"). Закон вступил в силу 3 июня 2015 года. Закон дает право Генеральному прокурору и его заместителям, по согласованию с Министерством иностранных дел, объявлять "нежелательной" любую международную или иностранную НПО (далее по тексту - "МНПО"), чья деятельность будет расценена как представляющая угрозу конституционному строю, государственной обороноспособности и безопасности.³⁰
17. Признание МНПО "нежелательной" влечет за собой следующие последствия: запрещается ее деятельность на всей территории Российской Федерации; прекращается деятельность ее структурных подразделений и/или запрещается их открытие; запрещается производство, хранение и распространение информационных материалов, издаваемых такой МНПО, в том числе в СМИ и Интернете.³¹ Финансовые организации также обязаны отказываться в проведении любых финансовых операций с участием "нежелательной" МНПО/³²

²⁷ В России *Единый Государственный Реестр Юридических Лиц (ЕГРЮЛ)* является объединенной базой данных, которая содержит информацию о всех юридических лицах, зарегистрированных Министерством юстиции. В соответствии со статьей 51 (пункт 2) Гражданского кодекса Российской Федерации эта база данных открыта для публичного доступа.

²⁸ См. части 5-9 статьи 38 Закона об общественных объединениях и пункт 7.1 статьи 32 Закона об НКО.

²⁹ См. пункт 3 шестой части статьи 38 Закона "Об общественных объединениях" и пункт 7.1-3 статьи 32 Закона об НКО.

³⁰ См. статью 5 Закона о нежелательных МНПО, вводящую новую статью 3¹ в Федеральный закон № 272-ФЗ "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушению основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации" от 28 декабря 2012 года (так называемый "Закон Димы Яковлева").

³¹ Там же.

³² См. статью 5 Закона о нежелательных МНПО, вводящую новую статью 3² в Федеральный закон № 272-ФЗ "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушению основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации" от 28 декабря 2012 года.

18. В соответствии с данным Законом, в отношении физических и юридических лиц, участвующих в деятельности "нежелательной" МНПО, применяются следующие штрафы: до 15 000 рублей для граждан; до 50 000 рублей для должностных лиц; до 100 000 рублей для юридических лиц (примерно 270, 900 и 1800 евро соответственно).³³ Закон также предусматривает возможность лишения свободы до шести лет за неоднократное (более чем два раза в течение одного года) участие в деятельности "нежелательной" МНПО в отношении любого лица, а также аналогичную уголовную ответственность за руководство деятельностью соответствующей организации.³⁴ Наконец, Закон запрещает любым иностранным гражданам, участвующим в деятельности "нежелательной" МНПО, въезжать на территорию Российской Федерации.³⁵
19. Озабоченность Комиссара в отношении этого законодательства связана с отсутствием правовой определенности, недопустимости произвольного применения и применением чрезмерно суровых санкций, поскольку прокуратуре и исполнительным органам власти предоставляются широкие дискреционные полномочия, а также отсутствует своевременный судебный контроль за деятельностью властей в этом контексте.³⁶ Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выразила свою озабоченность в отношении широких и расплывчатых определений, использованных в законе (например, "нежелательный" и "участие в деятельности"), что может легко привести к произвольному толкованию данного закона.³⁷ Более того, отсутствие критериев для определения состава "участия в деятельности нежелательной МНПО" может позволить считать практически любое действие как попадающее в сферу действия данного закона.
20. В законе не предусмотрен механизм, позволяющий затронутой МНПО обжаловать решение в судах до того, как эта МНПО объявлена "нежелательной".³⁸ В этой связи Комиссар хотел бы напомнить о том, что в своей правоприменительной практике Европейский суд в целом отказывался рассматривать органы прокуратуры в качестве независимых и беспристрастных органов правосудия в значении пункта 1 статьи 6 Конвенции. По мнению Суда, "факт того, что прокуроры действовали как блюстители общественного интереса, не может считаться как предоставляющий им судебный статус независимых и беспристрастных органов".³⁹ Из практики Суда также вытекает, что, в принципе, у прокуроров не должно быть полномочий по принятию мер, затрагивающих "гражданские права и обязанности", если только эти меры не являются предметом полноценного судебного контроля. Кроме того, по мнению Комиссара предоставление таких широких полномочий генеральному прокурору и

³³ См. статью 4 Закона о нежелательных МНПО, вводящую новую статью 20.33 в КоАП РФ.

³⁴ См. статью 1 Закона о нежелательных МНПО, вводящую новую статью 284¹ в УК РФ.

³⁵ См. статью 2 Закона о нежелательных МНПО, вводящую новый пункт 9 в статью 26 Федерального закона 114-ФЗ "О порядке выезда из РФ и въезда в РФ" от 15 августа 1996 года.

³⁶ См. пункт 34 Заключения CommDH(2013)15.

³⁷ См. юридический анализ закона о нежелательных МНПО Уполномоченного по правам человека Российской Федерации, доступный по ссылке:

http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/zakljuchenie_upolnomochennogo_na_federalnyj_zakon_ot_23052015_acirc.

³⁸ Представляется, что общие положения Гражданского кодекса Российской Федерации все-таки могут позволить нежелательной МНПО обжаловать в суде решение, принятое органами прокуратуры, но только после его принятия.

³⁹ См. дело "ООО "Злинсат" (Zlinsat, SPOL. S R.O.) против Болгарии", № 57785/00, постановление от 15 июня 2006 года, §78.

его заместителям еще больше подорвет равноправие сторон и усугубит "явный прокурорский уклон" в судебной системе.⁴⁰ На практике это означает, что для затронутой данным законом МНПО будет чрезвычайно сложно обжаловать соответствующие решения прокуратуры в судебном порядке.

21. В Рекомендации Комитета министров о правовом статусе неправительственных организаций в Европе CM/Rec(2007)14 подчеркивается, что разрешение на действия иностранных НПО может быть отозвано только в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезных проступков.⁴¹ При этом закон о нежелательных МНПО не устанавливает конкретных критериев для определения ненадлежащего поведения МНПО, которое привело бы к соответствующим административным и уголовным санкциям.
22. Принцип соразмерности требует наличия убедительных и неопровержимых причин, соответствующих "насущной социальной потребности", которая может оправдать вмешательство и/или ограничение прав. Любое ограничение основных прав должно быть также соразмерным преследуемой правомерной цели. Понятие ограничения прав, "необходимого в демократическом обществе", используемое в статьях 10 и 11 Европейской конвенции, не является таким же широким, как "полезный" или "желательный".⁴² В этом контексте представляется сложным понять, каким образом такое суровое наказание, как полный запрет деятельности МНПО или наложение серьезных административных и уголовных санкций для тех, кто участвует в ее деятельности, могут соответствовать насущной социальной потребности и являться "необходимым в демократическом обществе", оставаясь при этом соразмерным совершенному правонарушению. Кроме того, в правоприменительной практике Европейского суда предусматривается, что различие в обращении будет рассматриваться как дискриминационное, если оно не имеет объективного и разумного обоснования, не преследует правомерной цели или если отсутствует разумная соразмерность между использованными средствами и преследуемой целью.⁴³

Предложенные законодательные инициативы

23. Ряд законодательных инициатив способны, в случае их принятия, еще больше ужесточить правовой режим деятельности НКО, осуществляющих функции "иностранного агента". 3 марта 2015 года группа депутатов Государственной думы предложила запретить членам нижней и верхней палат российского парламента, а также государственным и муниципальным служащим входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов НКО, выполняющих

⁴⁰ Аналогичная оценка "явного обвинительного уклона" была дана Президентом Владимиром Путиным в его Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года, доступного по ссылке: <http://www.kremlin.ru/news/17118>.

⁴¹ См. пункт 44-45 Рекомендации CM/Rec(2007)14.

⁴² См. дело "Янг, Джеймс и Вебстер (Young, James and Webster) против Соединенного Королевства", №№ 7601/76 и 7806/77, постановление от 13 августа 1981 года, § 63, и дело "Шассану (Chassagnou) и другие против Франции", №№ 25088/94, 28331/95 и 28443/95, постановление Большой Палаты от 29 апреля 1999 года, § 112.

⁴³ См., помимо прочих дел, "Инце (Inze) против Австрии", № 8695/79, постановление от 28 октября 1987 года, § 41.

функции "иностранного агента", состоять в членстве в таких НКО.⁴⁴ В пояснительной записке к законопроекту предусматривается, что эта мера необходима с учетом "опасности внедрения лиц, непосредственно связанных с деятельностью некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, на ключевые посты государственной гражданской службы, муниципальной службы, а также высший законодательный (представительный) орган Российской Федерации".⁴⁵

24. Еще одна законодательная инициатива (проект Федерального закона № 735304-6) была зарегистрирована в Государственной думе 5 марта 2015 года. Проект предусматривает увеличение сроков исковой давности от трех месяцев до одного года для привлечения к административной ответственности в связи с несоблюдением Закона об иностранных агентах и применения административных санкций в рамках статьи 19.34 КоАП.⁴⁶ Кроме того, согласно информации, опубликованной в российских СМИ 22 мая 2015 года, в настоящее время готовится еще один проект поправок, предусматривающих исключение НКО, зарегистрированных в качестве "иностранного агента", из общественных консультативных комиссий при государственных правоохранительных органах и армии. Поправки также запрещают таким НКО участвовать в осуществлении какой-либо деятельности в этих областях.⁴⁷
25. Национальные структуры в области прав человека - Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Элла Памфилова, а также Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее по тексту - "Совет по правам человека"), под председательством Михаила Федотова, подчеркивали необходимость пересмотра законодательства, регулирующего деятельность НКО в Российской Федерации. В частности, Совет по правам человека предложил привести Закон об НКО в соответствие с положениями Гражданского кодекса, Закона о политических партиях и иных действующих в настоящее время законодательных актов.⁴⁸ В результате этого Закон об иностранных агентах мог бы исчезнуть как "ненужный уровень", поскольку НКО, защищающие права человека, были бы изъяты из сферы его действия, при том, что организации, преследующие политические цели, подпали бы под действие законодательства, регулирующего деятельность политических партий.⁴⁹ Уполномоченный по правам человека также предложила внести поправки в законодательство, в том числе уточнив существующее определение "политической деятельности", поскольку применение действующих формулировок привело к "высокой степени произвола и избирательному подходу в процессе «назначения» иностранным агентом". Она также

⁴⁴ С проектом Федерального закона № 735229-6 можно ознакомиться в Интернете по ссылке: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=735229-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=735229-6).

⁴⁵ Пояснительная записка к законопроекту № 735229-6 размещена по ссылке: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=735229-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=735229-6).

⁴⁶ Проект Федерального закона № 735304-6 размещен по ссылке: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=735304-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=735304-6).

⁴⁷ См. статью, опубликованную в газете "Известия" 21 мая 2015 года, по ссылке: <http://izvestia.ru/news/586774>.

⁴⁸ См. статью Совета по правам человека об инициативах Совета, выдвинутых 27 января 2015 года, доступную по ссылке: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2183/>.

⁴⁹ См. также статью о продолжающейся реформе законодательства об НКО, опубликованную 19 февраля 2015 года, доступную по ссылке: <http://president-sovet.ru/presscenter/publications/read/2532/>.

отметила, что принципы, критерии и основания для включения НКО в реестр иностранных агентов настолько размыты и произвольны, что вызывали справедливые нарекания со стороны НКО-сообщества и нанесли существенный удар по репутации институтов гражданского общества.⁵⁰

26. 4 июня 2015 года депутат Государственной думы Гудков внес Федеральный законопроект № 808729-6 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций”. Данный законопроект направлен на упразднение института НКО, выполняющих функции “иностранного агента”, поскольку существующее законодательство об НКО “нуждается в предметном анализе и комплексном пересмотре с целью предотвращения чрезмерно широко его толкования”. Предлагаемый закон также исходит из того, что “правоприменительная практика внесения организаций в [...] реестр продемонстрировала, что указанные изменения являются избыточными, а в ряде ситуаций крайне неэффективными в той мере, в которой они призваны обеспечить предметный контроль за деятельностью НКО” [финансируемых из иностранных источников].⁵¹

2.2. Постановления Конституционного суда

27. 8 апреля 2014 года Конституционный суд Российской Федерации вынес постановление, в котором он в целом подтвердил соответствие Закона об иностранных агентах российской Конституции.⁵² Суд истолковал термин “политическая деятельность” как “деятельность, [которая] как по содержанию, так и по последствиям [...] не ограничивается собственными (внутренними) нуждами некоммерческой организации, а со всей очевидностью затрагивает как публично-правовые интересы в целом, так и права и свободы граждан”. Конституционный суд представил неисчерпывающий перечень видов политической деятельности, таких как: публичные собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, предвыборная агитация и агитация по вопросам референдума, публичные обращения к органам государственной власти, а также распространение своих оценок принимаемых государственными органами решений.⁵³ Конституционный суд установил, что для того, чтобы квалифицировать деятельность как политическую, необходимо учитывать такие ключевые факторы как: 1) направленность на воздействие (непосредственное или путем формирования общественного мнения) на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику, а также 2) общественный характер действия, то есть нацеленность на публичный резонанс и привлечение внимания со стороны государственного аппарата

⁵⁰ См. ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2014 год, стр. 48-50, доступный по ссылке:

<http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>.

⁵¹ См. пояснительную записку к законопроекту, доступную по ссылке: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/013351F42EF57B7043257E5A004B0075/\\$FILE/808729-6_04062015_808729-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/013351F42EF57B7043257E5A004B0075/$FILE/808729-6_04062015_808729-6.PDF?OpenElement).

⁵² См. постановление Конституционного суда Российской Федерации № 10-П от 8 апреля 2014 года.

⁵³ В своем особом мнении судья Ярославцев изложил подробный анализ того, почему такое толкование “политической деятельности” может не соответствовать стандартам, закрепленным в Европейской конвенции по правам человека.

или гражданского общества.⁵⁴ Такой подход представляется противоречащим правоприменительной практике Европейского суда (см. пункт 9 выше).

28. Конституционный суд также установил, что присвоение статуса "иностранного агента" российским НКО направлено на обеспечение прозрачности деятельности НКО и не предполагает государственного вмешательства в содержание такой деятельности. Закон об иностранных агентах устанавливает добровольный режим регистрации в качестве "иностранного агента" и ни в коей мере не препятствует НКО свободно изыскивать и получать иностранное финансирование, в том числе для осуществления политической деятельности. Более того, НКО имеют право на судебную защиту по этим вопросам и бремя доказывания того, что НКО занималась политической деятельностью или получала иностранное финансирование, возлагается на соответствующие государственные органы.⁵⁵ По мнению Конституционного суда, статус "иностранного агента" не означает негативную оценку властями НКО, занимающихся политической деятельностью и получающих финансирование из иностранных источников.⁵⁶
29. Что касается положений Кодекса об административных правонарушениях (пункт 1 статьи 19.34), в соответствии с которой НКО, выполняющие функции "иностранного агента" без включения в соответствующий реестр, подлежат административной ответственности, Конституционный суд установил соответствие данного принципа Конституции. Однако было установлено, что минимальный порог административного штрафа по соответствующим положениям КоАП (в данном случае 100 000 рублей для физических лиц и 300 000 рублей для НКО, что примерно 1800 и 5500 евро, соответственно) являются чрезмерно высокими и поэтому не соответствующими Конституции.
30. В Постановлении от 17 февраля 2015 года Конституционный суд также пришел к выводу о том, что Федеральный закон № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" от 17 января 1992 года соответствует Конституции.⁵⁷ В то же время, Конституционный суд уточнил конституционно-правовой смысл некоторых положений, для того чтобы избежать произвольного использования полномочий органами прокуратуры в контексте проверок НКО. В частности, Конституционный суд установил, что прокуратура: должна указывать причины и уведомлять НКО о проведении проверки, а впоследствии - о ее результатах; не вправе требовать общедоступные или уже находящиеся в распоряжении государственных органов документы; не вправе проводить повторные проверки НКО по одним и тем же основаниям. В дополнение, Конституционный суд подчеркнул, что решения или действия прокуратуры могут быть обжалованы в судебном порядке, и что Закон о прокуратуре должен быть изменен с включением в него четких положений о предельных сроках проведения проверочных мероприятий. В настоящее время Министерство юстиции и Совет по правам человека готовят проект руководящих принципов, обязательных для соблюдения органами прокуратуры при проведении проверок НКО на основе постановления Конституционного суда.

⁵⁴ См. постановление Конституционного суда Российской Федерации № 10-П от 8 апреля 2014 года, раздел 3.3.

⁵⁵ Там же, раздел 3.4.

⁵⁶ Там же, раздел 3.1.

⁵⁷ Постановление Конституционного суда Российской Федерации № 2-П от 17 февраля 2015 года.

III. Применение Закона об иностранных агентах

3.1. Правовые вопросы, возникающие в рамках применения Закона об иностранных агентах

31. С момента вступления в силу 21 ноября 2012 года Закона об иностранных агентах его применение сопровождается рядом нарушений принципов правовой определенности и недопустимости произвольного применения закона, которые, вместе с принципами соразмерности и права на справедливое судебное разбирательство, составляют основополагающие ценности демократического общества. Некоторые из недавно принятых поправок также вызывают проблемы в контексте запрета дискриминации.

Принцип правовой определенности

32. Статьи 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека, каждая в своем втором пункте, касающемся потенциального вмешательства в эти права, содержат критерий "предусмотренного законом" вмешательства. Европейский суд по правам человека установил, что стандарт "предусмотренного законом" вмешательства в свободу выражения мнения и объединений устанавливает не только наличие законного основания в национальном законодательстве, но и определенное *качество* этого законодательства.⁵⁸ Кроме того, Европейский суд установил, что законодательство должно быть изложено с достаточной точностью для того, чтобы заинтересованные лица могли предвидеть возможные последствия своих действий.⁵⁹ Кроме того, законодательство должно предоставлять определенный уровень правовой защиты от произвольного вмешательства власти в права, гарантированные Конвенцией.⁶⁰

3.1.1. Наделение закона обратной силой при его применении и связанные с этим вопросы

33. Обратная сила закона противоречит принципу правовой определенности как в уголовном праве, поскольку субъекты правоотношений должны знать последствия своего поведения, так и в гражданском и административном праве в той мере, в какой это негативно затрагивает основные права и другие юридические интересы лиц.⁶¹ Практика по Закону об иностранных агентах включает ряд случаев применения закона задним числом. Во многих случаях наличие "политической" деятельности было установлено на основании деятельности, которая осуществлялась организацией до вступления закона в силу (21 ноября 2012 года). Например, в отношении Фонда "Общественный вердикт" было установлено, что он осуществляет политическую деятельность поскольку, среди прочего, фонд оказывал правовую помощь участникам публичных протестов на Болотной площади в Москве в мае

⁵⁸ См. дело *"Maestri (Maestri) против Италии"*, № 39748/98, постановление Большой Палаты от 17 февраля 2004 года, § 30.

⁵⁹ См. дело *"Sunday Times (Sunday Times) против Соединенного Королевства"* (№ 1), № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 года, § 49.

⁶⁰ См. дело *"Хасан и Чауш (Hasan and Chaush) против Болгарии"*, № 30985/96, постановление Большой Палаты от 26 октября 2000 года, § 84.

⁶¹ См. доклад Венецианской комиссии о Верховенстве права от 4 апреля 2011 года, CDL-AD(2011)003, пункт 46.

2012 года.⁶² Кроме того, факт публикации в Интернете докладов и других информационных материалов, относящихся к событиям, организованным в прошлом, был расценен как "политическая" деятельность в десятках случаев. Например, публикация в Интернете ежегодного отчета о деятельности Союзом "Женщины Дона" за 2012 год, направленного в Министерство юстиции, была признана "политической деятельностью", вопреки тому, что описываемые в отчете мероприятия состоялись до вступления в силу Закона об иностранных агентах ("круглые столы", проведенные 6-8 сентября 2012 года).⁶³

34. Информация, послужившая Министерству юстиции основанием для регистрации НКО в качестве "иностранного агента", может перестать быть актуальной на момент включения данной НКО в реестр. Например, Правозащитный Центр "Мемориал" (далее по тексту - "ПЦ "Мемориал"") был включен в Реестр иностранных агентов в июне 2014 года на основании представления прокуратуры, вынесенного 29 апреля 2013 года. Представление прокуратуры, в свою очередь, ссылается на события, среди прочих, имевшие место в мае 2012 года,⁶⁴ то есть еще до вступления в силу Закона об иностранных агентах. Что касается волгоградского "Молодежного центра консультации и тренинга", эта организация, по всей видимости, не получала иностранного финансирования на протяжении более одного года до начала проведения проверки Министерством юстиции. Тем не менее, она все равно была включена в реестр иностранных агентов. Молодежный Центр, наряду с другими НКО, обратился с заявлением об исключении его из реестра на основании отсутствия иностранного финансирования ее деятельности.
35. В деле Регионального "Голоса" прокуратура Москвы и судебные органы посчитали, что обязанность соблюдать Закон об иностранных агентах возникает не только когда НКО начала осуществлять политическую деятельность, но также когда такая организация приняла решение организовать мероприятия, впоследствии расцененные как "политическая деятельность". Тот факт, что Региональный "Голос" отменил запланированные мероприятия, не был учтен властями.⁶⁵ Иными словами, Закон об иностранных агентах был применен в отношении этой организации лишь за намерение провести определенные мероприятия, независимо от того, было ли это намерение воплощено в жизнь.

3.1.2 Включение и исключение из Реестра иностранных агентов

36. Как отмечалось выше, в июне 2014 года поправки к Закону об НКО предоставили Министерству юстиции полномочия включать НКО в реестр иностранных агентов по собственному усмотрению в случае "выявления [НКО], выполняющей функции иностранного агента" (см. выше пункт 13). Однако поправки к Закону не устанавливают процедуру выявления таких НКО Министерством и не уточняют,

⁶² См. представление, направленное Фонду "Общественный вердикт" прокуратурой г. Москвы 8 мая 2013 года, стр. 3.

⁶³ См. гражданский иск прокуратуры г. Новочеркасска против Союза "Женщины Дона" от 3 сентября 2013 года, стр. 4.

⁶⁴ См. представление, направленное ПЦ "Мемориал" прокуратурой г. Москвы 29 апреля 2013 года, стр. 3.

⁶⁵ См. решение Замоскворецкого районного суда города Москвы от 10 июля 2013 года, стр. 4 в деле Регионального "Голоса".

является ли Министерство единственным государственным органом, уполномоченным оценивать, имела ли место "политическая деятельность". Более того, в поправках не уточняется, является ли проверка необходимым этапом включения Минюстом НКО в реестр по собственному усмотрению, или же есть другие способы, помимо проверок, провести оценку деятельности НКО. Кроме того, закон не поясняет, должно ли Министерство уведомлять НКО о том, что она будет зарегистрирована в качестве "иностранного агента", и может ли НКО обжаловать такое решение, предотвратив тем самым внесение в Реестр иностранных агентов.

37. На практике внесение в Реестр иностранных агентов происходит в различных формах. Ниже даны несколько примеров:

- В феврале 2014 года Министерством юстиции была проведена проверка ПЦ "Мемориал", в результате которой какой-либо "политической" деятельности в его работе выявлено не было. Однако несколько месяцев спустя Министерство, тем не менее, зарегистрировало ПЦ "Мемориал" в качестве "иностранного агента" на основании представления прокуратуры, вынесенного в апреле 2013 года.⁶⁶ На момент внесения ПЦ "Мемориал" в Реестр еще не было принято окончательного и вступившего в силу судебного решения;
- Калининградская экологическая НКО "Экозащита" была проверена Министерством юстиции в мае 2014 года.⁶⁷ В результате Министерство возбудило дело об административном правонарушении и зарегистрировало ее в качестве "иностранного агента" 27 июля 2014 года.⁶⁸ т.е. не дожидаясь результата обжалования административного штрафа НКО, дело по которому находилось в тот момент на рассмотрении суда апелляционной инстанции ;
- Краснодарская краевая общественная организация выпускников вузов была включена в Реестр иностранных агентов без какой-либо предшествующей проверки, но в контексте "осуществления Управлением Минюста России по Краснодарскому краю федерального государственного надзора за ее деятельностью",⁶⁹ что, как сообщается, подразумевает, среди прочего, изучение веб-сайта Министерством по собственной инициативе.

38. Практика применения Закона об иностранных агентах богата примерами, когда Министерство юстиции включает НКО в реестр иностранных агентов до того, как НКО завершила судебное обжалование законности применения к ней данного Закона. Например, ПЦ "Мемориал" находился в процессе обжалования законности вынесенного в отношении него представления прокуратуры об устранении нарушения Закона об иностранных агентах, когда Министерство юстиции зарегистрировало его в качестве "иностранного агента". Аналогичная ситуация произошла с "Институтом развития свободы информации". Союз "Женщины Дона" находился в процессе обжалования решения Новочеркасского городского суда, обязывающего Союз зарегистрироваться в качестве "иностранного агента", когда

⁶⁶ См. пресс-релиз Министерства юстиции от 27 июля 2014 года, доступный по ссылке: <http://minjust.ru/ru/press/news/minyustom-rossii-vmneseny-dopolneniya-v-reestr-nekommercheskih-organizaciy>.

⁶⁷ См. Акт проверки НКО "Экозащита", вынесенный Министерством юстиции 9 июня 2014 года.

⁶⁸ См. Реестр иностранных агентов Министерства юстиции Российской Федерации, доступный по ссылке: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

⁶⁹ См. пресс-релиз Министерства юстиции от 25 декабря 2014 года, доступный по ссылке: <http://minjust.ru/ru/print/116234>.

Министерство юстиции включило эту организацию в реестр. Калининградская экологическая НКО "Экозащита" была зарегистрирована как "иностранного агента" до того, как она смогла оспорить применение этого закона в суде по делу об административном правонарушении по статье 19.34 КоАП, инициированному Министерством юстиции. Аналогичная ситуация сложилась в делах Общественной комиссии по сохранению наследия академика Сахарова (далее по тексту - "Сахаровский центр"), общероссийского общественного движения "За права человека", самарского межрегионального общественного фонда содействия развитию гражданского общества "Голос-Поволжье" и других организаций.

39. В связи с тем, что поправки, принятые в 2014 году, позволяют Министерству юстиции выявлять и включать НКО в реестр, такие решения, в случае их принятия, являются предметом отдельного судебного контроля. Использование недавно предоставленных Министерству юстиции полномочий регистрировать НКО в качестве "иностранного агента" делает бессмысленным любой продолжающийся судебный процесс, в котором НКО оспаривает применение Закона об иностранных агентах (например, любое решение прокуратуры в этой связи): даже в случае выигрыша дела организацией, регистрация такой НКО в качестве "иностранного агента" не будет отменена, поскольку такое решение Минюста должно оспариваться в суде отдельным производством. Комиссар отмечает, что для того, чтобы соответствовать принципам верховенства права и справедливого судебного разбирательства, введение новых правовых норм и их применение на практике не должны вмешиваться в проходящее на тот момент судебное разбирательство, если это ставит сторону в процессе в неблагоприятное положение по отношению к государству. Такое правило особенно важно, когда применение нового законодательства определяет исход судебного разбирательства.
40. В законе предусмотрен годичный срок ожидания между прекращением деятельности, рассматриваемой как "политическая" и/или получением иностранного финансирования, для того, чтобы НКО имела возможность подать заявление об исключении ее из реестра иностранных агентов. Если организация затем вновь будет зарегистрирована в качестве "иностранного агента", срок ожидания увеличивается до трех лет. В настоящее время также неясно, будет ли сохраняться информация о нахождении НКО в реестре в прошлом после ее исключения. На сегодняшний день недавно ликвидированные НКО по-прежнему упоминаются в реестре иностранных агентов.⁷⁰
41. Принятие поправок к Закону об иностранных агентах, которые внесли процедуру исключения организаций из Реестра, рассматривается как позитивный шаг. Однако эти поправки не учитывают ряд более широких вопросов, связанных с применением Закона об иностранных агентах.

3.1.3 Наличие взаимоисключающих требований

42. Статья 19.34 КоАП, определяющая применимые санкции в случае отказа добровольной регистрации в качестве "иностранного агента" (наряду с положениями

⁷⁰ См. Реестр иностранных агентов Министерства юстиции Российской Федерации, доступный по ссылке: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

об уголовной ответственности на основании статьи 330.1 Уголовного кодекса, анализируемые ниже), не была отменена на момент внесения поправок, предоставивших Министерству юстиции полномочия регистрировать НКО в качестве "иностранных агентов" по собственному усмотрению. Таким образом, существующее законодательство предусматривает взаимоисключающие обязательства: с одной стороны, НКО обязаны регистрироваться в качестве "иностранных агентов", если они осуществляют такую функцию; с другой стороны, Министерство юстиции имеет полномочия самостоятельно выявлять и регистрировать такие НКО. Это противоречие привело к одновременному многократному применению Закона об иностранных агентах, когда НКО включаются в реестр в принудительном порядке и, в то же время, штрафуются за то, что она не подала заявление о включении в реестр в рамках статьи 19.34 КоАП (см. выше пункты 37-38). В таком контексте наложение административных санкций является необоснованным. Эти противоречащие друг другу требования усугубляют проблему прогнозируемого применения Закона и создают еще больше неопределенности в правовых последствиях действий НКО.

Недопустимость произвольного применения закона

43. Несмотря на то, что Закон об иностранных агентах прямо указывает на Министерство юстиции как на орган, ответственный за его применение, ключевую роль в применении закона после его вступления в силу играли органы прокуратуры в рамках их полномочий осуществлять общий надзор за соблюдением законности некоммерческими организациями.⁷¹ В 2013 году Комиссар уже указывал на то, что законодательство четко не разграничивает роли и обязанности между этими органами в вопросе надзора за деятельностью НКО, но допускает дублирование функций, что, без сомнения, способствует общей путанице в применении Закона об иностранных агентах.⁷²
44. Министерство юстиции и органы прокуратуры не только применяют Закон об иностранных агентах одновременно, но иногда и с полным отсутствием координации и сотрудничества между собой, что еще больше усугубляет путаницу вокруг применения этого Закона и препятствует его прогнозируемости (см. выше примеры в пунктах 37-38). В некоторых случаях соответствующие органы разошлись во мнениях того, что является "политической деятельностью", как это было в гражданском деле, возбужденном прокуратурой Мурманска в отношении "Гуманистического движения молодежи": в то время как Министерство юстиции полагало, что деятельность этой НКО не следует квалифицировать как "политическую", позиция прокуратуры была диаметрально противоположной. Суд, однако, поддержал позицию прокуратуры.
45. Еще одна тревожная тенденция – использование недавно предоставленных полномочий по проведению внеплановых проверок НКО на основе информации, предоставляемой Министерству юстиции разными лицами, в том числе гражданами (см. выше пункт 13). Так, во многих случаях Министерство юстиции инициировало проведение внеплановой проверки НКО на предмет выявления осуществления НКО функции "иностранный агент" на основе жалоб частных лиц. В ряде случаев

⁷¹ Выводы Комиссара в отношении надзорных полномочий прокуратуры изложены в пунктах 74-76 доклада Комиссара о его визите в Российскую Федерацию, [CommDH\(2013\)21](#).

⁷² См. пункт 65 Заключения Комиссара от 15 июля 2013 года, [CommDH\(2013\)15](#).

заинтересованной НКО не сообщались ни содержание таких жалоб, ни личность лиц, которые подавали жалобы. Недавними примерами такой практики являются проверки Нижегородских "Комитета против пыток" и Экологического центра "Дронт", воронежского регионального фонда "Центр защиты прав средств массовой информации", московских фонда поддержки расследовательской журналистики "Фонд 19/29" и Сахаровского центра. Закон не устанавливает каких-либо ограничений в отношении того, как часто Министерство юстиции может проверять отдельную НКО по вышеуказанным основаниям, что может привести к злоупотреблению в использовании таких полномочий.

46. Информация, полученная Комиссаром до настоящего времени, показывает, что применение Закона об иностранных агентах в значительной степени зависит от усмотрения соответствующих органов власти. Отсутствие четких и понятных правил, регулирующих последовательность в применении Закона, а также отсутствие четкого распределения полномочий и/или координации действий между соответствующими государственными органами привели к непредсказуемому и трудно прогнозируемому применению данного Закона. Российские НКО лишены какого-либо четкого понимания того, какие виды осуществляемой ими деятельности могут потенциально быть квалифицированы как "политическая" и/или какие санкции будут применяться в случае предполагаемого нарушения Закона. Такая ситуация противоречит требованию правовой определенности (см. выше пункт 32).

Принцип соразмерности

47. Европейский суд неоднократно заявлял, что исключение из права на свободу объединений и выражения мнения должно предусматриваться в четкой форме и что только обоснованные и убедительные причины могут оправдывать ограничения. Любое вмешательство должно соответствовать "насущной социальной потребности".⁷³ При определении того, существует ли "необходимость" в значении статьи 11 § 2 (или 10 § 2), государства имеют лишь ограниченную свободу усмотрения, которая идет в паре с тщательным европейским надзором, охватывающим как сферу права, так и правоприменительную практику. По мнению Комиссара, трудно согласиться с доводами о том, что применение Закона об иностранных агентах продиктовано "насущной социальной потребностью". Положения Закона сами по себе вызвали обеспокоенность в вопросе соблюдения принципа соразмерности, тогда как меры, используемые в рамках его применения, приводят к серьезным последствиям для НКО.

3.1.4 Уголовное преследование

48. Существующее законодательство об "НКО, выполняющих функции иностранного агента", открыто для возможных злоупотреблений и может использоваться в качестве репрессивного инструмента в отношении правозащитников. По-прежнему остаются в силе положения об уголовной ответственности (статья 330.1 Уголовного кодекса), позволяющие лишать свободы руководителей НКО на срок до двух лет за "злостное уклонение" от соблюдения данного Закона. До настоящего времени

⁷³ См. дело "Горзелик (*Gorzelik*) и другие против Польши", № 44158/98, постановление Большой Палаты от 17 февраля 2004 года, § 95; см. также пункт 22 выше.

уголовные санкции пока не применялись, однако их наличие в законодательстве создает "сдерживающий эффект" для работы институтов гражданского общества и играет важную роль в осуществлении самоцензуры (см. ниже пункты 65-67).

3.1.5 Административные санкции

49. Штрафы за непредставление заявления о регистрации в качестве "иностранного агента" в добровольном порядке и/или отсутствие соответствующей маркировки информационных материалов и публикаций такой НКО, как это предусмотрено в Законе, порождают вопросы о нарушении принципа соразмерности. Штрафы, в размере от 100 000 до 300 000 рублей для руководителей НКО и от 300 000 до 500 000 рублей для НКО как юридических лиц (приблизительно от 1800 до 5400 евро и от 5400 до 9000 евро, соответственно), представляют значительные дополнительные расходы для любой НКО, которые по самой своей природе не занимаются приносящей прибыль деятельностью. Такие суммы штрафов представляют собой значительную часть ежегодного бюджета множества небольших НКО.
50. Как упоминалось выше (см. выше пункт 29), в постановлении от 8 апреля 2014 года Конституционный суд уже признал, что минимальный порог штрафов противоречит принципу соразмерности и нарушает конституционные положения, поскольку это не позволяет оценить индивидуальные обстоятельства каждого конкретного дела. Суд пришел к выводу, что размеры административных штрафов должны соотноситься с характером и степенью общественной опасности административных правонарушений и обладать разумным сдерживающим эффектом.⁷⁴
51. Однако, даже после того, как Конституционный суд принял вышеуказанное постановление, национальные суды по-прежнему выносили решения с высокими штрафами для НКО, за некоторыми исключениями, когда размер штрафа был снижен ниже минимального порога.⁷⁵ Во многих случаях НКО не имели иного выбора, кроме начала процедуры ликвидации после присуждения им штрафов в крупных размерах (см. ниже пункт 66). Другие заявили, что ликвидация будет неизбежна в случае, если они проиграют судебное разбирательство в последней инстанции, поскольку они не в состоянии оплатить эти штрафы и/или они не согласны продолжать работать имея статус "иностранного агента". Такая ситуация также противоречит требованиям соразмерности в рамках статей 10 и 11 Европейской конвенции.
52. Кроме того, в целях соблюдения законодательства, власти могли бы использовать механизм меньшего вмешательства в деятельность НКО, такой как предупреждение, который также предусмотрен действующим законодательством. Министерство

⁷⁴ См. постановление Конституционного суда Российской Федерации № 10-П от 8 апреля 2014 года, пункт 2 раздела 4.2.

⁷⁵ Размер штрафов, в рамках статьи 19.34 КАП, был снижен в делах организаций "Гражданский контроль" (оштрафованной в марте 2015 года), екатеринбургского просветительского центра "Мемориал", организации "Беллона-Мурманск", самарского учебного Центра экологии и безопасности жизнедеятельности (все три НКО были оштрафованы в апреле 2015 года), Межрегиональной благотворительной организации "Сибирский экологический центр" Новосибирска (оштрафованной в мае 2015 года), Санкт-Петербургского центра развития НКО и Калининградской общественной организации "Женская лига" (обе оштрафованы в июне 2015 года).

юстиции может вынести предупреждение в случае незначительного нарушения закона, при этом предоставляя месячный срок для устранения выявленных нарушений.⁷⁶ В деле воронежского регионального фонда "Центр защиты прав средств массовой информации", мировой суд постановил, что "положения указанной нормы носят диспозитивный характер и дают контролирующему органу право на вынесение соответствующего предупреждения. При этом, при наличии альтернативных санкций за одно и тоже выявленное правонарушение право выбора конкретной санкции принадлежит соответствующему органу контроля, который с учетом всех обстоятельств совершенного правонарушения выбирает способ реагирования на него".⁷⁷ Остается неясным какими критериями руководствуется Министерство юстиции при оценке необходимости применения административных санкций в рамках статьи 19.34 КоАП, по сравнению с другими, менее серьезными мерами, особенно в свете принципа "насуточной социальной потребности", соблюдение которого устанавливается правоприменительной практикой Европейского суда (см. выше пункты 22 и 47).

Соблюдение процессуальных прав в судах

53. В своем Заключении от 15 июля 2013 года Комиссар прямо подчеркивал важную роль, которую должны были сыграть национальные суды в процессе применения Закона об иностранных агентах, мотивируя должным образом свои решения. Чрезвычайно важно, что Комиссар предостерегал от укрепления тенденции судов полагаться в подавляющем большинстве случаев на выводы, представленные должностными лицами (либо Министерством юстиции, либо органами прокуратуры), и принимать эти выводы как объективную данность. Комиссар также подчеркивал обязанность судов проверять, должным ли образом обоснованы и справедливы ли выводы должностных лиц.⁷⁸ Последующая судебная практика применения Закона об иностранных агентах в 2013-2015 годах в случаях, которые были доведены до сведения Комиссара, может характеризоваться как общее нежелание российских судов тщательно оценивать фактические обстоятельства дел, рассматривать аргументы, предоставляемые НКО в национальных судах, а также выносить корректно обоснованные решения.

3.1.6 Требование выносить обоснованное судебное решение

54. Процессуальные гарантии, закрепленные в статье 6 Европейской конвенции в ее гражданском аспекте в полной мере применимы к делам о применении Закона об иностранных агентах.⁷⁹ Статья 6 § 1 Конвенции требует от национальных судов

⁷⁶ См. в частности, пункт 5-5 статьи 32 Закона о НКО.

⁷⁷ См. постановление мирового судьи судебного участка № 1 в Центральном судебном районе Воронежской области в отношении Воронежского центра защиты прав средств массовой информации от 15 апреля 2015 года, стр. 18.

⁷⁸ См. пункт 70 Заключения Комиссара от 15 июля 2013 года, CommDH(2013)15.

⁷⁹ Европейский суд указал, что статья 6 применима к делам, в которых существуют истинные споры по гражданскому праву, его сферы действия и того, как оно реализуется, когда такое право признается национальным законодательством (см. дело "*Фридендер (Frydlender) против Франции*", № 30979/96, постановление Большой Палаты от 27 июня 2000 г., §27). Суд также признавал применимость гарантий справедливого судебного разбирательства к делам НПО, стремившихся защитить свои права юридических лиц (см. дело "*Коллектив Стоп Мелокс и Мокс (Collectif Stop Melox et Mox) против Франции*", № 75218/01, постановление от 12 июня 2007 года).

проводить должный анализ показаний, аргументов и доказательств, представляемых сторонами,⁸⁰ а также давать обоснование своим решениям и прямо комментировать конкретные аргументы заявителя, которые могут стать решающими для исхода судебного разбирательства.⁸¹ В деле "*Кузнецов (Kuznetsov) и другие против России*", касающемся вмешательства в свободу объединений, Европейский суд признал нарушение статьи 6 Конвенции, поскольку в постановлениях национальных судов не содержались оценки показаний заявителей и не упоминались ключевые аргументы, что привело к ситуации, когда жалобы заявителей остались нерассмотренными по своей сути.⁸²

55. Когда речь идет о применении Закона об иностранных агентах судами, главной проблемой является отсутствие последовательного и тщательного анализа и подробной аргументации в отношении того, следует ли рассматривать в качестве "политической" ту или иную деятельность, не предоставляя тем самым руководящих принципов другим НКО, осуществляющим аналогичную деятельность. В качестве наглядной иллюстрации этой проблемы можно привести дело Нижегородского комитета против пыток, который во избежание признания его деятельности в качестве "политической", в суде первой инстанции настаивал на том, что организация ни в какой форме не участвует в изменении государственной политики. Напротив, заявлялось, что основная цель этой организации – обеспечивать эффективную реализацию на практике официальной государственной политики, которая направлена на предупреждение и борьбу с пытками и жестоким обращением в Российской Федерации. Осуществляя целый комплекс различных мероприятий, организация ни в кой мере не пыталась изменить существующую политику, а оказывала содействие государственным органам в искоренении вызывающей беспокойство практики. Однако суд должным образом не проанализировал этот аргумент в своем решении, а просто заявил, что деятельность организации носит "политический" характер.
56. В некоторых случаях прокуроры, вместо того, чтобы ссылаться на конкретную деятельность затронутой НКО и квалифицировать ее как "политическую", недвусмысленно заявляли, что деятельность такой НКО "в своей совокупности" квалифицируется как "политическая". Такая линия аргументации впервые была применена прокурорами по гражданскому делу в отношении антидискриминационного центра "Мемориал" в Санкт-Петербурге, а затем повторена в судах по делам против Союза "Женщин Дона" в Новочеркасске (Ростовская область), ПЦ "Мемориал", "Общественного вердикта" и в ряде других дел. Такое широкое толкование закона практически лишает НКО возможности опровергнуть выводы прокуратуры.
57. Комиссар хотел бы подчеркнуть, что после вступления в силу Закона об иностранных агентах его применение выявило фундаментальную неопределенность в отношении термина "политический", как он толкуется исполнительной властью (Министерством

⁸⁰ См. дело "*Ван Кук (Van Kuck) против Германии*", № 35968/97, постановление от 12 июня 2003 года, § 47-48.

⁸¹ См. дело "*Красуля (Krasulya) против России*", № 12365/03, постановление от 22 февраля 2007 года, § 52.

⁸² См. дело "*Кузнецов (Kuznetsov) и другие против России*", № 184/02, постановление от 11 января 2007 года, § 84.

юстиции), органами прокуратуры и судами. Поскольку сам термин является по своей сути расплывчатым и может толковаться широко и различным способом,⁸³ то суды могут назвать любую деятельность, которая в какой-то степени связана с нормальным функционированием демократического общества, "политической", отнести НКО к категории "иностранцев", а также применять к ним несоразмерные административные и даже уголовные санкции. В своей оценке применения Закона об иностранных агентах Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации пришла к выводу, что "практически любая деятельность НКО может быть признана и признается "политической"⁸⁴. Комиссар отмечает, что классификация, основанная на этом критерии, может приводить к непоследовательным результатам и порождать значительную неопределенность среди соответствующих НКО.

3.1.7 Практические последствия решения Конституционного суда

58. По некоторым делам, доведенным до сведения Комиссара, национальные суды, по всей видимости, не учли выводы, к которым пришел Конституционный суд в своем постановлении от 8 апреля 2014 года. Конституционный суд недвусмысленно установил, что деятельность отдельных членов НКО в их личном качестве не следует путать с деятельностью организации в целом и поэтому она не влечет признание деятельности НКО в качестве "политической".⁸⁵ В большом количестве дел национальные суды признавали деятельность НКО политической в связи с участием в различных мероприятиях их руководителей, сотрудников или членов, включая тех, кто действовал в личном или ином качестве, не связанном с их деятельностью в НКО. Например, одним из эпизодов "политической деятельности" в деле "Женщин Дона" было посещение ее председателем исправительных учреждений в качестве члена общественной наблюдательной комиссии.⁸⁶ В других случаях суды также устанавливали спорную связь между предполагаемой "политической" деятельностью НКО и некоторыми формами деятельности их руководителей, осуществляемой ими в личном качестве. Очевидный пример - дело исполнительного директора воронежского регионального фонда "Центр защиты прав средств массовой информации" и её публикации, интервью и связанная с этим деятельность; дело Ассоциации "Агора" и ее председателя, который является также членом Совета по правам человека; дело нижегородского Комитета против пыток и его председателя, который одновременно является членом Комиссии по реформе пенитенциарной системы в России и во многих других делах.

3.1.8 Несоблюдение требований Европейской конвенции

⁸³ См. дело *"Жечев (Zhechev) против Болгарии"*, № 57045/00, постановление от 21 июня 2007 года, § 55, 21 июня 2007 года.

⁸⁴ См., в частности, ежегодный доклад Уполномоченного Российской Федерации за 2014 год, стр. 50, размещенный по адресу: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>.

⁸⁵ См. постановление Конституционного суда РФ № 10-П от 8 апреля 2014 года, раздел 3.1, стр. 24.

⁸⁶ См. статью 15.1-1 Федерального закона № 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" от 10 июня 2008 года, доступного по ссылке: <http://www.rg.ru/2008/06/18/prava-cheloveka-dok.html>.

59. В своих решениях по делам, связанным с применением Закона об иностранных агентах, национальные суды однозначно воздерживались от какой-либо оценки качества этого закона как такового и его соответствия принципам и стандартам, установленным Европейской конвенцией, подразумевая, что такая оценка законодательства выходила бы за рамки их полномочий. В ряде судебных решений суды прямо подтверждали, что их задачей было применение закона, вступившего в силу, а не изучение его соответствия российской Конституции или Европейской конвенции.⁸⁷
60. Кроме того, национальные суды не применяют стандарты Европейской конвенции и не оценивают заявленное вмешательство властей в права НКО на свободу объединения и выражения мнения. В лучшем случае в тексте своих решений суды ссылались на параграф 2 статей 11 и 10 Конвенции, просто перечисляя теоретические основания возможных ограничений прав.⁸⁸ Национальные суды также воздерживались от рассмотрения вопроса соразмерности санкций, налагаемых на НКО, например, не оценивая негативные последствия применения Закона об иностранных агентах в конкретных делах. Например, Новочеркасский городской суд никак не отреагировал на аргументы председателя Союза "Женщин Дона" о том, что НКО не сможет продолжать эффективно действовать и будет вынуждена прекратить свое сотрудничество с властями, если она будет включена в соответствующий реестр. Мировой суд Басманного района города Москвы не обратил внимания на аргументы представителей Регионального "Голоса", согласно которым НКО не потянет финансовое бремя от таких крупных штрафов по статье 19.34 КоАП (от 300 000 до 500 000 рублей, то есть от 5400 до 9000 евро). Кроме того, суды обычно не проводят оценки наличия правомерной цели, ее сути и способа ее реализации в действиях властей при применении Закона об иностранных агентах по конкретному делу.
61. В нескольких случаях национальные суды просто отказались признавать применимость Европейской конвенции по правам человека, поскольку, по их мнению, якобы, Конвенция не применима к юридическим лицам.⁸⁹

3.2. Практические последствия для некоммерческих организаций

62. Применение Закона об иностранных агентах не только выявило юридические пробелы, присущие данному Закону вместе с серьезными недостатками в его применении, но также и ряд серьезных практических последствий, создающих препятствия эффективному функционированию НКО в Российской Федерации. Прежде всего, применение данного Закона привело к стигматизации работы ряда затронутых им НКО, поставив их в явно неблагоприятное положение по отношению к

⁸⁷ См., например, постановление мирового судьи судебного участка № 387 Басманного районного суда г. Москвы, вынесенного 6 июня 2013 года, стр. 12 по делу Регионального "Голоса".

⁸⁸ См., например, решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы, вынесенное 23 мая 2014 года, стр. 6 по делу Правозащитного Центра "Мемориал" или решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы, вынесенное 27 июня 2014 года по делу Фонда "Общественный вердикт".

⁸⁹ См. решение Советского районного суда города Рязани, вынесенное 16 ноября 2013 года, стр. 5 по делу Рязанского историко-просветительского и правозащитного общества "Мемориал", а также решение мирового судьи судебного участка № 422 Таганского районного суда г. Москвы, вынесенное 23 марта 2015 года, стр. 13 по делу Сахаровского центра.

другим организациям, а во многих случаях привело либо к самоцензуре, либо к решению о ликвидации организации.

3.2.1. Стигматизация НКО

63. Последствия применения Закона об иностранных агентах к НКО особенно очевидны в отношении тех организаций, которые занимались наблюдением за выборами. С сентября 2014 года наблюдателям из различных местных и региональных НКО, занимавшимся мониторингом выборов (обычно именуемые группой "Голос"), столкнулись с препятствиями в наблюдении за региональными и местными выборами в различных регионах Российской Федерации после того как Центральная избирательная комиссия опубликовала сообщение с резкой критикой того, что НКО, включенные в реестр иностранных агентов, принимали участие в наблюдении за выборами. Согласно этому сообщению, такие НКО пытаются дискредитировать процесс выборов в России и легитимность властей.⁹⁰ Принятие поправок в ноябре 2014 года (см. пункт 14 выше), которые содержат прямой запрет на участие в избирательных кампаниях и в референдумах, закрепил эту тенденцию. С тех пор членам и активистам группы "Голос", как представляется, систематически отказывают в возможности наблюдать за процессом выборов.⁹¹
64. Эти же поправки запрещают НКО, выполняющим функции "иностранного агента", заключать сделки с политическими партиями, что представляет собой еще одно ограничение на деятельность НКО. Эти юридические положения потенциально создают серьезные препятствия или делают невозможным для соответствующих некоммерческих организаций сотрудничество с политическими партиями. Это касается, прежде всего, невозможности предоставления своей экспертизы по ряду вопросов, представляющих общественный интерес, в том числе, по реформе полиции и сферы здравоохранения.

3.2.2. Самоцензура НКО

65. Во время встреч с представителями НКО в Москве и Страсбурге в 2013 и 2014 годах Комиссар был проинформирован о ряде случаев самоцензуры среди организаций гражданского общества. После принятия Закона среди НКО появилась явная тенденция проявлять повышенную осторожность в своей работе, прежде всего при принятии решений об организации или участии в публичных мероприятиях, круглых столах и выставках, во время интервью и при высказывании своего мнения в публикациях и докладах, а также при размещении информационных материалов на своих веб-сайтах. Эта тенденция также проявляется в долгосрочном планировании деятельности НКО. Многие НКО, особенно те, которые уже пострадали от применения данного Закона, не могут начать долгосрочные проекты, поскольку они не уверены в том, что их организация сможет функционировать в будущем.
66. Среди других последствий применения Закона, вызывающих беспокойство, следует отметить и то, что значительное число НКО решили закрыть некоторые свои проекты

⁹⁰ См. Сообщение для прессы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доступное по ссылке: <http://www.cikrf.ru/news/cec/2014/09/12/06.html>.

⁹¹ См. решение 558-й окружной избирательной комиссии Челябинской области от 14 сентября 2014 года.

и/или приостановить свою деятельность полностью. Ряд НКО прекратили свою деятельность еще до того, как вступили в силу поправки к законодательству 2014 года, например: организация, выступающая за права лиц ЛГБТИ-сообщества "Выход"; "Бок-о-Бок " и Антидискриминационный центр "Мемориал". Список НКО, решивших прекратить свою деятельность в связи с применением Закона об иностранных агентах и уже окончательно ликвидированных, включает следующие НКО: саратовский Центр социальной политики и гендерных исследований (ликвидирован 1 декабря 2014 года); Санкт-Петербургская Лига избирательниц (ликвидирована 3 февраля 2015 года); Еврейское областное региональное отделение Общероссийской общественной организации "Муниципальная академия" (ликвидировано 22 мая 2015 года); и "Юристы за конституционные права" "ЮРИКС" (ликвидирована 26 мая 2015 года). Сообщается, что большое число НКО решили начать процесс ликвидации в результате негативного воздействия указанного Закона на их деятельность. В эти НКО входят: саратовская экологическая ассоциация "Партнерство для развития", архангельская НКО, выступающая за права лиц ЛГБТИ-сообщества "Ракурс", Санкт-Петербургский Институт развития свободы информации, Санкт-Петербургский ресурсный правозащитный центр, новосибирский фонд Защиты прав потребителей, ростовская общественная организация "Эко-Логика", калининградская Женская лига, волгоградский Молодежный центр консультации и тренинга, мурманский дом молодежи "Мистер пинк" и Благотворительный фонд "Династия". Многие НКО публично заявили о том, что они не будут продолжать действовать, имея ярлык "иностранного агента", и предпочитают прекратить свою деятельность сами, нежели оставаться в реестре иностранных агентов. Это, например, Нижегородский Комитет против пыток или "Солдатские матери Санкт-Петербурга". Московская Школа политических исследований, финансируемая в том числе Советом Европы (переименованная после вступления в силу Закона об иностранных агентах в "Московскую школу гражданского просвещения") также заявила о приостановлении своей деятельности после того, как она была включена в Реестр иностранных агентов.

67. Недавние примеры также включают заявления основателя и главного спонсора благотворительного фонда "Династия", участвующего в ряде социальных, научных и образовательных проектах, Дмитрия Зимина, о том, что Фонд может прекратить свою деятельность после включения его в Реестр иностранных агентов.

IV. Выводы и рекомендации

Выводы

68. Комиссар с сожалением отмечает, что рекомендации, содержащиеся в его Заключении о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы от 15 июля 2013 года, не были реализованы. Последующая практика применения Закона об иностранных агентах во многом подтвердила первоначальные опасения Комиссара, а выявленные проблемы во многих аспектах усугубились еще больше.
69. Толкование определения "политической деятельности", содержащееся в Законе, со стороны органов прокуратуры, исполнительными и судебными органами в последнее

время лишь подтвердило первоначальные опасения Комиссара в отношении того, что любая деятельность, связанная с проявлением гражданской активности и/или общественный контроль за решениями, действиями и политикой государственных органов власти будут подпадать под сферу действия данного Закона. Такое толкование ставит под сомнение саму суть той роли, которую играют организации гражданского общества в демократическом обществе, а именно стражей общественных интересов (см. пункт 9 выше).

70. Навязывание НКО ярлыка "иностраннных агентов", а также применение против этих НКО несоразмерных санкций все больше воспринимается затронутыми организациями в качестве кампании по дискредитации тех, кто выражает несогласие с проводимой властями политикой или критикует ее. Комиссар во все большей мере озабочен тем, что правозащитники, в том числе его давние партнеры в стране, становятся прямыми целями этих мер.
71. Комиссар отмечает, что условия, в которых работают правозащитники и некоммерческие организации в Российской Федерации, носят все более ограничительный характер и становятся все менее благоприятными для осуществления ими своей важнейшей роли. Сдерживающие последствия этих изменений подрывают саму суть деятельности правозащитников и НКО в России. Комиссар может лишь сожалеть о такой тенденции, поскольку до настоящего момента в Российской Федерации существовало сильное и динамичное гражданское общество, которое на протяжении многих лет играло важную роль в развитии государственной политики, а его вклад положительно оценивался государственными структурами.
72. Комиссар серьезно обеспокоен недавно принятыми законами, которые могут дополнительно ограничить правомерную деятельность правозащитников и НКО в России. Эти меры включают принятие Закона о нежелательных МНПО и серию законодательных поправок, которые расширяют сферу потенциального государственного вмешательства в свободу выражения мнения. В Государственную думу внесены дополнительные законодательные инициативы, которые могут еще больше ограничить деятельность гражданского общества. По мнению Комиссара, попытки воспрепятствовать работе НКО и правозащитников в ключевых сферах, представляющих общественный интерес, делают для них свободу объединений и выражения мнений практически бессмысленными или иллюзорными.
73. В качестве позитивного момента Комиссар приветствует активную и принципиальную позицию, которую заняли в этом вопросе национальные структуры по правам человека в Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Совет по правам человека последовательно указывают на недостатки Закона об иностранных агентах и его исполнения, выступая за пересмотр законодательства об НКО в соответствии с европейскими стандартами. Подлинный диалог между правительством, национальными структурами по правам человека и гражданским обществом мог бы, разумеется, проложить путь для выхода из этого тупика на благо всех людей в Российской Федерации.

Рекомендации

74. С учетом своего Заключения от 15 июля 2013 года, а также с учётом комментариев и выводов, изложенных в настоящем обновленном Заключении, Комиссар даёт следующие рекомендации властям Российской Федерации.
75. Комиссар призывает российские власти пересмотреть законодательство о некоммерческих организациях для того, чтобы создать четкую, последовательную и понятную нормативную базу, соответствующую применяемым европейским и международным стандартам. При пересмотре существующего законодательства особое внимание следует уделить выявленным недостаткам и соблюдению принципов верховенства права, правовой определенности, недопустимости произвольного применения закона, соразмерности, запрета дискриминации, доступа к правосудию независимым и беспристрастным судом, а также наличие эффективных внутренних средств правовой защиты. В частности, пересмотр законодательства должен включать:
- использование четких определений в законодательстве, позволяющих прогнозировать правовые последствия его применения;
 - отказ от использования терминологии стигматизации, таких как "иностранного агента" в отношении НКО;
 - недискриминационные правовые нормы, в том числе в сфере отчетности НКО и применения к ним санкций НКО, независимо от источников их финансирования;
 - соблюдение критерия "насущной социальной потребности" в отношении любого государственного вмешательства в свободу объединения и выражения мнения, в том числе при наложении санкций;
 - ограничение государственного вмешательства в деятельность НКО и создание четких и беспристрастных стандартов прозрачности и отчетности;
 - применение санкций только в качестве крайней меры и в полном соответствии принципу соразмерности;
 - отмена положений, предусматривающих уголовную ответственность сотрудников НКО за правонарушения, обычно относящиеся к административным правонарушениям.
76. Процесс пересмотра существующих правовых рамок должен проводиться в тесных консультациях и при участии национальных структур по правам человека и представителей гражданского общества. До пересмотра существующей нормативной базы Комиссар призывает власти приостановить применение Закона об иностранных агентах в любой форме и воздержаться от дальнейших ограничений деятельности организаций гражданского общества в Российской Федерации.
77. Комиссар готов продолжать свой диалог с властями по этим вопросам и хотел бы вновь заявить о своей готовности и далее предоставлять рекомендации, когда это необходимо.