



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

**КОНФЕРЕНЦИЯ МНПО  
СОВЕТА ЕВРОПЫ**

OING Conf/Exp (2013) 1

Август 2013

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОБ НПО**  
**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ЗАКОНУ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В**  
**ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ**  
**ФЕДЕРАЦИИ**  
**В ЧАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**  
**НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ**  
**ИНОСТРАННОГО АГЕНТА**

**Заключение, подготовленное Драганом Голубовичем**  
**от имени Экспертного совета**  
**по просьбе Постоянного комитета Конференции МНПО**  
**ПРОЕКТ**



## СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово председателя Экспертного совета

Резюме

### **Заключение**

Введение	пункты	1-8
Закон: вопросы для рассмотрения	пункты	9-17
Международные стандарты	пункты	18-50
Соответствие Закона международным стандартам	пункты	51-104
Применение Закона	пункты	105-112
Выводы	пункты	113-120

## **Вступительное слово председателя Экспертного совета по законодательству об НПО**

Экспертный совет по законодательству об НПО был создан в январе 2008 года Конференцией МНПО Совета Европы. Экспертный совет является инициативой самих НПО в поддержку НПО во всех государствах-членах Совета Европы и Беларуси. Экспертный совет ставит целью внести свой вклад в создание благоприятных условий для деятельности НПО по всей Европе, благодаря изучению национального законодательства об НПО и его соблюдения, а также содействию его соответствия стандартам Совета Европы и европейской эффективной практике. В самом начале Экспертный совет представил Конференции МНПО тематические исследования по конкретным аспектам законодательства об НПО и его реализации, по 47 странам-членам Совета Европы и Беларуси.

В 2011 году Экспертный совет провел обзор своих методов работы и их сферы применения, для внесения более существенного вклада, с точки зрения гражданского общества, в содействие основным ценностям Совета Европы, а именно демократии, правам человека и верховенству права.

В этом контексте Конференция МНПО была проинформирована о том, что в законодательство, регулирующее НПО в Российской Федерации, были внесены поправки, на основании так называемого "Закона об иностранных агентах", которые, как представляется, вызвали вопрос о соответствии этого закона международным стандартам, в частности, Европейской конвенции о правах человека, а также Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2007)14 о правовом статусе НПО в Европе. Кроме того, соблюдение этого закона также, как представляется, противоречит ряду таких стандартов.

В ответ на вышеизложенную обеспокоенность, Постоянный комитет Конференции МНПО попросил Экспертный совет в апреле 2013 года провести обзор всех этих вопросов и подготовить заключение по "Закон у о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента", для того, чтобы проинформировать Конференцию МНПО и предоставить российским властям возможность ответить на выводы данного заключения и предпринять соответствующие действия.

Экспертный совет поручил подготовить проект заключения Драгану Голубовичу.

Я рекомендую прилагаемое Заключение Экспертного совета вниманию Конференции МНПО и всех других соответствующих органов Совета Европы, вниманию властей и гражданского общества в Российской Федерации, а также всех других органов и организаций, работающих над соблюдением и продвижением

основных ценностей Совета Европы: демократии, прав человека и верховенства права.

**Сирил Ричи**

**Председатель Экспертного совета по законодательству об НПО**

Август 2013 года

## Резюме

Закон вызывает ряд вопросов относительно его соответствия Европейской конвенции о защите прав человека (Конвенция) и другим признанным международным стандартам и принципам. Главными, среди этих вопросов, являются следующие: определение политической деятельности некоммерческих организаций (НКО); регистрация и требование обозначения "НКО-иностранцы"; новые правила отчетности и надзора в отношении НКО-иностранцев; уголовные и иные санкции и штрафы в отношении НКО, их учредителей и руководителей, в том числе НКО-иностранцев; а также новые правила отчетности и надзора в отношении отделений иностранных НКО (ИНКО).

Туманная формулировка понятия "политической деятельности" в Законе не соответствует требованию определения "предусмотрено законом" в связи со статьей 10 (свобода выражения мнения) и статьей 11 (свобода объединений) Конвенции. Это дает государственным органам широкую свободу усмотрения при определении того, считать ли деятельность НКО политической, и это на самом деле препятствует НКО в осуществлении любого рода в остальном законной активистской деятельности, до того как она будет внесена в реестр НКО-иностранцев. Это вызывает особое беспокойство, учитывая серьезность санкций в отношении тех НКО, которые отказываются регистрироваться как "иностранцы".

Введение отдельного реестра для НКО-иностранцев вызывает вопрос соответствия этого статьям 10 и 11 Конвенции, поскольку такое вмешательство не отвечает требованию принципа соразмерности. Помимо этого, отдельное требование о реестре вызывает вопрос о соответствии статье 14 Конвенции (запрещение дискриминации), которая, помимо прочего, запрещает дискриминацию по признаку политических убеждений. Требования о регистрации должны рассматриваться с учетом широкой свободы усмотрения государственных органов власти при определении сферы политической деятельности НКО.

Новые требования относительно включения в категорию НКО-иностранцы вызывает вопрос и о том, насколько это соответствует статьям 10 и 11 Конвенции, ибо эти требования, как представляется, не служат какой-либо законной цели, учитывая исчерпывающий список разрешенных исключений, изложенных в статьях 10 и 11, а также их узкое толкование со стороны Европейского суда по правам человека (Суда), что отражает приверженность Суда плюрализму, толерантности и открытости взглядов. Обязанность использовать термин "иностранцы" вызывает особую обеспокоенность, учитывая его негативную окраску в России. В результате НКО необоснованно подвергаются остракизму и это мешает им пользоваться своим законным правом на участие в общественной и политической жизни.

Новые правила отчетности и надзора необоснованно выделяют НКО, в зависимости от их в ином случае законного источника доходов (иностранное финансирование) и политической деятельности. Новые правила отчетности вызывают сомнение в их соответствии статье 14 Конвенции. Помимо этого, возникают вопросы о соответствии статье 11 Конвенции, поскольку эти требования не отвечают положению о соразмерности, в частности, учитывая, что любая полученная сумма иностранного финансирования приводит к применению новых правил. Новые правила надзора вызывают сомнение о соответствии статье 8 (право на уважение частной жизни), учитывая, что в Законе не предусматриваются достаточные гарантии, препятствующие произвольному вмешательству в дела НКО со стороны органов государственной власти. Помимо этого, эти правила вызывают и вопрос о соответствии статье 13 (право на эффективное средство правовой защиты) и статье 14 Конвенции. Что касается статьи 14, то в связи с новыми основаниями для надзора, НКО-иностранцы лишаются тех гарантий, которые в ином случае предоставляются частным юридическим лицам от злоупотреблений в связи с надзорными полномочиями государственных органов власти.

Масштабы и степень жесткости новых санкций и штрафов в отношении НКО – и, прежде всего, в отношении НКО-иностранцев – в сочетании с нечеткими формулировками, в которых они изложены, представляют собой угрозу самому существованию НКО. Эти положения вызывают сомнение о соответствии статьям 10 и 11 Конвенции, поскольку они не отвечают положению "предусмотрено Законом" и требованию принципа соразмерности, а также о соответствии статье 14 Конвенции. Помимо этого, возникает вопрос об их соответствии статье 1 Протокола 1 (мирное пользование собственностью), ибо в действительности они лишают НКО их права собственности как учредителя органа СМИ.

Новые правила отчетности и надзора в отношении отделений ИНКО предполагают, что деятельность отделений этих организаций является сама по себе подозрительной из-за их иностранного происхождения. Эти правила возлагают дополнительную административную и финансовую нагрузку на эти отделения, что может так или иначе помешать им продолжать свою законную деятельность.

Как подробно изложено в Заключение Комиссара Совета Европы по правам человека и в соответствующих местных источниках, то, каким образом этот Закон применялся до сих пор, лишь утвердило упомянутую выше обеспокоенность. С марта 2013 года государственные органы начали осуществлять общероссийскую кампанию по проведению проверок сотен НКО в разных регионах России, при этом главной целью было выявление НКО, которые рассматриваются как иностранные агенты. Организация "Хьюман райтс уотч" описывает эту кампанию как весьма интенсивную, нарушающую работу, инвазивную и часто имеющую запугивающий характер.

Учитывая, в какой степени данный Закон далек от международных норм, весьма трудно привести его в соответствие с этими нормами. Даже если понятие "политической деятельности" НКО – что представляется главным в ведущихся обсуждениях в России в отношении возможных поправок к данному Закону – будет значительно сужено, то это необязательно решит структурные проблемы данного закона, если только не будут пересмотрены и не приведены в соответствие с международными стандартами другие его положения. Это также создало бы условия, необходимые для более последовательного применения данного Закона.



# **ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ЗАКОНУ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА**

## **Введение**

1. В данном Заключении рассматривается соответствие международным стандартам и наилучшей практике, прежде всего Европейской конвенции о защите прав человека и Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2007)14 о правовом статусе НПО в Европе, Закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента ("Закон"), от 20 июля 2012 года, № 121-ФЗ. Данное Заключение было подготовлено по просьбе Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы.
2. Законодательные акты, в которые были внесены изменения на основании данного Закона, включают Закон об общественных объединениях, Закон о некоммерческих организациях, Закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (Закон об отмывании денег), Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс соответственно<sup>1</sup>. Данный Закон вступил в силу через 120 дней после его публикации в СМИ 23 июля 2012 года<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации № 82-ФЗ Об общественных объединениях, 19 мая 1995 года; Федеральный закон Российской Федерации № 7-ФЗ О некоммерческих организациях, 12 января 1996 года; Федеральный закон Российской Федерации № 115-ФЗ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, 7 августа 2001 года; Уголовный кодекс Российской Федерации, 13 июля 1996 года, № 63-ФЗ; и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 2001 года.

<sup>2</sup> Статья 6, Закон. Иное законодательство, относящееся к некоммерческим организациям (НКО), включает Конституцию Российской Федерации, 12 декабря 1993 года; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая), Федеральный закон № 51-ФЗ, 30 ноября 1994 года, с изменениями; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая), Федеральный закон № 14-ФЗ, 26 января 1996 года, с изменениями; Федеральный закон № 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", 11 августа 1995, с изменениями; Федеральный закон № 275-ФЗ, "О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций," 30 декабря 2006 года; закон Российской Федерации #294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", от 26 декабря 2008 года; Кодекс об административных правонарушениях, 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ, с изменениями; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая), Федеральный закон № 118-ФЗ, 5 августа 2000 года, с изменениями; Федеральный закон № 95-ФЗ, "О безвозмездной помощи," 4 мая 1999 года, с изменениями; Федеральный закон № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

3. После его вступления в силу Закон рассматривался Советом Европы и другими заинтересованными сторонами<sup>3</sup>. Генеральный секретарь Совета Европы неоднократно выражал свою обеспокоенность в связи с последствиями Закона для гражданского общества в России<sup>4</sup>. Такая же озабоченность прозвучала и в заявлении Комиссара Совета Европы по правам человека (Комиссара) от 11 апреля 2013 года и более подробно изложена в недавнем Заключении Комиссара о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы<sup>5</sup>.
4. Важно отметить, что Президент Путин также признал необходимость усовершенствовать этот Закон<sup>6</sup>. Недавно Комитет по конституционному законодательству Совета Федерации заявил, что он проведет переговоры за "круглым столом" для обсуждения возможных поправок к данному Закону<sup>7</sup>. Исходя из этого, Экспертный совет надеется, что данное

---

пикетированиях", 19 июля 2004 года, с изменениями; Закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", 30 июля 2012 года; Постановление Правительства Российской Федерации N 212 "О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций", 15 апреля 2006 года; "Закон Димы Яковлева", 1 января 2013 года; Постановление Правительства РФ от 28 июня 2008 N 485 "О перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций - получателей грантов"; Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от N 222 "Об утверждении порядка проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям)", 22 июня 2006 года; Приказ Министерства юстиции России от 30 ноября 2012 г. N 223 "О порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента"; Федеральный закон №. 139-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", 28 июля 2012 года. См. ECNL, НКО – мониторинг России (последнее обновление 8 мая 2013 года): <http://www.icnl.org/research/monitor/russia.html>. Сам по себе объем соответствующего законодательства, в сочетании с тем, что оно часто пересматривается, затрудняет для НКО соблюдение этого законодательства.

<sup>3</sup> См. заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций (ООН) по правам человека и Специального докладчика ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений, соответственно:

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12366&LangID=E> и <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13323&LangID=E>

<sup>4</sup> Заявление Генерального секретаря, 7 июля 2012 года: <http://www.coe.int/en/web/secretary-general/news-2012>; встреча с Президентом Путиным 20 мая 2013 года: <http://www.coe.int/en/web/secretary-general/news-2013>

<sup>5</sup> "Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы", Страсбург, 15 июля 2013 года, CommDH(2013)15.

<sup>6</sup> Комментарии Президента Путина 4 июля 2013 года: <http://uk.reuters.com/article/2013/07/04/uk-russia-ngos-putin-idUKBRE9630MV20130704>

<sup>7</sup> "Совет Федерации готов обсудить поправки к "Закону об иностранных агентах", <http://hro.rightsinrussia.info/hro-org/foreignagents-90> (1 августа 2013 года).

Заключение станет вкладом в скоординированные усилия по преодолению выявленных недостатков в Законе.

5. В Заклучении сначала излагаются критические замечания в отношении Закона, в частности, в связи с Законом об общественных объединениях и Законом о некоммерческих организациях, которые достаточно подробно рассматриваются в этом Заклучении. Затем излагаются международные стандарты, относящиеся к неправительственным (некоммерческим) организациям, рассматривается соответствие данного Закона этим стандартам и излагаются проблемы, которые возникли при соблюдении Закона, а в конце дается общая оценка того, насколько этот Закон соответствует международной практике и стандартам.
6. Термины "*неправительственные организации*" (НПО) и "*некоммерческие организации*" (НКО), который является термином, используемым в российском законодательстве, в данном Заклучении в зависимости от контекста используются как взаимозаменяемые.
7. Во всем Заклучении термин "НКО-иностраннй агент" используется в отношении тех НКО/НПО, к которым, как представляется, может применяться Закон. Данный термин используется исключительно для простоты ссылки и не имеет какого-либо оттенка одобрения данной терминологии.
8. Настоящее Заклучение было подготовлено Драганом Голубовичем от имени Экспертного совета по законодательству об НПО при Конференции МНПО. Свой вклад внесли и другие члены Экспертного совета.

### **Закон: вопросы для рассмотрения**

Из анализа Закона, а также докладов о применении этого Закона вытекает, что для оценки его соответствия в целом международным стандартам особо важны следующие вопросы:

#### *Определение НКО-иностраннй агент*

9. В Законе приводится широкое определение "НКО-иностраннй агент" и не дается четкого ответа в отношении последствий этого Закона для НКО, которые в остальном не подпадают под этот Закон.

#### *Иностранное финансирование*

10. Закон необоснованно дискриминирует НКО-иностранных агентов, а именно те организации, которые получают иностранное финансирование и преследуют "политические цели".

#### *Политическая деятельность*

11. В Законе содержится широкое определение "политической деятельности" НКО-иностранных агентов, что в реальности препятствует им в том, чтобы принимать участие в какой-либо активистской деятельности.

#### *Реестр НКО-иностранных агентов*

12. В Законе предусматривается отдельный реестр НКО-иностранных агентов. НКО, получающ ая или намеренн ая получать иностранное финансирование, не может заниматься политической деятельностью, пока она не будет внесена в реестр НКО-иностранных агентов.

#### *Требования к обозначению источника*

13. В соответствии с Законом, любые материалы, издаваемые или распространяемые НКО-иностранном агентом, должны сопровождаться обозначением того, что эти материалы изданы и/или распространены "некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента".

#### *Требования к отчетности*

14. Закон требует, чтобы НКО-иностранные агенты вели отдельную отчетность финансирования и иной собственности, получаемой из местных и иностранных источников, и устанавливает для этого особые требования к отчетности.

#### *Надзор за НКО-иностранными агентами*

15. Закон дает государственным органам новые основания для проведения дополнительного аудита НКО-иностранных агентов.

#### *Штрафы и уголовные наказания*

16. Закон устанавливает высокие штрафы и уголовные наказания для НКО, в отношении которых будет установлено нарушение Закона.

#### *Иностранные НКО*

17. Закон предусматривает дополнительные требования к отчетности и надзору в отношении иностранных НКО, действующих в России через зарегистрированные отделения.

## Применимые международные стандарты

### *Европейская конвенция о правах человека*

18. Для оценки соответствия данного Закона международным стандартам особое значение имеют положения Европейской конвенции о правах человека ("Конвенция"), регулирующие право на *свободу выражения мнения* (статья 10) и *свободу собраний и объединений* (статья 11) – а также соответствующая прецедентная практика Европейского суда по правам человека ("Суд"). Помимо этого, в Заключении должным образом учитываются и другие статьи Конвенции, например, право на частную жизнь (статья 8); запрещение дискриминации (статья 14);<sup>8</sup> и защита собственности (Протокол 1 к Конвенции).
19. Права, защищаемые в Конвенции, гарантируются "каждому". Это включает как физических, так и юридических лиц - в зависимости от характера соответствующих прав – "находящихся под юрисдикцией" Договаривающегося Государства (статья 1 Конвенции). Суд толкует понятие "под юрисдикцией", по крайней мере, как включающее всех лиц, проживающих – или же ведущих деловую активность – на территории или в государстве<sup>9</sup>.
20. После того как НПО признана юридическим лицом, она имеет не только права, защищаемые на основании статей 10 и 11, но также и другие права, защищаемые Конвенцией, которые относятся к юридическим лицам, в частности, право на справедливое судебное разбирательство, на то, чтобы не было наказания в отсутствие закона, право на свободу мысли, совести и религии, право на эффективное средство правовой защиты, на запрещение дискриминации и на защиту собственности<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> См. статью 1 Протокола № 12 к Конвенции (общее запрещение дискриминации).

<sup>9</sup> См., например, дело "*Бранкович (Brankovic) и другие против Бельгии и других*", заявление № 52207/99, постановление от 12 декабря 2001 года, пункт 67: "Придерживаясь в основном территориального понятия юрисдикции, Суд лишь в исключительных случаях соглашался с тем, что действия Договаривающихся Государств, которые осуществлялись или имели последствия вне их территории, могут представлять собой осуществление ими юрисдикции в значении статьи 1 Конвенции". См. также дело "*Соеринг (Soering) против Соединенного Королевства*", заявление № 14038/88, постановление от 7 июля 1989 года. Что касается применения понятия "каждый" в отношении статьи 11 Конвенции, см. Экспертный совет по законодательству об НПО, "Условия создания неправительственных организаций", МНПО Conf/Exp (2009) 1, Первый ежегодный доклад, Страсбург, январь 2009 года, пункты 20-24.

<sup>10</sup> Статьи 6, 7, 9, 11, 13 и 14 Конвенции соответственно. Статья 1 Протокола 1 к Конвенции. См. Европейский комитет по юридическому сотрудничеству: "Неправительственные организации в

При этом лишь члены НПО (объединений) – в том числе те, которые существуют без статуса юридического лица – могут претендовать на защиту, предоставляемую на основании статьи 11 Конвенции.

21. Главное обязательство государства по соблюдению прав, гарантированных статьями 10 и 11, является негативным: это обязанность не вмешиваться в осуществление этих прав<sup>11</sup>. И это соответствует главной задаче этих статей: предоставить юридическим и физическим лицам защиту при осуществлении данных прав от необоснованного вмешательства со стороны государственных органов<sup>12</sup>. Суд толкует соответствующее национальное законодательство и внутреннюю правовую практику, а также решения и действия правительственных органов прежде всего в контексте негативного обязательства государства<sup>13</sup>. Законное вмешательство со стороны государства ("позитивное обязательство") ограничивается теми случаями, в которых государственные действия необходимы для обеспечения полной защиты этих прав<sup>14</sup>. Это, помимо прочего, включает и обязательство государства разрешать НПО приобретать статус юридического лица и предоставлять необходимую юридическую защиту на протяжении всего жизненного цикла этой организации<sup>15</sup>.

*Законное вмешательство в свободу выражения мнения и объединения*

22. При обсуждении того, совместимо ли предполагаемое вмешательство со статьями 10 и 11 Конвенции, Суд разработал такие рамки анализа, в которых устанавливается высокий порог для законного вмешательства государства в права, защищаемые этими статьями. Таким образом, любое вмешательство в свободу выражения мнения и объединения должно быть "предписано законом", должно "служить законной цели" и должно быть "необходимым в демократическом обществе"<sup>16</sup>. Суд применяет этот же анализ к другим правам в Конвенции, которые сопровождаются определенными условиями, в частности к праву на

---

прецедентной практике Европейского суда по правам человека", Страсбург, 8 апреля 2010 года, CDCJ (2010) 12.

<sup>11</sup> Негативное обязательство государства также относится к праву на частную жизнь (статья 8) и свободу мысли, совести и религии (статья 9), которое принадлежит к группе так называемых "обусловленных" прав. Однако в данном Заключении статья 9 не рассматривается, учитывая, что Закон не применяется к религиозным организациям.

<sup>12</sup> См., в том числе, дело "*Брега (Brega) и другие против Молдовы*", заявление № 61485/08, постановление от 24 января 2012 года (статья 11 Конвенции).

<sup>13</sup> См., в том числе, дело "*Рамазанова (Ramazanova) и другие против Азербайджана*", заявление № 44363/02, постановление от 1 февраля 2007 года (статья 11 Конвенции).

<sup>14</sup> См., в том числе, дело "*Демир и Байкара (Demir and Baykara) против Турции*", заявление № 34503/97, постановление от 12 ноября 2008 года.

<sup>15</sup> См. дело "*Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие против Греции*", заявление № 57/1997/841/1047, постановление от 10 июля 1998 года.

<sup>16</sup> См., в том числе, дело "*Хэндисайд (Handyside) против Соединенного Королевства*", заявление № 5493/72, постановление от 7 декабря 1976 года.

частную жизнь и свободу мысли, совести и религии, которые защищаются статьями 8 и 9 соответственно.

23. Предусмотрено законом. Выражение "предусмотрено законом" требует, чтобы соответствующая мера была основана на национальном законодательстве. Помимо этого, данное выражение относится и к качеству рассматриваемого закона и требует, чтобы он был как доступен для соответствующих лиц, так и сформулирован с *достаточной точностью* для того, чтобы обычный человек, при необходимости после соответствующих консультаций, мог бы разумно предвидеть последствия своих конкретных действий. Поскольку в процессе подготовки законодательства абсолютную точность обеспечить невозможно, то закон, который предусматривает определенную свободу усмотрения со стороны государственных органов власти, сам по себе не противоречит этому требованию, но только если сфера действия этой свободы усмотрения и то, как она осуществляется, сформулированы с достаточно четко. Суд признавал, что степень точности, требуемая для рассматриваемого им законодательства, может зависеть от ряда факторов, в том числе от содержания рассматриваемого документа; той области, которая им охватывается; и статуса тех, кому такой документ адресован<sup>17</sup>. Это также учитывает и субсидиарную роль Суда в защите прав, гарантируемых Конвенцией: именно национальные органы власти призваны толковать и применять законодательство страны. Однако это не может служить предлогом для государства избегать обязательств, вытекающих из Конвенции<sup>18</sup>.
24. Субсидиарная роль Суда никоим образом не подразумевает, что он не может проводить собственный независимый анализ оспариваемого законодательства, решений и правовой практики национальных органов власти. Действительно, Суд установил высокие стандарты при применении требования "предписано законом". В деле "*Маэстри (Maestri) против Италии*", в котором рассматривался вопрос о том, что судья получил взыскание от надзорного органа за нарушение норм, запрещающих судьям быть членом организации франкмасонов, Суд признал нарушение статьи 11, поскольку оспариваемые нормы не отвечали стандарту "предписано законом". Суд установил, что эти нормы не были прогнозируемыми – то есть не были изложены в письменном виде с необходимым уровнем качества, что позволило бы их недвусмысленно толковать, даже притом, что заявитель был хорошо

---

<sup>17</sup> См., в том числе, дело "*Маэстри (Maestri) против Италии*", заявление № 39748/98, постановление Большой Палаты от 17 февраля 2004 года, пункт 30. Дело "*Корецкий (Koretsky) и другие против Украины*", заявление № 40269/02, постановление от 3 апреля 2008 года [ЕСПЧ], пункт 47.

<sup>18</sup> См., в том числе, дело "*Партия благоденствия (Refah Partisi) и другие против Турции*", заявления №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, постановление Большой Палаты от 13 февраля 2003 года, пункт 57.

информированным лицом (судьей). Суд отметил, что выражения "предусмотрено законом" и "в соответствии с законом" в статьях с 8 по 11 не только требуют, чтобы оспариваемая мера имела определенную основу в национальном законодательстве, но и чтобы закон был изложен с *определенным качеством*. Суд кроме того отметил:

"Для того, чтобы национальное право соответствовало этим требованиям, оно должно предусматривать меры правовой защиты от произвольного вмешательства публичных властей в осуществление прав, гарантируемых Конвенцией. В вопросах осуществления основополагающих прав принципу верховенства права, одному из основополагающих принципов демократического общества, закрепленному в Конвенции, противоречит, если законная свобода усмотрения предоставлена органам исполнительной власти и выражена в неограниченных полномочиях. Следовательно, законодательство должно с достаточной определенностью указывать объем такой свободы усмотрения и способы ее осуществления"<sup>19</sup>.

25. Законные цели. Любое исключение из вышеуказанных прав должно служить "законной цели". Основания для законного исключения в отношении прав, изложенные в статьях 10 и 11 Конвенции, являются исчерпывающими, то есть *numerus clausus* («ограниченное количество»), и поэтому эти исключения (вмешательство) не могут служить любым иным целям. В пункте 2 статьи 10 Конвенции предусматривается следующее:

"Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия".

26. В пункте 2 статьи 11 Конвенции предусматривается следующее:

"Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав

---

<sup>19</sup> Пункт 30. постановления. См. также дело ""Санди таймс" (*Sunday Times*) против Соединенного Королевства" (№ 1), заявление № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 года, пункт 49. Дело "Хасан и Чауш (*Hasan and Chaush*) против Болгарии" [БП], заявление № 30985/96, постановление Большой Палаты от 26 октября 2000 года, пункт 84.



лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства".

27. Суд признал, что у государства есть определенная свобода усмотрения в отношении того, каким образом и в каком объеме будут применяться эти законные исключения. Однако это сопровождается строгим европейским надзором. В деле "*Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие против Греции*", которое связано с нарушением статьи 11 Конвенции, Суд отметил:

"Следовательно, исключения, предусмотренные статьей 11 Конвенции, должны толковаться строго; только убедительные и неопровержимые доводы могут оправдать ограничение свободы объединений. В определении того, существует ли необходимость вмешательства в значении пункта 2 статьи 11, государства имеют ограниченную свободу усмотрения, которая сопровождается строгим надзором, охватывающим законодательство, правоприменительную практику, а также решения независимых судов и их исполнение"<sup>20</sup>.

28. Необходимо в демократическом обществе. Суд неоднократно отмечал, что демократия является основополагающим аспектом европейского общественного порядка и единственным режимом, совместимым с Конвенцией<sup>21</sup>. Исходя из этого, государству требуется доказать, что вмешательство в права, закрепленные в статьях 10 и 11, не только предусмотрено законом и служит законной цели, но и отвечает "*неотложным общественным потребностям*"<sup>22</sup>. По делу "*Партия благоденствия (Refah Partisi) и другие против Турции*" Суд заявил, что:

"Статьи 8, 9, 10 и 11 Конвенции требуют, что вмешательство в использование воплощенных в них прав должно быть оценено при помощи критерия "необходимо в демократическом обществе". Единственным видом необходимости, который может оправдать вмешательство в какие-либо из этих прав является, таким образом, такое вмешательство, о котором можно сказать, что он исходит от "*демократического общества*". Таким образом, демократия оказывается единственной политической моделью, предусмотренной Конвенцией, и соответственно, единственной совместимой с ней"<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Пункт 40., см. выше, примечание 15. См. также "*Хэндисайд (Handyside) против Соединенного Королевства*", пункты 48-49., см. выше, примечание 16. "*Станков (Stankov) и Объединенная организация Македонии "Илинден" против Болгарии*", заявления № 29221/95 и № 29225/95, постановление от 2 октября 2001 года. "*Горжелик (Gorzelik) и другие против Польши*", заявление № 44158/98, постановление Большой Палаты от 17 февраля 2004 года. "*Эмин (Emin) и другие против Греции*", заявление № 34144/05, постановление Палаты от 27 марта 2008 года. "*Туркики Эниси Ксантис (Tourkiki Enosi Xanthis) и другие против Греции*", заявление № 26698/05, постановление Палаты от 27 марта 2008 года.

<sup>21</sup> См., например, "*Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции*", заявление № 19392/92, постановление от 30 января 1998 года, пункт 45.

<sup>22</sup> "*Хэндисайд против Соединенного Королевства*", пункт 48., см. выше, примечание 16.

<sup>23</sup> Пункт 86. данного постановления.

29. Кроме того, государство должно доказать, что вмешательство, о котором идет речь, не только необходимо в демократическом обществе, то есть служит неотложным общественным потребностям, но также и *соразмерно* тем потребностям, которым оно призвано служить: то есть государство должно доказать, что данное вмешательство является *минимальным уровнем вмешательства*, необходимого для достижения законных целей. Как заявил Суд в деле "*Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана*":

"Когда Суд осуществляет свой надзор, его задача не состоит в том, чтобы подменить своими взглядами взгляды соответствующих национальных органов власти, а провести обзор решений, которые они вынесли при осуществлении собственной свободы усмотрения. Это не означает, что Суд должен ограничиваться проверкой того, что государство-ответчик осуществляло свою свободу усмотрения разумно, тщательно и добросовестно; Суд должен рассмотреть вмешательство, на которое поступила жалоба, с учетом дела в целом и определить, было ли оно "соразмерно законной преследуемой цели", и являются ли основания, приведенные национальными органами власти, для обоснования этого вмешательства "относимыми к делу и достаточными"<sup>24</sup>.

30. Исходя из этого, соразмерность требует установления справедливого равновесия между общими интересами и требованиями защиты основных прав, что является неотъемлемой частью всей Конвенции. Во многих случаях, связанных с нарушением статей 8, 10 и 11 Конвенции – которые важны для анализа данного Закона – Суд устанавливал, что вмешательство служило законной цели, однако при этом ответчик не проходил тест соразмерности<sup>25</sup>.

#### *Рекомендация СМ/Rec(2007)14*

31. Рекомендация о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, хотя она и не является юридически обязывающей, представляет собой важную веху в усилиях Совета Европы по содействию демократии, верховенству права и правам человека. В Рекомендации признается: "важнейший вклад, внесенный неправительственными

<sup>24</sup> Заявление № 37083/03, постановление от 8 октября 2009 года, пункт 68.

<sup>25</sup> См., например, дело "*Кэмпбелл (Campbell) против Соединенного Королевства*", заявление № 1359/88, постановление от 25 марта 1994 года (нарушение статьи 8). "*Хэндисайд (Handyside) против Соединенного Королевства*", см. выше примечание 16. "*Санди Таймс (Sunday Times) против Соединенного Королевства*" (№ 1), заявление № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 года (нарушение статьи 10). "*Ешилгоз (Yeşilgöz) против Турции*", заявление № 45454/99, постановление от 20 декабря 2005 года. "*Кьелдсен, Буск Мадсен и Педерсон (Kjeldsen, Busk, Madsen and Pederson) против Дании*", заявление № 5095/71, 5920/72, 5926/72, постановление от 7 декабря 1976 года. "*Лоузиду (Loizidou) против Турции*", заявление № 15318/89, постановление от 23 марта 1995 года. "*Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана*", см. выше примечание 24 (нарушение статьи 11). См. также Сборник заключений Венецианской комиссии о свободе объединений, Страсбург, 16 июля 2013 года, CDL(2013)035 стр. 9-12.

организациями (НПО) в развитие и осуществление демократии и прав человека, в частности благодаря содействию просвещению общества, участию в общественной жизни и обеспечению прозрачности и подотчетности государственной власти, и столь же важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ". В ней также подчеркивается роль НПО в "достижении целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций и Устава Совета Европы"<sup>26</sup>.

32. В Рекомендации НПО определяются как "добровольные самоуправляемые объединения или организации, созданные для осуществления по сути некоммерческих задач их учредителей или членов". Данное определение относится как к тем организациям, в которых есть членство, так и к тем, в которых членства нет, но не к политическим партиям (пункты 1-2 Рекомендации).
33. В Рекомендации излагается ряд принципов, регулирующих правовой статус НПО, которые имеют особое значение для оценки соответствия рассматриваемого Закона международным стандартам<sup>27</sup>. Это, помимо всего прочего, включает: сферу действия законных задач НПО; внутреннее управление НПО; сбор средств, собственность и общественную поддержку НПО; отчетность и надзор в отношении НПО; обязанности НПО; и статус иностранных НПО. Эти принципы должны образом рассматриваются в данном Заключении.
34. Важно отметить, что на многие принципы, изложенные в данной Рекомендации, конкретно ссылался Суд. Например, в деле *"Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyueti and Israfilov) против Азербайджана"* Суд конкретно ссылался на принципы, изложенные в Рекомендации, в отношении роспуска НПО; внутреннего управления у НПО; разрешенных задач НПО, а также в отношении надзора за НПО и их ответственности<sup>28</sup>. Это подчеркивает важную роль данной Рекомендации в общей структуре Совета Европы, призванной защищать демократию и права человека, учитывая политический характер данного документа.

### *Иностранное финансирование НПО*

---

<sup>26</sup> Преамбула, Рекомендация.

<sup>27</sup> См. также Декларацию Комитета министров о деятельности Совета Европы по совершенствованию защиты правозащитников и содействию их деятельности, принятую Комитетом министров 6 февраля 2008 года, в которой, в частности, содержится призыв к государствам-членам "обеспечивать, чтобы их законодательство, в частности о свободе объединений, мирных собраний и выражения мнения, соответствовало международно признанным стандартам в области прав человека..." (пункт 2. vi).

<sup>28</sup> Пункт 39. постановления.

35. В Рекомендации *CM/Rec(2007)14* излагается важный руководящий принцип, касающийся законных источников дохода НПО:

"50. НПО должна иметь право просить и получать финансирование – денежные или натуральные пожертвования – не только от государственных органов в своей стране, но также от институциональных или индивидуальных доноров и от других *государственных или многосторонних агентств*, будучи обязана соблюдать при этом только законодательство, *обычно относящееся* к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий" (выделено нами)<sup>29</sup>.

36. При разработке данного принципа Венецианская комиссия отмечает, что:

"Иностранное финансирование НПО временами вызывает проблемы у государств. Венецианская комиссия признает, что могут быть разные основания для того, чтобы государства ограничивали иностранное финансирование, в том числе для предупреждения отмывания денег и финансирования терроризма. Однако эти законные цели не должны использоваться в качестве предлога для контроля над НПО или для ограничения их способности осуществлять свою законную работу, в частности, по защите прав человека. Предупреждение отмывания денег или финансирования терроризма не требует и не оправдывает запрета или системы предварительного разрешения со стороны правительства в отношении иностранного финансирования НПО"<sup>30</sup>.

37. Вышеуказанный принцип отражен и в ряде документов Организации Объединенных Наций (ООН), в том числе и в Декларации Генеральной ассамблеи ООН о правозащитниках<sup>31</sup>, и Резолюции 22/6 Совета ООН по правам человека<sup>32</sup>. В статье 13 Декларации предусматривается, что:

"Каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации".

38. Значение статьи 13 Декларации проистекает из того факта, что в ней не проводится различие между источниками финансирования, будь то национальные, иностранные или международные. И хотя Декларация не является обязывающим документом, тем не менее она была единогласно

---

<sup>29</sup> См. также пункты 100-101 пояснительного меморандума к Рекомендации ("Пояснительный меморандум").

<sup>30</sup> Сборник заключений Венецианской комиссии о свободе объединений, стр. 16, см. выше примечание 25.

<sup>31</sup> Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 53/144, приложение.

<sup>32</sup> Резолюция № 22/6 от 21 марта 2013 года.

принята Генеральной ассамблеей ООН и содержит набор принципов и прав, основанных на стандартах в области прав человека, закрепленных в других международных документах, которые имеют юридически обязывающую силу<sup>33</sup>.

39. Аналогичным образом, Резолюция 22/6 Совета по правам человека призывает государства-члены обеспечивать, чтобы требования к отчетности не препятствовали функциональной самостоятельности НПО и не налагали *дискриминационных* ограничений в отношении потенциальных источников финансирования<sup>34</sup>.
40. Во втором тематическом докладе докладчика ООН о правах на мирные собрания и объединения, который был опубликован в 2013 году, конкретно рассматривается вопрос об иностранном финансировании НКО/ОГО. В докладе, в частности, говорится:

"Возможности для НКО иметь доступ к финансированию и иным ресурсам из национальных, иностранных и международных источников являются неотъемлемой частью права на свободу объединений, и ограничения в этой связи нарушают статью 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и другие документы в области прав человека, в том числе Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах"<sup>35</sup>.
41. Притом что в предыдущем пункте содержится конкретная ссылка на статью 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, важно отметить, что статья 11 Конвенции близка по структуре статье 22 Международного пакта, в том числе и в отношении законного вмешательства в свободу объединений<sup>36</sup>.
42. Право НПО на получение грантов конкретно признано Судом как неотъемлемое право юридического лица. По делу "*Рамазанова (Ramazanova) и другие против Азербайджана*" Суд отметил, что национальное законодательство действительно ограничило возможность ассоциации осуществлять должным образом свою деятельность как

---

<sup>33</sup> См. второй тематический доклад докладчика ООН о правах на мирные собрания и объединения, Генеральная ассамблея ООН, A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 года, пункт 17.

<sup>34</sup> См. также "Обсерватория по защите правозащитников: "Нарушение права НПО на финансирование: от преследований до криминализации", ежегодный доклад, 2013.

<sup>35</sup> Пункт 20. доклада, см. выше примечание 34.

<sup>36</sup> См., в частности, пункты 1 и 2 статьи 22 Международного пакта: "1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Пользование этим правом 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. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции ". См. выше о законном вмешательстве в свободу выражения мнения и объединений.

благотворительную, поскольку в отсутствие статуса юридического лица она не могла получать какие-либо гранты или пожертвования, которые представляют собой один из основных источников дохода для НПО в Азербайджане<sup>37</sup>.

43. Суд не рассматривал вопрос о законной свободе вмешательства в отношении государственных средств, которые НПО получают от государственных органов власти, но при этом данный вопрос недавно рассматривался Верховным судом США. В деле "*Агентство по международному развитию и другие против Международного альянса за открытое общество и другие*"<sup>38</sup> Верховный суд аннулировал нормы USAID, которая требовала от НПО соглашаться с политикой правительства, направленную против проституции, для того чтобы получать финансирование для борьбы с распространением в мире ВИЧ/СПИД. Верховный суд отметил, что правительство не может использовать федеральную программу финансирования, для того чтобы заставить поддерживать государственную политику, которая по своему характеру не может быть ограничена сферой действия правительственной программы, и вынес постановление о нарушении принципа "*свободы слова*" (*free speech*), воплощенного в первой поправке к Конституции США. Последствия такого решения значительны: сам факт того, что НПО получает правительственное финансирование, необязательно означает, что она обязана соглашаться с государственной политикой или разделять ее по конкретному вопросу, например, что она должна действовать как "агент" правительства.

#### *Политическая деятельность НПО*

44. В Рекомендации СМ/Rec(2007)14 излагается ряд руководящих принципов, касающихся законных целей НПО:

"5. НПО должны иметь право на свободу выражения мнения и все другие универсально и регионально гарантированные права, которые к ним применимы.

6. НПО не должны быть объектом регулирования со стороны государственных органов.<sup>39</sup>

11. НПО должны иметь возможность свободно осуществлять свои задачи при условии, что и задачи, и средства их достижения, соответствуют требованиям демократического общества.

---

<sup>37</sup> Пункт 59. постановления, см. выше примечание 13.

<sup>38</sup> № 12-10, постановление от 20 июня 2013 года. С постановлением можно ознакомиться по ссылке: [http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/12-10\\_21p3.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/12-10_21p3.pdf)

<sup>39</sup> См. пункты 26-29, 31 пояснительного меморандума.

12. . НПО должны иметь возможность свободно заниматься исследованиями, обучением и пропагандой по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, совпадает ли их позиция с политикой правительства или же требует изменения законодательства.

13. НПО должны иметь возможность свободно поддерживать того или иного кандидата или партию в период проведения выборов или референдумов при условии, что они соблюдают прозрачность, декларируя свои побудительные причины. Любая подобная поддержка должна также подчиняться законодательству о финансировании выборов и политических партий".<sup>40</sup>

45. Статьи 10 и 11 Конвенции обеспечивают широкую защиту НПО в том, что касается их законных целей и деятельности, в том числе и "политических", и поэтому любое вмешательство в эти цели и деятельность должно отвечать тщательному надзору со стороны Суда.
46. Признавая роль "плюрализма, терпимости и широты взглядов"<sup>41</sup>, а также роль НПО в демократическом обществе, Суд разработал два принципа, лежащих в основе свободы выражения мнения. Во-первых, при законных целях (там же, пункт 25) это применимо не только к "информации" или "идеям", которые воспринимаются благоприятно или считаются малозначительными, но и тех, которые "оскорбляют, шокируют или возмущают государство или любую категорию населения"<sup>42</sup>. Во-вторых, законные исключения должны "толковаться узко и при этом необходимо убедительно установить необходимость для любых ограничений"<sup>43</sup>, – и это не должно строиться таким образом, чтобы это превратило права, защищаемые Конвенцией, в "теоретические и иллюзорные", а не "практические и эффективные"<sup>44</sup>. Что касается статьи 10, то Суд предоставляет НПО такой же уровень защиты, который предоставляется другим столпам гражданского общества, СМИ и журналистам<sup>45</sup>.
47. Суд считает отношения между статьями 10 и 11 как "lex generalis" ("общий закон, закон, содержащий общее урегулирование каких-либо отношений") и "lex specialis" ("специальный закон отменяет (вытесняет)

---

<sup>40</sup> См. пункты 34-39 пояснительного меморандума.

<sup>41</sup> Дело "*Хэндисайд (Handyside) против Соединенного Королевства*", пункт 49., см. выше примечание 16.

<sup>42</sup> Там же.

<sup>43</sup> ""*Обсервер*" и "*Гардиан*" (*Observer and Guardian*) против Соединенного Королевства", заявление № 13585/88, постановление от 26 ноября 1991 года.

<sup>44</sup> "*Сахновский (Sakhnovskiy) против России*", заявление № 2127/03, постановление Большой Палаты от 2 ноября 2009 года, пункт 99. См. также Венецианская комиссия, "Стандарты в отношении неправительственных организаций и свободы объединений", CDL-AD(2013)017, 28 марта 2013 года, пункт 42.

<sup>45</sup> См., например, "*Видес Айзсардзибас Клубс (Vides Aizsardzibas Klubs) против Латвии*", заявление № 57829/00, постановление от 27 мая 2004 года. "*Радио "Твист" А.С. (Radio Twist A.S.) против Словакии*", заявление № 62202/00, постановление Палаты от 19 декабря 2006 года.

общий закон")<sup>46</sup>. Исходя из этого, несмотря на самостоятельную роль и конкретную сферу применения, статья 11 рассматривается в свете статьи 10, учитывая, что "защита мнений и свобода их выражений является одной из задач свободы собраний и объединений, как это воплощено в статье 11"<sup>47</sup>. Защита предоставляется как политическим партиям<sup>48</sup>, так и другим объединениям<sup>49</sup>. Суд признает, что индивидуальные интересы должны подчас подчиняться интересам группы. При этом демократия не означает просто того, что взгляды большинства должны всегда доминировать: необходимо установить равновесие, которое обеспечивает справедливое и надлежащее обращение с меньшинствами и исключает любые злоупотребления доминирующей позицией<sup>50</sup>. Как уже отмечалось, притом что НПО, не имеющие членства, не охватываются статьей 11, они получают защиту от статьи 10, а также других статей Конвенции, относящихся к юридическим лицам<sup>51</sup>.

48. В качестве отсчетной точки любого анализа, НПО должно быть разрешено участвовать в любого рода деятельности, которая в целом разрешена для отдельных лиц, без каких-либо дополнительных ограничений<sup>52</sup>. Это, разумеется, включает и участие в общественной жизни и политике, что является соблюдением одной из основных черт демократии – а именно, создания возможности для членов общества регулировать социальные и политические проблемы через диалог, без использования насилия, "даже когда они раздражают"<sup>53</sup>. Государство имеет свободу усмотрения в определении условий для надзора за политическими партиями и другими объединениями, участвующими в

---

<sup>46</sup> "Эзлен (*Ezelin*) против Франции", заявление № 11800/85, постановление от 26 апреля 1991 года, пункт 34.

<sup>47</sup> "Христианская демократическая народная партия (*Christian Democratic People's Party*) против Молдовы". Заявление № 25196/04, постановление от 2 февраля 2010 года.

<sup>48</sup> "Объединенная коммунистическая партия Турции (*United Communist Part of Turkey*) и другие против Турции", заявление № 19392/92, постановление от 30 января 1998 года. "Партидул Комунистилор (Непечеристи) и Унгуреану (*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu*) против Румынии", заявление № 46626/99, постановление от 3 февраля 2005 года.

<sup>49</sup> "Сидиропулос (*Sidiropoulos*) и другие против Греции", см. выше примечание 15. "Горжелик (*Gorzelik*) и другие против Польши", см. выше примечание 20. "Калифатимаат (*Kalifatstaat*) против Германии", заявление № 13828/04, постановление от 11 декабря 2006 года. "Жечев (*Zhechev*) против Болгарии", заявление № 57045/00, постановление Палаты от 21 июня 2007 года.

<sup>50</sup> См. "Янг, Джеймс и Вебстер (*Young, James and Webster*) против Соединенного Королевства", заявление № 7601/76; 7806/77, постановление от 13 августа 1981 года. "Шассаню (*Chassagnou*) и другие против Франции", заявления №№ 25088/94, 28331/95, постановление Большой Палаты от 29 апреля 1999 года.

<sup>51</sup> Это, разумеется, означает, что НКО, не имеющая членства, сначала получит статус юридического лица.

<sup>52</sup> См. Экспертный совет по законодательству об НПО "Условия создания неправительственных организаций", пункт 33 и далее, см. выше примечание 9.

<sup>53</sup> "Объединенная коммунистическая партия Турции (*United Communist Part of Turkey*) и другие против Турции", пункты 57-58., см. выше примечание 21.



выборах. При этом Конвенция предоставляет широкую защиту "политической" деятельности НПО.

49. Суд неоднократно признавал роль НПО в демократических обществах. В деле *"Жечев (Zhechev) против Болгарии"*, которое было связано с ассоциацией, стремившейся, помимо прочего, добиться отмены болгарской Конституции 1991 года, восстановить монархию и открыть границу между "бывшей Югославской Республикой Македония" и Болгарией, Суд отметил, что организация может выступать за перемены в правовом и конституционном порядке, при условии, что используемые для достижения этой цели средства являются мирными и демократичными, и если предлагаемые перемены сами по себе совместимы с основополагающими демократическими принципами. Факт того, что организация требует политических перемен или же что ее деятельность рассматривается иным образом, как "политическая", сам по себе не оправдывает вмешательство в свободу объединения, в том числе и требование о том, чтобы организация зарегистрировалась как политическая партия для того, чтобы участвовать в политической жизни. Это тем более важно, если национальное законодательство содержит широкое или расплывчатое определение политической деятельности:

"Первое, что необходимо отметить в этой связи, это неопределенность в отношении термина "политический", как он использован в пункте 2 статьи 12 Конституции 1991 года и как он толкуется судами страны. ... В этом контексте [различных толкований национальными судами] и принимая во внимание, что этот термин сам по себе расплывчатый и может быть предметом весьма разных толкований, то весьма вероятно, что суды Болгарии могут обозначать любые цели, которые в определенной степени связаны с нормальным функционированием демократического общества, как "политические" и, соответственно, ориентировать учредителей юридических структур, желающих продолжать осуществлять эти цели, к тому, чтобы зарегистрировать их как политические партии, вместо "обычных объединений". В силу этого, классификация, основанная на этом критерии, может привести к непоследовательным результатам и породить значительную неопределенность среди тех, кто хотел бы подать заявку на регистрацию таких структур"<sup>54</sup>.

50. Защита, предоставляемая в отношении политической деятельности НПО, также включает их право на публикацию и распространение пропагандистских материалов, обращения к властям с целью продвинуть свои идеи и задачи, а также для привлечения добровольцев к своей деятельности. В ином случае право на участие в политической деятельности будет лишено какого-либо содержания<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Пункт 55. постановления. См. также Экспертный совет по законодательству об НПО "Условия создания неправительственных организаций", пункты 20-24., см. выше примечание 9.

<sup>55</sup> См., например, *"Корецкий (Koretsky) и другие против Украины"*, см. выше примечание 30. См. Экспертный совет по законодательству об НПО "Условия создания неправительственных организаций", пункты 33-45., см. выше примечание 9.

## Соответствие рассматриваемого Закона международным стандартам

### *Определение НКО-иностраный агент*

51. Закон применяется к НКО, которые: 1) получают или намерены получить денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, включая и тех, кто на законных основаниях проживает в России, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц, и (или) от российских юридических лиц, получающих или намеренных получить денежные средства и иное имущество из указанных источников; и 2) участвуют, в том числе в интересах иностранных источников, в "политической деятельности", осуществляемой на территории Российской Федерации, как это определено данным Законом<sup>56</sup>.
52. Средства и иное имущество, предоставляемые открытыми акционерными обществами с государственным участием и их дочерними обществами из определения иностранного финансирования исключены.<sup>57</sup> Помимо этого, из сферы действия данного Закона исключены государственные корпорации и государственные компании, а также созданные ими НКО, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные) учреждения, политические партии, религиозные организации и профсоюзы (объединения работодателей и торгово-промышленные палаты).<sup>58</sup>
53. Закон применяется ко всем типам финансирования для НКО, при этом единственным заметным исключением является иностранное финансирование, получаемое от государственных акционерных компаний с государственным участием и их отделений. При этом не устанавливается какой-либо минимальный порог сумм и поэтому даже символическое иностранное финансирование, как представляется, приведет к применению данного Закона. На первый взгляд можно полагать, что денежные средства от российского юридического лица, которые это лицо также получает из иностранных источников, рассматриваются также как иностранные средства/имущество<sup>59</sup>. При

---

<sup>56</sup> Статья 29, пункт 6, абзац 9, Федеральный закон № 82-ФЗ, "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 года с изменениями ("ЗОО"). Статья 2 пункт 6 Федерального закона № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 года с изменениями ("ЗНКО").

<sup>57</sup> Пункт 6 статьи 2 ЗНКО с изменениями.

<sup>58</sup> Пункты 4, 6, 7 статьи 1 ЗНКО с изменениями.

<sup>59</sup> См. Международный центр по некоммерческому праву (ICNL), "Обзор Федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" от 20 июля 2012 года, №121-ФЗ (далее "Обзор федерального закона"), стр. 5.

этом доклад Генерального прокурора о выполнении Закона позволяет сделать иной вывод. В докладе говорится, что НКО, для того чтобы избежать применения данного Закона, использовали российских посредников для получения иностранных денежных средств, в частности, учитывая, что российский донор не имеет юридической обязанности раскрывать для НКО источник вноса<sup>60</sup>.

54. Закон применяется как к тем НКО, которые получают иностранное финансирование, но также и к тем, которые *намерены* получить такие денежные средства. Что касается первой категории, то это, вероятно, относится к НКО, которые получали такие денежные средства на время вступления Закона в силу – а не к тем НКО, которые получали денежные средства до того, как он вступил в силу. Однако в этом отношении в Законе существует неясность (см. ниже пункты 106-107, 111)<sup>61</sup>. В отношении второй категории, НКО не могут получить какие-либо иностранные денежные средства, до того как они были занесены в реестр НКО-иностранцев.
55. НКО, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики. Деятельность, направленная на оказание влияния на общественное мнение в вышеуказанных целях также рассматривается как политическая деятельность. Эта деятельность рассматривается как политическая независимо от того, осуществляет ли ее НКО в интересах иностранного донора или же без такой цели<sup>62</sup>. Действительно, как представляется, что НКО необязательно получать финансирование из иностранных источников для того, чтобы этот Закон начал к ней применяться. НКО рассматривается как участвующая в политической деятельности даже в том случае, если она участвует в деятельности, организуемой другой организацией, получающей денежные средства из иностранных источников. В Законе не рассматривается подробно, какого рода политическая деятельность конкретно будет вызывать его применение, а используются скорее такие расплывчатые термины, как "политические акции", "государственная политика", "формирование общественного мнения" и "влияние"<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> См. протокол заседания Совета Федерации 10 июля 2012 года, стр. 24: [council.gov.ru/media/files/41d47a3ddf1ee42efa03.pdf](http://council.gov.ru/media/files/41d47a3ddf1ee42efa03.pdf)

<sup>61</sup> См. также Экспертный совет по законодательству об НПО, "Заключение о поправках 2009 года к Закону об НПО в Азербайджане и о его применении", МНПО Conf/Exp (2011) 2 сентября 2011 года, пункт 139 (применение закона с обратным действием).

<sup>62</sup> Пункт 6 статьи 2 ЗНКО с поправками.

<sup>63</sup> См. ICNL, "Обзор Федерального закона", стр. 5, см. выше примечание 59.

56. В соответствии с Законом, широкий круг целей и направлений деятельности исключается из определения политической деятельности. Это охватывает: деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира<sup>64</sup>, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества. Однако деятельность в области *прав человека* и *роль стража общественных интересов*<sup>65</sup>, помимо прочего, в этом списке явно отсутствует<sup>66</sup>.
57. Определение НКО-иностранной агент в Законе вызывает ряд вопросов. Во-первых, представляется, что к применению данного Закона приводит любая сумма иностранных денежных средств, полученных НКО, занимающихся "политической деятельностью". Что касается статьи 11 Конвенции, то это вызывает вопрос об отсутствии соразмерности вмешательства в данном случае. Помимо этого, последствия Закона для НКО, которая получила иностранные денежные средства до вступления Закона в силу, неясны и поэтому эти положения не соответствуют требованию "предписано законом".
58. Определение "политической деятельности" в Законе также не соответствует требованию "предписано законом" в отношении статей 10 и 11 Конвенции. Существует явное отсутствие ясности в отношении деятельности, которая рассматривается как политическая, что признается государственными органами (ниже, пункт 106). Закон предоставляет государственным органам широкую свободу усмотрения в отношении того, чтобы квалифицировать конкретную деятельность как "политическую" и тем самым реально воспрепятствовать НКО-получателю иностранных денежных средств в участии в любой форме деятельности, в том что касается какого-либо государственного решения, вызывающего у этой НКО озабоченность<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> При этом в Заключение Комиссара (см. выше примечание 5) сообщается о по крайней мере 14 экологических группах, которые получили официальное предупреждение от прокуратуры, что от них потребовать зарегистрироваться как "иностранная агенты", см. ниже пункт 106.

<sup>65</sup> См., например, "*Vides Aizsardzības Klubs (Vides Aizsardzības Klubs) pretim Latvijai*", пункт 42, в котором Суд конкретно признал роль "стража общественных интересов" НПО, см. выше примечание 45.

<sup>66</sup> Пункт 6 статьи 2 ЗНКО с поправками. См. Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы, пункт 21 (ниже: "Заключение Комиссара"), см. выше примечание 5.

<sup>67</sup> См. также Экспертный совет по законодательству об НПО, "Заключение о поправках 2009 года к Закону об НПО в Азербайджане и о его применении", пункты 2, 16, 63, 64, 66, 67, 137., см. выше примечание 61.

59. Последствия данного Закона для НКО, деятельность которых не подпадает под сферу его действия (выше, пункт 56), также неясны. Например, Закон об общественных объединениях позволяет общественному объединению участвовать в "активистской" и "лоббистской" деятельности, а также в избирательных кампаниях, при соблюдении Закона о выборах.<sup>68</sup> Однако если общественное объединение – получатель иностранных денежных средств, реализующий задачи в сфере культуры, начинает выступать по политическим вопросам, которые не связаны с уставными целями – или же, в данном случае, присоединяется к инициативной кампании другой организации, то неясно, будет ли такая деятельность приводить к применению рассматриваемого Закона, то есть, будет ли рассматриваться данное объединение как "иностранный агент"? Кроме того, учитывая широкое понятие политической деятельности в Законе, неясно, какого рода деятельность будет действительно пониматься как активистская на основании данного Закона. Например, если благотворительная организация – получатель денежных средств выступит с публичным заявлением в поддержку инициативы по пересмотру данного Закона, то неясно, приведет ли такая деятельность к тому, что данная благотворительная организация должна будет зарегистрироваться как "иностранный агент". Можно себе представить, что публичные заявления в поддержку могут быть расценены государственными органами как правозащитная деятельность, что приведет к применению данного Закона к благотворительности. Это лишь некоторые примеры неясности, характеризующие определение политической деятельности, и это вызывает озабоченность<sup>69</sup>.
60. Применение понятия политической деятельности, предусмотренной в Законе, усиливает вышеизложенную обеспокоенность. Как отмечается в Заключении Комиссара Совета Европы:
- "52. Исходя из результатов проведенных до сих пор проверок, тот спектр деятельности, которая признана как "политическая", включает следующее: предоставление информации Комитету ООН против пыток о соблюдении Россией Конвенции против пыток; обращение с делами и участие в разбирательстве в Европейском суде по правам человека; продвижение экологических вопросов, в том числе и с госорганами; мониторинг нарушения прав человека и информирование общественности о результатах этого мониторинга; организация семинаров, обсуждений за "круглым столом" и других мероприятий для обсуждения государственной политики и внешней политики; предоставление государственным служащим идей, мнений и рекомендаций в области политики, представляющей общественный интерес, и аналогичная деятельность. Вся эта деятельность подпадает под законное осуществление права на свободу выражения мнения".<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Статья 27 ЗОО.

<sup>69</sup> См. ICNL, "Обзор Федерального закона", стр. 4-6, см. выше примечание 59.

<sup>70</sup> См. выше примечание 5.

61. Следует отметить, что наличие юридического определения политической деятельности НКО необязательно приводит само по себе к проблемам, учитывая обусловленный характер прав, защищаемых на основании статей 10 и 11 Конвенции. Однако это требует тщательного равновесия между законными публичными целями, которые призваны обеспечить такое определение, и частными индивидуальными интересами. В Германии, например, НКО, освобожденные от уплаты налогов, не могут заниматься "политической деятельностью", формы которой излагаются в ограниченном списке: они не могут напрямую поддерживать политические партии и им не разрешается поддерживать или вести кампанию за политические партии или их политических представителей. НКО, которая нарушает данные обязательства, может потерять свой привилегированный налоговый статус, но при этом она не может быть распущена. С другой стороны, не предусмотрено каких-либо ограничений политической деятельности тех НКО, которые не освобождены от уплаты налогов, что является нормой в Европе<sup>71</sup>.

#### *Реестр НКО-иностранцев*

62. НКО, осуществляющая функции "иностранного агента", должна быть включена в отдельный реестр ("реестр иностранных агентов"), который ведет Министерство юстиции. Закон требует от НКО, подавшей заявление на получение статуса юридического лица, одновременно подать заявление на включение в реестр иностранных агентов, если она получает или *намеревается* получать иностранные денежные средства и участвовать в политической деятельности. Те НКО, которые уже включены в реестр юридических лиц и стремятся осуществлять политическую деятельность, должны подать заявление о внесении в реестр иностранных агентов, независимо от того, получали ли они уже иностранные денежные средства или намереваются это сделать<sup>72</sup>. При этом неясно, каковы последствия Закона для НКО, которая внесена в реестр иностранных агентов, однако затем не реализует свои планы по получению иностранных денежных средств<sup>73</sup>.
63. В Приказе Министерства юстиции Российской Федерации о порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, подробно излагаются правила, регулирующие содержание реестра иностранных агентов и процесс регистрации. От

---

<sup>71</sup> См. ICNL, "Политическая деятельность НКО: международное право и эффективная практика", *Международный журнал некоммерческого права*, том 12, выпуск 1, ноябрь 2009 года.

<sup>72</sup> Пункт 6 статьи 21, абзац 9, пункт 8 статьи 29, абзац 6, ЗОО с поправками, статья 13.1, пункт 5, абзац 9-10, ЗНКО с поправками. Статья 2 Приказа Министерства юстиции Российской Федерации о порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента от 30 ноября 2012 года, № 223 ("Приказ").

<sup>73</sup> ICNL, "Обзор Федерального закона", стр. 5, 7, см. выше примечание 59.

НКО-иностранного агента требуется предоставить значительный объем информации для внесения в реестр, включая личные данные учредителей и юридических представителей, информацию о планируемых доходах из иностранных источников, тип дохода из иностранного источника, сведения об иностранных донорах и задачу и тип политической деятельности, которую намеревается осуществлять организация<sup>74</sup>.

64. Отдельный реестр для НКО-иностранцев порождает вопрос о соответствии этого статьям 10 и 11 Конвенции, поскольку это не совместимо с требованием соразмерности. Если предполагаемая задача отдельного реестра состоит в том, чтобы обеспечить прозрачность иностранного финансирования НКО, то это могло бы быть достигнуто менее интрузивными мерами. Особенно если учитывать положение законодательства об отмывании денег, в котором предусматривается обязательный надзор за любыми иностранными поступлениями денежных средств в НКО (не только "иностранцев"), превышающих порог в 200 000 рублей (см. ниже пункт 78.).
65. Возникает также вопрос о совместимости требований об отдельном регистре со статьей 14 Конвенции (запрещение дискриминации). В статье 14 говорится следующее:

"Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, *политических или иных убеждений*, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам" (выделено нами).<sup>75</sup>

Российские законодатели неоднократно заявляли, что главная цель данного Закона – противодействовать *политическому* влиянию НКО-иностранцев<sup>76</sup>. Учитывая, что от НКО, которые не рассматриваются как "политические", не требуется подавать заявление о включении в реестр иностранных агентов – независимо от уровня того

---

<sup>74</sup> Статья 8 Приказа.

<sup>75</sup> Важно отметить, что нарушение статьи 14 не предполагает нарушение других прав, гарантированных на основании Конвенции. См. *Бельгийское лингвистическое дело (Belgian Linguistic Case)*, заявления №№ 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, постановление от 23 июля 1968 года.

<sup>76</sup> См., в том числе, заявления Михаила Старшинова (соавтора Закона, депутата Государственной думы и депутата от партии "Единая Россия"): "некоторые политические технологии [...] позволяют разрушать конституционный порядок государств благодаря использованию НПО и аналогичных структур", и правящей партии "Единая Россия": "те НПО, которые занимаются политической деятельностью и оплачиваются из вне, должны иметь статус иностранного агента, для того чтобы общественность видела, кто внедряет идеи в их умы и кто оплачивает эту работу". [Примечание переводчика: обратный перевод с английского] <http://www.mdx.ac.uk/aboutus/news-events/news/russia-foreign-agent-law.aspx>

финансирования, которое они получают из иностранных источников – и учитывая штрафы и уголовные санкции в отношении тех НКО, которые отказываются подавать заявление на внесение в этот реестр (см. ниже пункты 86-87), есть основания утверждать, что НКО-иностранцы в этом Законе вновь подвергаются дискриминации по политическим причинам.

### *Требование об обозначении*

66. В соответствии с Законом, в любых материалах, публикуемых или распространяемых НКО, внесенной в реестр иностранных агентов, в частности, в СМИ и/или с использованием Интернета, должно быть указано на то, что эти материалы изданы и/или распространены "некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента". Закон – или же в этой связи иное российское законодательство – не содержит определения слова "материалы", и поэтому требование об обозначении, как представляется, применяется к любым материалам, которые издаются или распространяются данной НКО, в том числе и к тем, которые необязательно связаны с ее политической деятельностью<sup>77</sup>. Кроме того, неясно, относятся ли требования об обозначении к любой странице данного материала или же только к титульному листу.
67. Требование об обозначении не соответствует руководящим принципам, изложенным в Рекомендации CM/Rec(2007)14 в отношении свободы выражения мнения НПО (см. выше пункты 44-50.), и в связи с этим возникает вопрос о соответствии статьям 10 и 11 Конвенции. Важно, что статья 10 предоставляет защиту не только в отношении существа выражаемых идей и распространяемой информации, но и в отношении той *формы*, в которой это передается<sup>78</sup>. В этом отношении положение об обозначении, содержащееся в Законе, не отвечает требованию "предусмотрено законом", учитывая расплывчатость самого термина "материал" и отсутствие ясности в отношении того, какие же материалы подлежат обозначению. Требование об обозначении, как представляется, не служит и какой-либо законной цели, учитывая исчерпывающий список разрешенных исключений, содержащийся в статьях 10 и 11 (см. выше пункты 25-26.), и их узкое толкование Судом, что отражает его приверженность "плюрализму, терпимости и широте взглядов"<sup>79</sup>. В этом отношении важно отметить, что Закон не рассматривает "политическую деятельность" и иностранное финансирование НКО как саму по себе

---

<sup>77</sup> Пункт 1 статьи 24 ЗНКО с поправками. См. ICNL "Обзор Федерального закона", стр. 7-8, см. выше примечание 59.

<sup>78</sup> "Обершлик (*Oberschlick*) против Австрии" (№ 1), постановление от 23 мая 1991 года, серия А № 204, стр. 25, пункт 57.

<sup>79</sup> "Хэндисайд (*Handyside*) против Соединенного Королевства", пункт 49., см. выше примечание 16.



незаконную деятельность<sup>80</sup>. Это ограничивает возможность государства ссылаться на любые законные основания для вмешательства, которые изложены в статьях 10 и 11 Конвенции.

68. Аналогично требованию о регистрации (см. выше пункт 65), положения, регулирующие требования об обозначении и использовании термина "НКО-иностраный агент", вызывают вопрос соответствия статье 14 Конвенции (запрещение дискриминации). Как уже отмечалось, российские законодатели неоднократно заявляли, что главная цель Закона состоит в противодействии "политическому" влиянию НКО-получателя иностранных денежных средств, и поэтому существует озабоченность в связи с тем, что требование об обозначении и использовании термина "иностраный агент" лишь даст дополнительные основания для необоснованной дискриминации НКО по политическим причинам.
69. Использование термина "иностраный агент", определение которого в Законе дано широко, вызывает особую озабоченность, учитывая его отрицательный смысл в России<sup>81</sup>. Эта озабоченность сочетается с потенциальным влиянием Закона об измене на НКО. Данный Закон, вступивший в силу 14 ноября 2012 года, определяет измену следующим образом: "выдача иностранному государству, международной или иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации"<sup>82</sup>. До сегодняшнего дня не сообщалось о каких-либо делах, связанных с применением данного Закона к НКО, и поэтому его последствия для НКО еще предстоит оценить<sup>83</sup>.
70. Использование термина "иностраный агент" обосновывается государственными органами ссылкой на аналогичную практику в других странах, в том числе на Акт о регистрации иностранных агентов,

---

<sup>80</sup> Пункт 1 статьи 24, пункт 1 статьи 26 ЗНКО с поправками.

<sup>81</sup> Опрос общественного мнения, проведенный российским институтом социологических исследований, выявил, что 62% респондентов негативно воспринимают термин "иностраный агент". См. Заключение Комиссара, пункт 57. В Заключении также говорится о том, что зимой 2013 года бездомные отказывались принять предложение об убежище от представителей НКО, занимающихся поддержкой нуждающихся, и говорили при этом, что они не хотят получать помощь от "иностраных агентов". Там же, пункт 58, см. выше примечание 5.

<sup>82</sup> Статья 1.2. Закона.

<sup>83</sup> См. Заключение Комиссара, пункты 23-24, см. выше примечание 5.

принятый в США ("FARA")<sup>84</sup>. Однако в справке ICNL о FARA отмечается следующее:

"Существуют многочисленные принципиальные различия, которые отличают FARA от Закона об иностранном финансировании (российского Закона, *наш комментарий*)....(1) FARA требует наличия отношений между принципалом-агентом, что является иным понятием, более узким, чем финансовые взаимоотношения; (2) FARA не применяется конкретно к лицам или организациям, занимающимся чисто религиозной, научной или благотворительной деятельностью; (3) FARA не ограничивается неправительственными организациями (НПО) и не направлен на них конкретно и вместо определения структур, подлежащих регулированию, посвящен деятельности, подлежащей регулированию, независимо от того, какие структуры осуществляют такую деятельность"<sup>85</sup>.

71. Вышеизложенный анализ необходимо рассматривать и в контексте наилучшей международной практики. Обзор, опубликованный Венецианской комиссией, который, помимо прочего, охватывает и юридические рамки НКО в отношении иностранного финансирования в 24 государствах-членах Совета Европы, а также в Алжире, Киргизстане, Марокко и Тунисе, позволяет сделать вывод, что широкие ограничения, налагаемые на НКО, получающие иностранные денежные средства, не соответствуют наилучшей международной практике и являются скорее исключением, чем правилом<sup>86</sup>.

#### *Требования отчетности в отношении НКО-иностранного агента*

72. Закон вносит новые требования к отчетности для НКО-иностранцев агентов. Помимо того, что они должны быть внесены в отдельный реестр, они должны вести отдельный учет финансовых средств и иного имущества, получаемых через местные и иностранные источники; раз в два года представлять отчет о своей деятельности в Министерство юстиции и информацию о составе своих руководящих органов; раз в два года публиковать отчет о своей деятельности на Интернет-сайте и в СМИ; ежеквартально представлять отчет о расходах денежных средств и иной собственности, включая те, которые получены из иностранных источников. Кроме того, от них требуется проходить обязательный

---

<sup>84</sup> 22 U.S.C. § 611 *et seq.*

<sup>85</sup> ICNL, Справка о регистрации иностранных агентов в США, FARA, от 5 июля 2012 года, стр. 1.

<sup>86</sup> Венецианская комиссия, "Подборка законодательных положений о свободе объединения", CDL(2013)018, Страсбург, 28 марта 2013 года. См. также Венецианская комиссия, "Некоторые предварительные размышления о стандартах и законодательстве, связанных со свободой объединения и неправительственными организациями", CDL(2013)17, Страсбург, 28 марта 2013 года, пункты 30-31.

ежегодный аудит<sup>87</sup>. В отличие от этого, от других НКО требуется ежегодно представлять отчет о деятельности и расходах<sup>88</sup>.

73. В соответствии с Законом, Министерство юстиции ежегодно представляет в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации отчет с подробным описанием политической и иной деятельности НКО-иностранцев и их источниках финансирования, а также о результатах надзора за этой деятельностью<sup>89</sup>.
74. Представляется, что сам по себе факт, что НКО заносится в реестр иностранных агентов, приводит к новым требованиям к отчетности, независимо от суммы полученных средств.
75. С учетом стандартов, установленных Судом, новые требования к отчетности НКО-иностранцев не соответствуют порогу соразмерности в отношении статьи 11 Конвенции. Они возлагают несоразмерную административную и финансовую нагрузку на эти НКО, особенно учитывая, что любой объем полученных иностранных денежных средств вызывает применение новых правил. С другой стороны, новые требования отчетности не применяются к другим НКО, даже если уровень денежных средств, полученных в каждом отдельном случае, превышает порог в 200 000 рублей. В этих случаях данные НКО подвергаются лишь обязательному надзору в отношении такого перевода, в соответствии с Законом об отмывании денег (см. ниже, пункт 78.).
76. Можно также поставить вопрос о соответствии новых требований к отчетности статье 14 Конвенции (запрещение дискриминации), поскольку в Законе в отношении этих требований необоснованно выделяются НКО-иностранцы. Подготовка Министерством юстиции ежегодного доклада о финансировании и деятельности НКО-иностранцев (см. выше пункт 73) означает, что эти НКО представляют собой значительный интерес и подлежат надзору со стороны государственных органов и законодателей, в силу их других отношений с законной политической деятельностью.

#### *Надзор за НКО-иностранцами*

77. В соответствии с Законом, государственные органы проводят плановые ежегодные проверки НКО-иностранцев, притом что другие юридические лица, включая другие НКО, проходят внеплановые

---

<sup>87</sup> Статья 32, пункт 1, 3. ЗНКО с поправками.

<sup>88</sup> Статья 32, пункт 3.2. ЗНКО с поправками.

<sup>89</sup> Статья 32, пункт 16. ЗНКО с поправками.

проверки раз в три года<sup>90</sup>. Закон предусматривает новые основания для проведения внеочередной проверки НКО-иностранных агентов со стороны государственных органов. Таким образом, компетентные государственные органы будут проводить внеплановую проверку в случае истечения содержащегося в предупреждении уполномоченного органа, ранее вынесенном некоммерческой организации, срока устранения нарушения и приведения деятельности в соответствие с Законом; поступления в уполномоченный орган обращений и заявлений граждан, юридических лиц, информации из СМИ о фактах, свидетельствующих о наличии в действиях СМИ признаков экстремистской деятельности; с поступлением информации от государственных органов, органов местного самоуправления о нарушении законодательства Российской Федерации; и в связи с наличием приказа (распоряжения) на основании требования прокурора<sup>91</sup>. Эти новые основания для внеплановых проверок не сопровождаются процессуальными гарантиями, которые защищают другие частные структуры (в том числе НКО, которые не подпадают под категорию "иностранных агентов") от необоснованного вмешательства со стороны государственных органов и которые изложены в Законе о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля<sup>92</sup>.

78. В соответствии с Законом, помимо Министерства юстиции, которое имеет общие полномочия по надзору за НКО, правительственному органу, которому поручено осуществлять контроль за отмыванием денег (Росфинмониторинг), предоставляются полномочия проверять информацию о деятельности НКО, которую он получает в рамках своих полномочий, по своей собственной инициативе или по просьбе Министерства юстиции. В тех случаях, когда информация является неполной или недостоверной, Росфинмониторинг информирует об этом Министерство юстиции<sup>93</sup>. От Росфинмониторинга требуется контролировать все иностранные переводы свыше 200 000 рублей, получаемые НКО, в том числе и теми, которые обозначены как "иностранные агенты"<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Статья 32, пункты 4.1., 4.5. ЗНКО с изменениями. Федеральный закон Российской Федерации № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26 декабря 2008 года. См. ICNL, "Обзор Федерального закона", стр. 9, см. выше примечание 59.

<sup>91</sup> Статья 32, пункт 4.6. ЗНКО с поправками.

<sup>92</sup> См. ICNL, "Обзор Федерального закона", стр. 10, см. выше примечание 59.

<sup>93</sup> Статья 32, пункт 14.1. ЗНКО с изменениями.

<sup>94</sup> Статья 4, пункт 1.2. Федерального закона Российской Федерации № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" от 7 августа 2001 года.

79. В Рекомендации СМ/Rec(2007)14 излагается ряд руководящих принципов в отношении надзора за НКО со стороны государственных органов власти. Эти принципы в целом заключаются в следующем:

"67. Деятельность НПО должна признаваться законной при отсутствии доказательств противного".

"68. От НПО можно потребовать предъявить данные ее бухгалтерского учета, документы и деятельность для проверки надзорным органом, если НПО не выполнила требования к отчетности или если имеются разумные основания подозревать совершенные в прошлом или готовящиеся правонарушения".

"69. НПО не должна подвергаться обыскам и выемкам без объективных оснований для подобных мер и соответствующего судебного постановления".

"70. Не должно иметь место никакое постороннее вмешательство в дела НПО, если не установлен факт серьезного нарушения правовых требований, применимых к НПО, или если отсутствуют разумные основания полагать, что готовится такое нарушение".<sup>95</sup>

80. Важно, что на вышеуказанные принципы существуют *конкретные* ссылки в прецедентной практике Суда<sup>96</sup>. Исходя из этого, притом что у государства есть определенная свобода усмотрения при определении рамок надзора за НКО, это сочетается со строгим надзором со стороны Суда.

81. Положения в данном Законе, которые предоставляют правительству широкие полномочия надзора за НКО-иностранными агентами, не соответствуют вышеизложенным принципам, и в связи с ними возникает вопрос о соответствии этих положений, в частности, статьям 8 и 14 Конвенции.

82. Статья 8 Конвенции гарантирует право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции. Суд распространил защиту частной жизни на основании статьи 8 на служебные помещения, в том числе и НПО<sup>97</sup>. Соответственно, любое законодательство, предоставляющее государственному органу полномочия устраивать досмотр, должно обеспечивать *достаточные гарантии* для исключения *произвольного вмешательства*<sup>98</sup>. То же самое относится к *терроризму* или любому

---

<sup>95</sup> См. пояснительный меморандум к Конвенции, пункты 119-125.

<sup>96</sup> " *Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана*", пункт 39., см. выше примечание 24.

<sup>97</sup> См., например, "*Нимец (Niemietz) против Германии*", заявление № 13710/88, постановление от 16 декабря 1992 года. "*Халфорд (Halford) против Соединенного Королевства*", заявление № 20605/92, постановление от 25 июня 1997 года.

<sup>98</sup> "*Эрнст (Ernst) и другие против Бельгии*", заявление № 33400/96, постановление от 15 июля 2003 года.

типу *экстремисткой деятельности*, когда на них ссылаются в качестве основания для обыска<sup>99</sup>.

83. Учитывая данные стандарты, лежащие в основе статьи 8, расширенные полномочия надзора государственных органов вызывают вопрос о соразмерности. Кроме того, некоторые новые основания для внеплановой проверки не соответствуют требованию о том, что это должно быть "предусмотрено законом". Например, данный Закон предоставляет правительству полномочия проводить внеплановую проверку НКО, основанную на информации, полученной от граждан, юридических лиц или СМИ, информирующих о возможной экстремисткой деятельности НКО. Как представляется, это значит, что любое анонимное сообщение, полученное государственным органом, может стать основанием для внеплановой проверки, особенно учитывая отсутствие ясности в отношении того, что составляет экстремистскую деятельность.
84. Как отмечается в Заключении Комиссара Совета Европы по правам человека, применение положений о надзоре на практике подчеркивает вышеизложенные озабоченности (см. ниже пункт 107.).
85. Положения о надзоре в Законе также поднимают вопрос о соответствии статье 13 (право на эффективное средство правовой защиты) и статье 14 (запрещение дискриминации). Исходя из этого, в том что касается новых оснований для надзора, НКО-иностранные агенты лишаются тех гарантий, которые в ином случае предоставляются частным юридическим лицам, от злоупотребления в связи с надзорными полномочиями государственного органа.

#### *Приостановление деятельности НКО*

86. Деятельность НКО, которая не зарегистрировалась как иностранный агент, может быть приостановлена на срок до 6 месяцев решением компетентного государственного органа, что можно обжаловать. В случае приостановления деятельности НКО приостанавливаются ее права как учредителя средств массовой информации, ей запрещается проводить массовые акции и публичные мероприятия и ее банковский вклад замораживается, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных ее действиями, уплате налогов, сборов и штрафов<sup>100</sup>. НКО

---

<sup>99</sup> "Гиллан и Квинтон (*Gillan and Quinton*) против Соединенного Королевства", заявление № 4158/05, постановление от 20 января 2010 года. См. также Заключение Комиссара, пункты 63-64., см. выше примечание 5.

<sup>100</sup> Статья 32, пункт 5, абзац 6. ЗНКО с изменениями.

может возобновить свою деятельность после включения ее в реестр иностранных агентов<sup>101</sup>.

### *Уголовные санкции*

87. В соответствии с изменениями в Уголовном кодексе злостное уклонение от исполнения обязанностей по предоставлению документов, необходимых для включения в предусмотренный реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, а также другие нарушения Закона, наказываются штрафом в размере до 300 000 рублей (примерно 6 800 евро) или в размере заработной платы за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок<sup>102</sup>.
88. Предусматриваются уголовные санкции в отношении учредителей и руководителей НКО (включая НКО-иностранного агента) или структурного подразделения иностранного НКО (ИНКО), деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний. Они наказываются штрафом в размере до 200 000 рублей (около 4 500 евро) или в размере заработной платы или иного дохода за период до 18 месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок<sup>103</sup>.
89. Руководящие принципы, изложенные в Рекомендации СМ/Рес(2007)14 в отношении санкций против НПО, заключаются в том, что в большинстве случаев соответствующей санкцией в отношении НПО в связи с нарушением юридических требований должно быть просто требование о внесении исправлений в свою деятельность. Если на НПО и/или любые лица, напрямую ответственные, будут налагаться административные, гражданские или уголовные наказания, то они должны быть основаны на действующем законе, который применим к юридическим лицам, и соответствовать принципу *соразмерности*<sup>104</sup>.
90. При разработке вышеизложенных принципов в докладе Экспертного совета по законодательству об НПО о санкциях в отношении НПО отмечается следующее:

"36. Всегда необходимо в первую очередь рассматривать, может ли законная озабоченность властей быть урегулирована путем издания определенной

<sup>101</sup> Статья 32, пункт 5, абзац 6.1. ЗНКО с изменениями.

<sup>102</sup> Статья 330.1, Уголовный кодекс Российской Федерации с изменениями.

<sup>103</sup> Статья 239, Уголовный кодекс, пункт 2.

<sup>104</sup> Пункт 72 Рекомендации. См. пояснительный доклад к Рекомендации, пункт 128.

формы директив, предусматривающих необходимость воздерживаться от определенной деятельности или принимать конкретные действия. В целом, лишь последующее несоблюдение таких директив должно приводить к санкциям и при этом не должно быть немедленного возбуждения административных или уголовных процедур в отношении соответствующего НПО.

37. Поскольку во всех санкциях должен соблюдаться принцип соразмерности, то санкции финансового характера должны учитывать как серьезность конкретного нарушения, ставшего основанием для санкций, так и тех последствий, которые данная санкция будет иметь для соответствующего НПО. В частности, финансовый штраф, который привел бы к банкротству соответствующего НПО, вряд ли будет обоснованным, за исключением случаев серьезных и неоднократных нарушений закона."<sup>105</sup>

91. Как и другие положения Закона, те положения, которые регулируют санкции, должны отвечать гарантиям, предусмотренным в Конвенции, в том числе принципу недискриминации, закрепленному в статье 14 Конвенции, а также требованию, чтобы такое вмешательство было "предусмотрено законом", "служило законной цели" и было "необходимо в демократическом обществе"<sup>106</sup>.

92. Однако данный Закон вышеизложенным стандартам и принципам не соответствует. Положения о временном приостановлении деятельности не соответствуют требованию "предписано законом" в отношении статей 10 и 11 Конвенции, поскольку неясны последствия приостановления деятельности для прав НКО в качестве учредителя органа СМИ, а также для права на проведение общественных собраний и мероприятий. Что касается собраний, то неясно, может ли НКО, деятельность которой приостановлена, участвовать в заседаниях правления органа СМИ и если да, то может ли она участвовать в принятии решений. Кроме того, неясно, может ли НКО, деятельность которой приостановлена, свободно передавать свои права учредителя другому лицу или организации в течение периода времени приостановки. Что касается мероприятий, то притом что временная приостановка конкретно предусматривает запрет для НКО проводить самые общественные собрания и мероприятия, неясно, может ли она, тем не менее, участвовать в общественных собраниях и мероприятиях, организуемых другими. Это лишь несколько свидетельств неясности в отношении положений, регулирующих временную приостановку деятельности, которые свидетельствуют о проблемах, связанных с требованием соблюдать критерий "предусмотрено законом".

---

<sup>105</sup> Экспертный совет по законодательству об НПО, "Санкции и ответственность в отношении НПО", МНПО Conf/Exp (2011) 1, Страсбург, январь 2011 года.

<sup>106</sup> Там же, пункт 31 и далее.



93. Положения Закона о временной приостановке не соответствуют и требованию соразмерности в отношении статей 10 и 11. Как об этом говорится в докладе Экспертного совета по законодательству об НПО, посвященном санкциям в отношении НПО:

"Временный запрет на деятельность НПО в связи с ее поведением в прошлом необязательно был бы неприемлемой санкцией, однако из прецедентной практики Европейского суда ясно следует, что такой запрет должен быть ответом на *особо серьезную проблему* и не должен быть *несоразмерным* в своих последствиях".<sup>107</sup> (выделено нами)

94. С учетом вышеизложенных стандартов, вряд ли может быть какое-либо обоснование временного запрета в отношении НПО, в частности, если она уже внесена в реестр юридических лиц и тем самым признана органом власти в качестве юридического лица, осуществляющего *законную* деятельность. Помимо этого, как уже отмечалось, Закон не рассматривает политическую деятельность как незаконную саму по себе, и поэтому невнесение в реестр иностранных агентов вряд ли может соответствовать порогу "серьезных проблем", которые оправдывали бы такую меру.

95. Временная приостановка также связана с вопросом о совместимости со статьей 1 Протокола 1 (мирное владение собственностью), поскольку такая мера реально лишает НКО ее прав собственности как учредителя органа СМИ. В статье 1 Протокола 1 к Конвенции предусматривается:

"Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов".

96. Статья 1 предоставляет широкую защиту "собственности", которая распространяется на весь спектр вещей, имеющих экономическую ценность<sup>108</sup>, включая собственность на акции в компании<sup>109</sup>. При этом что

---

<sup>107</sup> Там же, пункт 38.

<sup>108</sup> См., например, "*Смит Кляйн и Французские лаборатории Лтд. (Smith Kline and French Laboratories Ltd) против Нидерландов*", заявление № 12633/87, постановление от 4 октября 1990 года. "*Ван Марли (Van Marle) и другие против Нидерландов*", заявления №№ 8543/79, 8674/79, постановление от 26 июня 1986 года. "*Фредин (Fredin) против Швеции*", заявление № 12033/86, постановление от 18 февраля 1991 года.

<sup>109</sup> См., например, "*Бранелид и Мальмстрём (Branelid and Malmström) против Швеции*", заявление № 8588/79 и № 8589/79, постановление от 12 октября 1982 года.

государство имеет более широкую свободу усмотрения в отношении статьи 1, по сравнению со статьями 8-11 Конвенции, любое вмешательство в право мирного владения собственностью, тем не менее, должно быть "предусмотрено законом", "служить законной цели" ("в интересах общества") и соответствовать общим принципам международного права. Разумеется, принцип соразмерности является неотъемлемой частью принятия Судом решения о том, служит ли оспариваемая мера законной цели/интересам общества<sup>110</sup>. В этой связи приостановка прав собственности в остальном законной НКО на орган СМИ, до того как она внесена в реестр иностранных агентов, вряд ли может соответствовать требованию соразмерности, предусмотренному в статье 1 Протокола 1.

97. Положения о временной приостановке необходимо рассматривать в контексте значительной свободы усмотрения, которую Закон предоставляет государственным органам<sup>111</sup>. Поэтому существует очевидная опасность, что временная приостановка может привести к реальному роспуску НКО, учитывая, что после приостановки НКО может возобновить свою деятельность только в том случае, если она внесена в реестр иностранных агентов. Прецедентная практика Суда в этом случае очевидна, а именно, что лишь серьезные или неоднократные нарушения Закона, предусматривающего четкие ограничения, могут рассматриваться как законные основания для роспуска НПО<sup>112</sup>.
98. Положения об уголовных санкциях усугубляют вышеизложенную озабоченность в отношении данного Закона. В деле "*Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана*" Суд отметил, что:

"Суд полагает, что характер и серьезность санкций являются теми факторами, которые необходимо учитывать при оценке соразмерности вмешательства... В настоящем деле насильственный роспуск являлся единственной санкцией, имеющейся в национальном праве в отношении тех общественных объединений, по которым установлено, что они нарушили требования Закона об НПО, и, соответственно, эта санкция могла быть применена без учета серьезности конкретного нарушения. Суд полагает, что простое несоблюдение некоторых юридических требований во внутреннем управлении неправительственной

---

<sup>110</sup> См., например, "*Джеймс (James) против Соединенного Королевства*", заявление № 8793/79, постановление от 21 февраля 1986 года.

<sup>111</sup> См. Заключение Комиссара, пункт 65., с конкретными ссылками на прецедентную практику с 2009 года, в рамках которой Суд рассматривал роль прокуроров при рассмотрении гражданских дел в России, а также пункт 70 Заключения, см. выше примечание 5.

<sup>112</sup> "*Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана*", см. выше, примечание 24. "*Христианская демократическая народная партия (Christian Democratic People's Party) против Молдовы*", заявление № 28793/02, постановление от 14 февраля 2006 года.

организации не может рассматриваться как такое серьезное нарушение, которое требовало бы просто роспуска. Исходя из этого, даже если Суд предполагал бы, что имелись неопровержимые основания для вмешательства, он считает, что немедленный и окончательный роспуск Ассоциации представлял собой радикальную меру, несоразмерную преследуемой законной цели. Более высокая степень гибкость в выборе более соразмерной санкции могла бы быть достигнута путем внесения в национальное законодательство менее радикальных альтернативных санкций, таких как штраф или лишение налоговых льгот".<sup>113</sup>

99. В свете вышеизложенных стандартов, установленных Судом, положения об уголовных санкциях не соответствуют тесту соразмерности в отношении статей 10 и 11 Конвенции. Помимо временной приостановки, уголовные санкции, как представляется, являются единственными, предусмотренными в отношении НКО, которые отказываются зарегистрироваться как "иностранцы агенты"<sup>114</sup>. Важно отметить, что уголовные санкции выносятся не потому, что цели НКО рассматриваются как сами по себе незаконные, а в силу несоблюдения требований о регистрации в качестве иностранных агентов. В результате вопрос (регистрации), являющийся, в конце концов, вопросом гражданского или административного права, превратился в вопрос уголовно-процессуальный<sup>115</sup>.
100. Что касается статей 10 и 11 Конвенции, то некоторые новые санкции в отношении НКО не соответствуют требованию "предусмотрено законом". Так, например, уголовные санкции выносятся в отношении учредителей НКО (включая НКО-иностранного агента) или структурного подразделения ИНКО, деятельность которых сопряжена с побуждениями граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний. Однако неясно, какие конкретно действия соответствуют порогу побуждения граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению противоправных деяний. Например, неясно, составляет ли призыв к гражданам бойкотировать выборы из-за предполагаемого отсутствия транспарентности в процессе выборов действия, равнозначные побуждению граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей. Можно также задать вопрос и о том, относятся ли уголовные санкции лишь к *учредителям* НКО или также к *членам НКО*, которые в дальнейшем присоединились к этой организации. Это лишь некоторые примеры отсутствия ясности в этом Законе, что дает

---

<sup>113</sup> Пункт 83 постановления.

<sup>114</sup> Там же, пункт 63 постановления.

<sup>115</sup> См. также Венецианская комиссия, "Некоторые предварительные размышления о стандартах в отношении неправительственных организаций и свободы объединений", пункт 32, см. выше примечание 84. ICNL, "Обзор Федерального закона", стр. 11-12, см. выше примечание 59.

государственным органам свободу усмотрения, выходящую за рамки, признаваемые Судом.

101. Помимо этого, вышеупомянутые санкции вызывают вопрос о соответствии статье 14 (запрещение дискриминации), учитывая, что "подрывная" деятельность в этом Законе (см. выше пункт 88) рассматривается, судя по всему, как уголовная деятельность только в том случае, если она осуществляется учредителями НКО или структурным подразделением НКО (ИНКО) – но не иными лицами.

### *Иностранные НКО*

102. Закон устанавливает новые требования к ИНКО, действующие в России через зарегистрированные структурные подразделения, в том числе обязанность проходить ежегодный независимый аудит со стороны российской аудиторской организации и представлять в Министерство юстиции аудиторское заключение, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Министерство юстиции размещает на своем официальном сайте все аудиторские отчеты, а также отчеты о финансовых средствах и деятельности иностранных организаций в России и предоставляет их средствам массовой информации. Помимо обязательного независимого аудита, соответствующие государственные органы имеют также полномочия проводить собственные проверки зарегистрированных структурных подразделений иностранных организаций<sup>116</sup>.
103. Россия не подписала Конвенцию Совета Европы (СЕД 124) о признании юридическими лицами международных НПО и поэтому в соответствии с международным правом не обязана признавать юридическое лицо иностранных НПО, для того чтобы разрешить им действовать на своей территории. При этом в Рекомендации СМ/Rec(2007)14 четко говорится о том, что требования к отчетности НПО и структурных подразделений иностранных НПО должны руководствоваться обязанностью уважать права доноров, бенефициаров и персонала, а также право на защиту законной конфиденциальности при ведении бизнеса<sup>117</sup> - и что надзор в отношении этих подразделений должен руководствоваться такими же правилами, как и в отношении национальных НПО<sup>118</sup>.
104. Новые требования к отчетности структурных подразделений и НКО и расширенные полномочия надзора со стороны государственных органов нарушают вышеизложенные принципы. Они также нарушают принцип, согласно которому "деятельность НПО должна признаваться законной

---

<sup>116</sup> Статья 32, пункты 4 ЗНКО с изменениями.

<sup>117</sup> Пункты 64, 66 Рекомендации.

<sup>118</sup> Пункт 73 Рекомендации.

при отсутствии доказательств противного"<sup>119</sup>, но скорее подразумевают, что эта деятельность, по сути своей, является подозрительной в силу их иностранного происхождения<sup>120</sup>. Кроме того, эти требования создают дополнительную административную и финансовую нагрузку на структурные подразделения и НКО, что может воспрепятствовать их возможностям осуществлять их в остальном законную уставную деятельность.

## Применение закона

105. "Ассоциация НКО в защиту прав избирателей "Голос"" (Москва) стала первой НКО, чья деятельность была временно приостановлена на основании нового Закона. По сообщению организации "Хьюман райтс уотч": "В соответствии с распоряжением Министерства юстиции от 9 апреля эта группа подготовила и продвигала сводный избирательный кодекс и, как заявляется, получила иностранное финансирование в виде премии свободы им. Андрея Сахарова от Норвежского хельсинкского комитета (НХК). Важно отметить, что "Голос" возвратил данную денежную премию НХК. 25 апреля Пресненским судом Москвы на организацию был наложен штраф в размере 300 000 рублей (примерно 6 800 евро). Лично на руководителя "Голоса" также был наложен штраф в размере 100 000 рублей (примерно 2 300 евро). 8 мая "Голос" обжаловал постановление суда. 14 июня апелляционный суд подтвердил постановление Пресненского суда. 25 июня Министерство юстиции распорядилось приостановить деятельность этой группы сроком на шесть месяцев. 15 июля группа подала судебное обжалование в отношении этого решения. 15 июля группа обжаловала это решение в суде"<sup>121</sup>.
106. В соответствии с данными, представленными *Генеральным прокурором* на заседании Совета Федерации 10 июля 2013 года, после вступления Закона в силу, прокуроры выявили 22 НПО, нарушавшие новое законодательство. Эти организации получили более 800 миллионов рублей из-за границы в течение последних трех лет, однако они не намерены добровольно регистрироваться как иностранные агенты. Прокуратурой этим организациям были вынесены официальные предупреждения о нарушении Закона и возбуждены административные дела в их отношении, при этом четыре из них уже были заслушаны в суде. Помимо этого, 193 НКО, которые до вступления Закона в силу получили в целом более 5 миллиардов рублей из иностранных источников, с этого момента

---

<sup>119</sup> Пункт 67 Рекомендации.

<sup>120</sup> См. "Московское отделение Армии спасения (*Moscow Branch of the Salvation Army*) *против России*", заявление № 72881/01, постановление от 5 октября 2006 года, в котором Суд рассмотрел вопрос об иностранном происхождении в контексте статьи 9 и 11 Конвенции.

<sup>121</sup> <http://www.hrw.org/news/2013/05/14/russia-foreign-agents-law-hits-hundreds-ngos-updated-august-26-2013>

прекратили политическую деятельность, заняв позицию "поживем-увидим", или же продолжали осуществлять такую деятельность, однако при этом воздерживались от получения иностранного финансирования. Все 193 организации получили от Прокуратуры предупреждение о не нарушении Закона. В целом Прокуратурой в адрес НКО было вынесено более 300 предупреждений о соблюдении Закона. Согласно Генеральному прокурору, 17 НКО нарушили нормы Венской конвенции 1961 года, получая финансирование от посольств США, Великобритании, Бельгии, Германии, Нидерландов и Швейцарии в поддержку своей политической деятельности<sup>122</sup>. При этом важно отметить, что Генеральный прокурор признал трудности при применении данного Закона, в связи с "отсутствием общепринятой концепции политической деятельности."<sup>123</sup>

107. В Заключении Комиссара Совета Европы по правам человека высказывается следующая озабоченность в отношении применения данного Закона:

"42. С начала марта 2013 года Генеральной прокуратурой, с участием представителей других федеральных структур, начала проводиться серия проверок некоммерческих организаций. Точное число НКО, в отношении которых были проведены проверки, трудно оценить, отчасти потому, что не все они решили заявить публично о том, что в отношении них была проведена проверка. Согласно источнику "*Openinform*", на 30 апреля 2013 года была проведена проверка по крайней мере 270 НКО из 57 российских регионов.

43. Во время своего визита в Российскую Федерацию в апреле 2013 года Комиссар получил противоречивую информацию о задачах этих проверок. В некоторых случаях говорилось о необходимости обеспечить соблюдение антиэкстремистского законодательства; в других – о необходимости установить, какие организации осуществляют "политическую деятельность", для обеспечения соблюдения Закона об иностранных агентах; в других случаях говорилось о том, что задача состояла в проверке соблюдения законодательства в целом.

44. Комиссар также получил противоречивые данные о том, были ли эти проверки обычными (запланированными) или внеочередными. Согласно действовавшему на время проверок законодательству, единственным основанием для внеочередной проверки НКО может быть запрос от избирательной комиссии с просьбой проверить информацию о пожертвованиях политическим партиям. Притом что большинство из официальных лиц, с которыми беседовал Комиссар, указывали, что проверки имели запланированный характер, многие из тех организаций, которые были подвергнуты этим проверкам, заявляли, что они не были в списке организаций, в отношении которых на 2013 год планировалась проверка. Кроме того, в некоторых случаях, организации только что прошли запланированную

---

<sup>122</sup> Протокол заседания Совета Федерации, стр. 20-32, см. выше примечание 61.

<sup>123</sup> Там же, стр. 23.

проверку со стороны Министерства юстиции, когда Генеральная прокуратура объявляла, что они подвергнутся еще одной проверке.

45. По состоянию на 24 июня 2013 года по крайней мере 64 НПО были затронуты мерами, предпринятыми для соблюдения Закона об иностранных агентах. По крайней мере 7 административных дел поступили в Суд по отношению к НПО в связи с тем, что, как заявляется, они не обратились с заявлением о регистрации в Реестре организаций, осуществляющих функции иностранных агентов. 17 НПО получили от прокуратуры уведомление о нарушении Закона об иностранных агентах. По крайней мере 40 НПО получили официальные предупреждения о том, что они должны воздержаться от нарушения Закона об иностранных агентах, что означает, что затронутые этим НПО должны обратиться за регистрацией в вышеупомянутом Реестре, если они хотят продолжать свою уставную деятельность (которая на настоящий момент квалифицируется как "политическая").

46. Хотя Закон об иностранных агентах исключает "защиту растительного и животного мира" из определения "политической деятельности", по крайней мере 14 экологических групп получили официальное предупреждение от Прокуратуры о том, что от них может потребоваться зарегистрироваться в качестве иностранных агентов", а одной из экологических НПО уже было предписано сделать это.

47. В двух случаях со стороны Прокуратуры были сделаны официальные предупреждения, которые затем были отменены. Это произошло в отношении НПО, предоставляющей помощь лицам, страдающим муковисцидозом, и НПО, которые занимаются охраной дикой природы.

48. Два вопроса, связанные с исполнением Закона об иностранных агентах – это использование санкций (и выбор санкций) в каждом конкретном случае и то, что можно назвать применением закона с обратным действием. Представляется, что отсутствуют ясные, последовательные и четкие критерии, которые объясняли бы, почему в некоторых случаях было решено выдвинуть против организации и ее руководства административные обвинения; притом что в других случаях организациям было дано указание исправить нарушение путем регистрации; а в иных случаях было решено сделать официальное предупреждение без необходимости зарегистрироваться. Представляется, что выбор санкций, которые должны быть применены, отдается на усмотрение конкретной местной прокуратуры, занимающейся такого рода проверками. Кроме того, во многих случаях решения о том, осуществляет ли организация "политическую деятельность", принимались на основе прошлой деятельности и/или потому что иностранное финансирование поступало в прошлом, то есть до того, как Закон об иностранных агентах был принят и вступил в силу.

49. Общая оценка Комиссаром этих проверок состоит в том, что они проводятся необоснованно, интрузивными и несоразмерными методами".

108. Помимо этого, в Заключении Комиссара отмечаются проблемы дублирования юрисдикций надзорных органов:

"62. Как уже отмечалось выше..., мотивы и юридические основания для этих проверок во многих случаях четко не определены. Проверяющие часто просят предоставить уставную и текущую документацию, а также финансовую и налоговую отчетность и документацию за 2010-2013 годы. В тех случаях, когда прокуроров сопровождали представители других федеральных надзорных органов, то набор таких запрашиваемых документов был намного шире. Так, например, в Санкт-Петербурге проверяющие попросили представить такие документы, как справку о борьбе с крысами, результаты рентгеновских снимков сотрудников НПО, справку о сборе мусора и т.д. Соответствующим образом, ряд НПО подверг сомнению законность таких проверок и подал заявление в национальные суды.

65. В принципе, Министерство юстиции является уполномоченным правительственным органом, имеющим полномочия регулировать деятельность некоммерческих организаций, в том числе их регистрацию, отчетность и обеспечивающим должный надзор за их деятельностью. В 2011-2012 годах Министерство юстиции инициировало и провело 226 внеочередных проверок НПО. В 41 случае такие проверки не имели разрешения со стороны Прокуратуры. Тем не менее, роль Министерства в продолжающихся (внеочередных) очередных проверках не полностью ясна. По итогам своих обсуждений с разными собеседниками в России, у Комиссара сложилось мнение, что Министерство юстиции играет вспомогательную роль, притом что Прокуратура играет руководящую роль в соответствии с полномочиями, возложенными на нее на основании Федерального закона о Прокуратуре Российской Федерации, и в выполнении своих функций надзора за исполнением действующих законов. Такое изменение ролей де-факто, как представляется, частично связано с законодательными положениями, которые четко не разграничивают роли и обязанности между двумя этими органами в отношении надзора за деятельностью НПО, но, судя по всему, это позволяет им дублировать друг друга. Это явно способствовало общей путанице в отношении соблюдения Закона об иностранных агентах.

66. В январе 2013 года правозащитная организация в Республике Чувашии обратилась в Министерство юстиции с просьбой зарегистрироваться как "иностранного агента", но в этом ей было отказано. В своем комментарии в связи с решением не включать эту организацию в Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, Министерство юстиции объяснило свое решение, указав на то, что заявленные цели этой организации – искоренение нарушений прав человека на территории Республики Чувашии – в полной мере соответствует принципам прав человека, закрепленным в российской Конституции и в законодательстве в целом. Прокуратура в дальнейшем квалифицировала решение Министерства юстиции не включать вышеуказанную организацию в Реестр как злоупотребление полномочиями.

67. 28 июня 2013 года Министерство юстиции объявило, что в Реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, была зарегистрирована первая организация – некоммерческое партнерство



"Содействие развитию конкуренции в странах Содружества Независимых Государств".<sup>124</sup>

109. Организация "Хьюман райтс уотч" поддерживает хорошо документированный веб-сайт НКО, которые до настоящего времени получали различные официальные предупреждения и подвергались проверкам в связи с Законом. Согласно "Хьюман райтс уотч":

"С начала марта 2013 года российские власти начали в масштабах всей страны проводить кампанию проверок неправительственных организаций, беспрецедентную по своим масштабам и охвату. Эти инспекции были весьма обширными, мешающими работе, инвазивными и зачастую носили угрожающий характер. На настоящий момент в разных регионах России этим проверкам подверглись сотни организаций; большинство из них еще не получили информации о выводах проверок. Однако ясно, что основная задача этих проверок состояла в выявлении организаций, которые государственные органы рассматривают как "иностранцев", и заставить группы активистов либо согласиться с фальшивым, вводящим в заблуждение и демонизирующим ярлыком либо приостановить свою работу"<sup>125</sup>.

110. По состоянию на 5 августа 2013 года "Хьюман райтс уотч" сообщила о девяти случаях рассмотрения в административном суде дел об НКО, которые приняли решение не регистрироваться в реестре иностранных агентов; 17 НКО получили "официальное уведомление о нарушениях", то есть официальное распоряжение об исправлении нарушения Закона и о регистрации в реестре иностранных агентов в течение месяца после получения этого уведомления; 47 НКО получили официальные предупреждения о том, что они не должны нарушать Закон, то есть их предупредили о необходимости регистрации в реестре иностранных агентов, если они планируют осуществлять "политическую деятельность" или получать иностранное финансирование в будущем<sup>126</sup>.

111. 25 июля 2013 года по итогам обжалования в Василеостровском районном суде Санкт-Петербурга было отменено решение о штрафе в сумме 500 000 рублей (примерно 11 500 евро), который был наложен на организацию ЛГБТИ "Выход" за нарушение Закона, и дело было возвращено в вышестоящий для повторного рассмотрения<sup>127</sup>. По сообщениям СМИ от 10 августа 2013 года, было отклонено обжалование со стороны "Трансперенси-Россия" в связи с предупреждением о необходимости регистрации в качестве "иностранного агента от Прокуратуры г. Москвы"<sup>128</sup>. В мае 2013 года организация "Трансперенси" получила официальное предупреждение от Прокуратуры о

<sup>124</sup> Заключение Комиссара, см. выше примечание 5.

<sup>125</sup> <http://www.hrw.org/news/2013/05/14/russia-foreign-agents-law-hits-hundreds-ngos-updated-july-26-2013>

<sup>126</sup> Там же.

<sup>127</sup> <https://www.frontlinedefenders.org/node/23460>

<sup>128</sup> <http://en.rian.ru/russia/20130810/182686708.html>

необходимости зарегистрироваться в качестве "иностранного агента", поскольку эта организация влияла на общественное мнение в отношении государственной политики в области правоохранительных органов и оказывала воздействие на принятие законов и нормативных актов. "Трансперенси" заявила, что она получала финансовые средства до вступления Закона в силу и поэтому не подпадает под действие данного Закона<sup>129</sup>.

112. Совсем недавно в Европейский суд была подана жалоба от имени 11 ведущих правозащитных НПО, выступающих против этого Закона. Они заявили о нарушении их прав на свободу объединения и выражения мнения (статьи 10 и 11 Конвенции) и просили Суд рассмотреть это дело в неотложном порядке. Жалоба была подана российской НПО "Мемориал" и Европейским центром защиты прав человека (EHRAC), действующим в университете Миддлсекс, от имени "Экообороны", "Голоса", "Гражданского надзора", Комитета "Гражданское содействие", Комитета против пыток, Машр, "Мемориала интернэшнл", Московской хельсинкской группы, организации "Общественный вердикт", правозащитного движения "Мемориал" и движения "За права человека". Заявители утверждают, что Закон без необходимости и неоправданно ставит их под угрозу серьезных санкций, в том числе уголовного преследования отдельных лиц и возможного приостановления деятельности их организаций<sup>130</sup>.

## **Выводы**

113. Согласно данному Заключениею, Закон вызывает озабоченность в отношении его соответствия Европейской конвенции о защите прав человека и другим признанным международным стандартам и принципам. В числе этих опасений главными являются следующие: определение политической деятельности НКО; регистрация и требования обозначения как НКО-иностранцев; новые правила отчетности и надзора в отношении этих НКО; уголовные и иные санкции и штрафы в отношении НКО, их учредителей и руководителей, включая НКО-иностранцев; а также новые правила отчетности и надзора в отношении ИНКО.
114. Расплывчатое определение политической деятельности в Законе дает государственным органам широкую свободу усмотрения в определении того, какая деятельность НКО рассматривается как политическая, и реально мешает НКО осуществлять какую-либо активистскую деятельность, которая в ином случае была бы законной, до того как их

---

<sup>129</sup> <http://transparency.org.ru/en/>

<sup>130</sup> <http://www.mdx.ac.uk/aboutus/news-events/news/russia-foreign-agent-law.aspx>

внесут в реестр иностранных агентов. Это вызывает особую озабоченность, учитывая серьезность санкций в отношении тех НКО, которые откажутся зарегистрироваться как "иностранцы агенты".

115. Новые требования регистрации возлагают на НКО-иностранцев непосильную нагрузку и должны быть пересмотрены в том, что касается свободы усмотрения государственных органов по определению характера деятельности НКО. Особую озабоченность вызывает использование термина "иностранцы агенты", учитывая его негативный смысл в России. Этот термин безосновательно подвергает остракизму эти НКО и препятствует их возможностям осуществлять свое законное право на участие в общественной и политической жизни.
116. Новые правила отчетности и надзора необоснованно выделяют НКО в зависимости от их источника доходов (иностранного финансирования) и в остальном законной политической деятельности. Это создает дополнительную административную и финансовую нагрузку на эти организации, что может помешать их возможности осуществлять свои уставные задачи.
117. Масштабы и серьезность новых санкций и штрафов в отношении НКО – особенно в отношении НКО-иностранцев – в сочетании с расплывчатыми терминами, в которых они сформулированы, создают угрозу для самого существования НКО. Эти санкции и штрафы отражают общие структурные проблемы в отношении данного Закона, в связи с чрезмерно ограничительным регулирующим подходом к осуществлению в остальном законной деятельности НКО и их иностранного источника дохода.
118. Вышесказанное относится также к новым правилам отчетности и надзора в отношении структурных отделений ИНКО. Эти правила предполагают, что деятельность структурных подразделений ИНКО является по сути своей подозрительной из-за их иностранного происхождения. Все это создает дополнительную административную и финансовую нагрузку на эти отделения, что может препятствовать их возможностям осуществлять свою в остальном законную деятельность.
119. Применение этого Закона усугубляет вышеизложенные озабоченности. В частности, расплывчатое определение основных терминов и неясности в отношении сферы применения дают государственным органам такую свободу усмотрения при толковании Закона, которая выходит за рамки признанных международных стандартов.
120. Поскольку Закон в значительной степени не соответствует международным нормам, то затруднительно привести его в соответствие с этими нормами. Даже если понятие "политическая деятельность" НКО

– что, как представляется, находится в центре ведущихся в России обсуждений возможных поправок к этому Закону – будет значительно сужено (например, будет включать только те НПО, которые напрямую поддерживают политические партии или кандидатов во время избирательной кампании), то это обязательно решит структурные проблемы этого Закона, если только не будут пересмотрены также и другие его положения и они не будут приведены в соответствие с международными стандартами. Это создало бы также условия, необходимые для более последовательного применения этого Закона.