



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 5 июля 2017 г.

CommDH(2017)22
Оригинал на английском языке

**Письменные Замечания
Комиссара Совета Европы по правам человека
в качестве третьей стороны**

согласно пункту 3 статьи 36 Европейской конвенции о защите прав человека

**Жалоба № 9988/13
ЭКОЗАЩИТА и другие против России и еще 48 жалоб**

Введение

1. 16 мая 2017 года Комиссар Совета Европы по правам человека (далее — «Комиссар») проинформировал Европейский суд по правам человека (далее — «Суд») о своем решении участвовать в качестве третьей стороны согласно пункту 3 статьи 36 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — «Конвенция») в связи с делом «ЭКОЗАЩИТА и другие против России», а также еще 48 жалобами, поданными в отношении Российской Федерации. Эти дела касаются нормативно-правового регулирования деятельности некоммерческих организаций (НКО), а именно «закона об иностранных агентах»¹ и его применения к соответствующим организациям, многие из которых известны своей работой в области защиты прав человека.
2. Согласно своему мандату, Комиссар содействует эффективному соблюдению прав человека; помогает государствам-членам в реализации стандартов Совета Европы в области прав человека; выявляет возможные недостатки в законодательстве и практике в области прав человека; консультирует и предоставляет информацию по вопросам защиты прав человека и предотвращении их нарушений.
3. Правозащитники играют ключевую роль в том, чтобы добиваться соответствия государственной политики требованиям в области прав человека, а также в защите лиц, чьи права были нарушены. Поэтому они являются важными партнерами в работе Комиссара. В свою очередь, в соответствии с принятой 6 февраля 2008 года Декларацией Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, на Комиссара возлагается особая обязанность по защите правозащитников. Декларация «[п]ризывает Комиссара по правам человека укреплять роль и возможности своего Офиса для обеспечения сильной и эффективной защиты правозащитников путем [...] проведения регулярных встреч с широким кругом правозащитников во время посещения стран и при подготовке публичных докладов о положении правозащитников», а также обращаться «в той форме, которую сочтет целесообразной сам Комиссар, к компетентным органам власти для оказания им содействия в поиске решений, соответствующих обязательствам, проблем, с которыми могут сталкиваться правозащитники, особенно в таких серьезных ситуациях, когда необходимы срочные действия». Декларация также призывает государства — члены Совета Европы «сотрудничать с механизмами Совета Европы в области прав человека и, в частности, [...] с Комиссаром по правам человека, содействуя его или ее визитам, давая соответствующие ответы и поддерживая с ним или с ней диалог в отношении положения правозащитников, когда имеются подобные запросы».
4. Государства обязаны защищать правозащитников и создавать безопасную и благоприятную для их деятельности обстановку — это принцип, неоднократно повторяемый Комиссаром в рамках своей пострановой и тематической работы. Отношения со специалистами в области защиты прав человека в Российской Федерации, в том числе с представителями гражданского общества, всегда были особенно важны для Комиссара и его предшественников, а в обсуждениях Комиссара с российскими властями регулярно поднимается тема обстановки, в которой работают правозащитники. С момента вступления в силу в 2012 году закона об иностранных агентах Комиссар неоднократно выражал свою обеспокоенность в связи с ухудшением обстановки, в которой ведут свою

¹ Закон об иностранных агентах — краткое название Федерального закона № 121-ФЗ от 20 июля 2012 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Закон вступил в силу 21 ноября 2012 года.

работу организации гражданского общества в Российской Федерации, в том числе правозащитники. На основе информации, полученной в рамках диалога Комиссара с российскими властями, национальными правозащитными структурами и гражданским обществом², а также постоянного мониторинга ситуации, Комиссар опубликовал два заключения: в июле 2013 года³ и в июле 2015 года⁴ — касательно законодательства и правоприменительной практики в отношении НКО в свете стандартов Совета Европы. Комиссар также организовал в Страсбурге две встречи (в ноябре 2015 года и в марте 2017 года) с правозащитниками, адвокатами и членами ведущих российских НКО для обсуждения закона об иностранных агентах и последствия его применения на практике.

5. Доступность финансовых ресурсов играет важнейшую роль в деятельности НКО. Общеизвестно, что НКО должны иметь возможность свободно запрашивать и получать финансирование не только от государственных органов в своей стране, но также от учреждений и частных доноров, других государств и международных агентств, с учетом ограничений, связанных исключительно с таможенными правилами, законодательством об обороте иностранной валюты и о борьбе с отмыванием денег, а также законодательством о финансировании выборов и политических партий⁵.
6. Данный текст основан на работе Комиссара и проведенном ранее исследовании российского законодательства и правоприменительной практики в отношении НКО с точки зрения стандартов Совета Европы в области прав человека. Документ имеет следующую структуру: в разделе I приведена оценка Комиссара касательно нормативно-правовой базы и ее соответствия стандартам Совета Европы; раздел II содержит ключевые аспекты, связанные с применением данного законодательства на практике, а также с последствиями его применения для деятельности правозащитников. За ними следуют заключительные комментарии Комиссара.

I. Основные заключения касательно российского законодательства об НКО

7. Главным элементом закона об иностранных агентах является требование, чтобы НКО, которые получают любое иностранное финансирование и участвуют в «политической деятельности» на территории Российской Федерации, регистрировались в качестве иностранных агентов в специально созданном для этой цели реестре. Помимо регистрационных требований, согласно закону такие НКО должны соответствующим образом обозначать себя. В частности, материалы, издаваемые подобной НКО или распространяемые ею, должны сопровождаться указанием на то, что они изданы или распространены «некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента». Кроме того, к отчетности НКО — иностранного агента предъявляются иные, более серьезные требования, а сама организация должна вести отдельный учет доходов

² Комиссар Муйжниекс побывал в Российской Федерации в октябре 2012 года и в апреле 2013 года. Кроме того, он посетил Москву в рамках миссии, включавшей в себя также посещение Киева и Симферополя, в сентябре 2014 года. С тех пор он продолжил из Страсбурга диалог и обмен мнениями с российскими властями. В январе 2017 года он принимал у себя Уполномоченного по правам человека в РФ, а в июне 2017 года — председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

³ Заключение Комиссара по правам человека [CommDH\(2013\)15](#) от 15 июля 2013 года о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы.

⁴ Заключение Комиссара по правам человека [CommDH\(2015\)17](#) от 9 июля 2015 года «Законодательство и правоприменительная практика в Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций с учетом стандартов Совета Европы: обновление».

⁵ См. пункт 50 рекомендации CM/Rec (2007)14 Комитета министров Совета Европы для государств-членов касательно правового статуса неправительственных организаций в Европе.

(расходов), средств и собственности, получаемые от иностранных и от местных источников. Законом предусматриваются санкции за невыполнение его положений. Кроме того, за НКО — иностранными агентами предусмотрен более строгий контроль в сравнении с другими НКО, поскольку закон дает органам государственной власти дополнительные основания для проверок. Злостное уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных законом, влечет за собой уголовную ответственность и наказание вплоть до двух лет лишения свободы согласно добавленной в Уголовный кодекс статье 330.1.

8. По мнению Комиссара, термин «иностраный агент» имеет сильную отрицательную коннотацию, так как в контексте российской истории он обычно ассоциируется с понятием «иностраный шпион» и (или) «предатель». Это подтверждается опросами общественного мнения, проводившимися «Левада-Центром» (российской организацией, занимающейся социологическими исследованиями) в сентябре 2012 года и декабре 2016 года, согласно которым, 62% и 57% (соответственно) респондентов негативно воспринимали словосочетание «иностраный агент». По данным последнего опроса, самые распространенные ассоциации с фразой «иностраный агент» у респондентов были связаны с ролью: шпиона, иностранной разведки, засланного казачка, завербованного (45% респондентов); вторая по количеству голосов категория опрошенных лиц (7%) ассоциировала фразу с врагом, врагом народа, врагом России, предателем, ненавидящим Россию, пятой колонной⁶.
9. Заведующий отделом современного русского языка Института русского языка им. В. В. Виноградова РАН, профессор Леонид Крысин так объясняет отрицательную коннотацию в термине «иностраный агент», связанную с понятием «шпион»:

«Это обусловлено не столько собственно лингвистическими характеристиками слов „иностраный“ и „агент“, сколько особенностями бытования в русском обществе XX века оборота „иностраный агент“. Этот оборот многократно предъявлялся властью и следственными органами в качестве стандартного обвинения десяткам тысяч наших граждан во времена политических репрессий 30–40-х годов; этот оборот зафиксирован в обличительных речах советских прокуроров, в сотнях судебных приговоров и бессудных решений, на страницах советских газет, в разного рода литературных текстах; этот оборот въелся в сознание носителей русского языка — во всяком случае, старшего поколения нынешних людей, говорящих по-русски, — как синоним вражеского шпиона или уж во всяком случае того, кто служит чьим-либо враждебным для нас интересам. Никакие рассуждения [насчет нейтральности такого определения] не могут поколебать этой устойчивой ассоциации (коннотации), сопровождающей словосочетание иностраный агент, „действующий в интересах другого и при этом враждебного государства“».⁷

10. Согласно закону об иностранных агентах, НКО 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

⁶ В декабре 2016 года «Левада-Центр» опросил 1600 человек по всей России. На тот момент лишь 33% респондентов отнесли к фразе «иностраный агент» нейтрально, и всего у 3% были какие-то положительные ассоциации с ней. См. результаты опроса, опубликованные 7 февраля 2017 года: <http://www.levada.ru/2017/02/07/zakon-o-nekommercheskih-organizatsiyah/>

⁷ Лингвистическое заключение проф. Л. П. Крысина от 13 ноября 2012 г., направленное председателю «Международного Мемориала» директором Института им. Виноградова <http://old.memo.ru/uploads/files/996.pdf>.

органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях⁸. 20 мая 2016 года был принят Федеральный закон № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 федерального закона «О некоммерческих организациях». Несмотря на заявленную цель этих поправок более четко определить политическую деятельность, по факту определение расширилось, включив в себя многие из естественных и правомерных видов деятельности организаций гражданского общества, таких как: участие в публичных собраниях, дебатах и выступлениях; наблюдение за проведением выборов; публичные обращения к государственным органам с целью повлиять на вырабатываемую ими политику и нормативно-правовые акты; влияние на общественное мнение о принимаемых государственным органами решениях и проводимой ими политике; проведение опросов общественного мнения и обнародование их результатов или проведение иных социологических исследований; вовлечение граждан в подобную деятельность. В сферы политической деятельности Федеральный закон № 179-ФЗ прямо относит, среди прочего, «обеспечение законности, правопорядка [...] прав и свобод человека».

11. Согласно закону, «[к] политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность»⁹.
12. В обоих своих заключениях касательно российского законодательства о некоммерческих организациях Комиссар отмечал, что закон об иностранных агентах вводит неоправданно дискриминирующий режим для определенной части организаций и создает вмешательство в свободу объединений и свободу выражения мнений. Наибольшую обеспокоенность вызывают: требование к НКО обозначать себя уничижительным ярлыком иностранного агента; неточность и всеобъемлющий характер термина «политическая деятельность», что повышает вероятность произвольного толкования закона; несоразмерность санкций, включая возможное уголовное преследование за «злостное уклонение от исполнения обязанностей». Последующие поправки к законам лишь добавили ограничений для НКО, признанных иностранными агентами, о чем говорится ниже.

Поправки к законодательству об НКО, принятые после вступления в силу закона об иностранных агентах

13. В феврале и июне 2014 года к законам, регулирующим деятельность НКО, был принят ряд поправок, которые расширили правовые основания для проведения внеплановых проверок¹⁰. 23 октября 2015 года Государственная Дума приняла федеральный закон № 304-ФЗ, согласно которому срок давности для привлечения к административной ответственности за неисполнение закона об иностранных агентах в соответствии со

⁸ Пункт 2 статьи 2 закона об иностранных агентах.

⁹ Федеральный закон № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», 12-й абзац статьи 2.

¹⁰ Поправки были внесены двумя законами: Федеральный закон № 18-ФЗ от 21 февраля 2014 года «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и Федеральный закон № 147-ФЗ от 4 июня 2014 года «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

статьей 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) увеличился с трех месяцев до одного года.

14. Другие поправки к законодательству ограничили возможность НКО, зарегистрированных в качестве иностранных агентов, взаимодействовать с определенными государственными должностными лицами и заниматься некоторыми видами общественной деятельности. В ноябре 2014 года Федеральным законом № 355-ФЗ политическим партиям было запрещено заключать сделки с НКО, зарегистрированными в качестве иностранных агентов. Тот же закон запретил таким НКО, среди прочего, «в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума»¹¹. Принятый в декабре 2015 года Федеральный закон № 468-ФЗ предусматривает, что руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и руководитель органа внешней разведки разрабатывают «особый порядок» взаимодействия между военнослужащими и гражданским персоналом своего ведомства и НКО, внесенными в реестр иностранных агентов¹². В мае 2017 года появились сообщения, что Министерство юстиции предложило новый законопроект, который еще сильнее ограничит взаимодействие НКО — иностранных агентов с органами государственной власти, запретив им участвовать в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов таких документов¹³.
15. В январе 2016 года Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект № 949326-6, который запрещает НКО, зарегистрированным в качестве иностранных агентов, и их членам участвовать в работе общественно-наблюдательных комиссий, проводящих мониторинг соблюдения прав человека в местах лишения свободы и содержания под стражей. С точки зрения Комиссара, если опытные, независимые и беспристрастные правозащитные НКО, многие из которых внесены в реестр иностранных агентов, лишатся возможности наблюдать за обращением с лицами, лишенными свободы, это будет означать ликвидацию важнейшей меры защиты от применения пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.
16. Есть и другие законодательные инициативы, которые касаются НКО, признанных иностранными агентами. Министерство юстиции 19 февраля 2016 года внесло в правительство проект федерального закона с новыми требованиями к отчетности НКО, признанных иностранными агентами¹⁴. Законопроектом, в частности, предполагается, что НКО, объявленные иностранными агентами, должны будут представлять в органы юстиции документацию по проектам, финансируемым из иностранных источников, программы этих проектов и отчеты об их исполнении; лицам, замещающим должности государственной гражданской службы на всех уровнях (в том числе в образовательных учреждениях), запрещается участвовать в деятельности и входить в состав органов

¹¹ Закон дополнил статью 31 Федерального закона № 95-ФЗ от 11 июля 2001 года «О политических партиях» пунктом 4-1 и внес изменения в пункт 6 статьи 3 федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹² Федеральный закон № 468-ФЗ от 30 декабря 2015 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», пункт «а» части 12 статьи 2 и статья 3.

¹³ «Минюст хочет запретить участвовать «иностранным агентам» в антикоррупционных экспертизах», *Znak*, 16 мая 2017 г., https://www.znak.com/2017-05-16/minyust_hochet_zapretit_uchastvovat_inostrannym_agentam_v_antikorruptsiyeh_ekspertizah.

¹⁴ «Доклад об осуществлении Министерством Юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 году», 14 марта 2017 г., с. 40–41, <http://minjust.ru/ru/doklady-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo-kontrolya-v>.

управления НКО, выполняющих функции иностранного агента. Последнее ограничение сотрудничества между гражданскими служащими и НКО — иностранными агентами приведет к законодательному закреплению практики, которая уже наблюдается в ряде регионов РФ с момента принятия закона об иностранных агентах (см. пункт 33). Кроме того, в феврале 2017 года депутаты от КПРФ внесли законопроект, призванный не допускать сокрытие НКО своего статуса «иностранного агента» от общественности. Проектом закона предлагается, чтобы НКО размещали стигматизирующее обозначение в заголовках печатных материалов и на первой странице своих сайтов¹⁵.

17. В мае 2015 года был принят закон о нежелательных иностранных и международных неправительственных организациях (МНПО), позволяющий властям запрещать их деятельность, если она будет сочтена угрожающей обороноспособности или безопасности государства либо основам конституционного строя. В результате признания «нежелательными» свою работу в РФ пришлось прекратить таким крупным грантодателям, как Фонд Открытое общество и движение «Открытая Россия»¹⁶; еще несколько организаций, например Фонд Макаруров, сами свернули деятельность в России, чтобы избежать стигматизирующего обозначения¹⁷. Вышеупомянутые изменения привели к сильному сокращению финансирования многих российских НКО.
18. В противоположность ограничительным нормам, распространяющимся на НКО, которые признаны иностранными агентами, с 1 января 2017 года вступил в силу закон, вводящий новую категорию: «НКО — исполнитель общественно-полезных услуг»; сюда относятся «социально ориентированные НКО», не зарегистрированные в качестве иностранных агентов.¹⁸ Новый статус обеспечивает таким НКО льготное обращение, в частности доступ к целому ряду государственных услуг и особый режим, включая приоритетную государственную поддержку и финансирование в течение как минимум двух лет.

II. Обзор практики применения федерального законодательства об НКО

Толкование понятия «политическая деятельность»

19. Помимо Комиссара, многие международные и российские акторы выражали обеспокоенность касательно расплывчатости и чрезмерно широкого определения политической деятельности в законе об иностранных агентах. Обеспокоенность выражали Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы), Экспертный совет по законодательству об НПО Конференции МНПО Совета Европы, Специальные докладчики ООН по вопросам о праве на свободу объединений, о правозащитниках и о праве на свободу мнений, а также российские структуры по защите прав человека на федеральном и региональном уровнях. По словам председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам

¹⁵ «НКО запутались в маркировке», Независимая газета, 6 июня 2017 г., http://www.ng.ru/politics/2017-06-06/1_7003_nko.html.

¹⁶ Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, доступен на сайте Министерства юстиции РФ: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

¹⁷ Заявление президента Фонда Макаруров Джулии Сташ о закрытии российского филиала фонда, 21 июля 2015 года: <https://www.macfound.org/press/press-releases/statement-macarthur-president-julia-stasch-foundations-russia-office/>.

¹⁸ Федеральный закон № 287-ФЗ от 3 июля 2016 года «О внесении изменений в Федеральный закон „О некоммерческих организациях“ в части установления статуса некоммерческой организации — исполнителя общественно полезных услуг», часть 1 статьи 1.

человека Михаила Федотова, закон с поправками к определению политической деятельности «превзошел все ожидания, но только в противоположную сторону: закон признал политической любую публичную деятельность»¹⁹. Аналогично высказалась и Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Татьяна Марголина, которая заявила, что поправки фактически отождествляют любую деятельность НКО с политической²⁰. Уполномоченный по правам человека в Москве Татьяна Потяева также отметила отсутствие в поправках четких и исчерпывающих критериев для определения политической деятельности, что не приведет к единообразию правоприменительной практики²¹.

20. Как говорится в постановлении Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года, политическая деятельность может принимать формы публичных собраний, публичных обращений к органам государственной власти, выражения мнений о решениях органов государственной власти и прочих действий и высказываний, «исчерпывающее законодательное установление перечня которых невозможно». Конституционный Суд утверждает, что разрешать все потенциальные разногласия, возникающие между НКО и органами государственной власти при реализации закона об иностранных агентах, должны национальные суды²². Однако, как писал ранее Комиссар²³, судебная практика в 2013–2015 годах была отмечена общим нежеланием российских судов тщательно исследовать фактические обстоятельства дел, принимать во внимание доводы НКО и оценивать применение закона с точки зрения Европейской конвенции. Из-за отсутствия в судебных решениях подробного обоснования, почему ту или иную деятельность следует считать политической, НКО нечем руководствоваться при определении того, может ли их деятельность быть отнесена к этой категории. В свою очередь, Михаил Федотов отметил, что с уточнением в 2016 году определения политической деятельности практика применения закона об иностранных агентах не улучшилась, а ухудшилась²⁴.
21. При изучении реестра НКО — иностранных агентов обнаруживается, что государственные власти расценивают значительную часть деятельности гражданского общества как «политическую». По состоянию на декабрь 2016 года из 148 НКО, внесенных в реестр иностранных агентов, 121 организация (82%) занимались следующими видами деятельности: продвижение принципов демократии и верховенства права; оказание гуманитарной и социальной помощи; информирование об экологических проблемах; содействие независимым СМИ и журналистике; гражданское просвещение; социологические исследования. Больше всего поражает то, что правозащитные организации составляют самую многочисленную категорию НКО, признанных иностранными агентами (44 организации, или 30%).
22. Как отмечалось, среди прочего, в Изложении фактов по данному делу, различные государственные органы признавали политической следующие виды деятельности: перевод и анализ постановлений Суда («Центр защиты прав средств массовой информации», Воронеж); размещение заключений Комиссара о законе об иностранных агентах на сайте организации («Солдатские матери Санкт-Петербурга»); содействие охране окружающей среды и устойчивому развитию (несколько заявителей); публикация и

¹⁹ Интервью с Михаилом Федотовым, 26 декабря 2016 г.: <http://tass.ru/opinions/interviews/3909524>.

²⁰ «В Госдуму внесен законопроект, уточняющий понятие „политическая деятельность“», Агентство социальной информации, 19 февраля 2016 г., <https://www.asi.org.ru/news/2016/02/19/117344/>.

²¹ Там же.

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П от 8 апреля 2014 г., с. 38 и 41.

²³ Заключение CommDH(2015)17, п. 53, 55, 59.

²⁴ Интервью с Михаилом Федотовым, см. сноску 19.

распространение брошюры «ЛГБТ. Права человека в России» («СИБАЛЪТ»); сообщения о случаях дедовщины и нарушения прав человека в армии, которые затем нашли отражение в докладе местного Уполномоченного по правам человека («Солдатские матери Санкт-Петербурга»); критика работы правоохранительных органов в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, членом которого является опытный правозащитник и партнер Комиссара Совета Европы, директор организации «Комитет против пыток» (Нижний Новгород); обсуждение способов продвижения демократических ценностей в рамках Сети школ политических исследований Совета Европы («Московская школа гражданского просвещения»). Все эти виды деятельности представляют собой законное осуществление права на свободу выражения мнений. Местная прокуратура даже квалифицировала как «политическую деятельность» проект профилактики распространения ВИЧ, включающий в себя раздачу шприцов и презервативов (НКО «Социум», город Энгельс Саратовской области).

23. Комиссар согласен с представителями структур по правам человека в Российской Федерации, что применение закона об иностранных агентах по-прежнему демонстрирует фундаментальную неопределенность термина «политическая деятельность» в толковании его как исполнительной, также и судебной властью и прокуратурой²⁵. Он подчеркивает, что виды деятельности, квалифицированные как «политическая деятельность» в соответствии с законом об иностранных агентах, относятся к наиболее распространенным, базовым и естественным способам работы институтов гражданского общества. Более того, они являются важными элементами демократического процесса. По мнению Комиссара, применение закона об иностранных агентах в отношении организаций гражданского общества, которые добиваются изменений в законодательстве или сложившихся практиках либо следят за соблюдением прав человека в решениях, действиях и политике государственных властей, существенно препятствуют им в реализации своей функции стражей общественных интересов в демократическом обществе.

Влияние закона об иностранных агентах на некоммерческие организации

24. В своем заключении CommDH(2015)17 Комиссар отмечал, что закон об иностранных агентах может быть неправомерно использован против правозащитников в качестве репрессивного инструмента²⁶. Проблемы, возникающие в связи с широким толкованием расплывчатых терминов закона об иностранных агентах, усугубляются произвольным и непредсказуемым применением санкций, включающих в себя несоразмерно обременительные административные штрафы, а в некоторых случаях - уголовное преследование.
25. По мнению Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, правоприменительная практика в отношении НКО в России носит агрессивный характер²⁷; иногда НКО, получающие иностранное финансирование,

²⁵ По этому поводу Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, представляя свой доклад за 2014 год, сказал: «Главной проблемой применения положений Федерального закона „О некоммерческих организациях“ остается неопределенность понятия „политическая деятельность“, не позволяющая однозначно ответить на вопрос, какие именно виды деятельности могут быть отнесены к политическим». См. http://ombudsmanspb.ru/25_03_2015_aleksandr_shishlov_predstavil_v_zakonod

²⁶ Заключение CommDH(2015)17, п. 48.

²⁷ Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам рассмотрения проекта федерального закона «О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона „О некоммерческих организациях“ в части уточнения понятия политической деятельности», 10 февраля 2016 г., <http://www.president-sovet.ru/documents/read/436/>

вносят в реестр иностранных агентов, невзирая на род их деятельности. Комиссар согласен с точкой зрения совета, что «подобная правоприменительная практика, опирающаяся на правовую неопределенность действующего законодательства об НКО, выполняющих функции иностранного агента, объективно ведёт к деградации всего некоммерческого сектора, криминализации законных видов общественной деятельности, разорению и уголовному преследованию лидеров гражданского общества»²⁸.

Применение административных санкций

26. Несмотря на то что закон об иностранных агентах возлагает на НКО обязанность регистрироваться в этом качестве самостоятельно, Министерство юстиции имеет полномочия выявлять и вносить в реестр такие НКО по собственной инициативе. Это приводит к одновременному применению разных положений закона, оказывая наибольшее вмешательство в деятельность соответствующих НКО: организации принудительно вносились в реестр иностранных агентов и одновременно с этим привлекались к административной ответственности за то, что они не подали заявления о постановке в реестр самостоятельно²⁹.
27. Российское законодательство предусматривает возможность вынесения предупреждения НКО, позволяющее добровольно устранить выявленные нарушения законодательства в течение месяца, однако, Министерство юстиции располагает широкой дискрецией в выборе мер реагирования в отношении таких НКО. Остается неясным, какими критериями руководствуется Минюст, привлекая организацию к административной ответственности по статье 19.34 КоАП вместо принятия менее серьезных мер, особенно с учетом требований ЕСПЧ о том, что любое вмешательство в права лиц должно быть обусловлено «насущной социальной необходимостью»³⁰.
28. Серьезные вопросы возникают с точки зрения соразмерности административных наказаний за то, что организация по собственной инициативе не зарегистрировалась в качестве иностранного агента и (или) не стала соответствующим образом маркировать свои публикации. Штрафы, налагаемые на руководство НКО в размере от 100 000 до 300 000 рублей (примерно от 1546 до 4638 евро) и на организации – в размере от 300 000 до 500 000 рублей (примерно 4638 до 7730 евро), представляют собой серьезное обременение, поскольку НКО по роду своей деятельности не занимаются извлечением прибыли. Для многих небольших российских НКО эти суммы представляют собой значительную часть их годового бюджета.
29. Хотя Конституционный Суд установил, что введение в законе об иностранных агентах минимального порога штрафа противоречит принципу соразмерности³¹, суды продолжают назначать обременительные штрафы. Комиссар отмечает, что российские суды зачастую не учитывают требование соразмерности, когда штрафуют НКО и их руководство, и не соотносят необходимость назначения таких суровых санкций с негативными последствиями, которые возникают у НКО из-за наложения обременительных санкций. Например, в апреле 2016 известную правозащитную НКО, общероссийское общественное движение «За права человека» оштрафовали в общей сложности на 900 000 рублей (примерно 13 914 евро) за отсутствие на трех публикациях о правах заключенных маркировки «иностраный агент». Ассоциацию «Голос», которая занимается наблюдением

²⁸ Там же, с. 3–4.

²⁹ Заключение CommDH(2015)17, п. 42.

³⁰ Заключение CommDH(2015)17, п. 52.

³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П от 8 апреля 2014 г., с. 53.

на выборах, в апреле 2016 года также оштрафовали на общую сумму 1,2 млн рублей (18 552 евро) за отсутствие маркировки на трех ее публикациях. В декабре 2016 года Тверской районный суд города Москвы оштрафовал Правозащитный центр «Мемориал» — НКО, заслужившую всеобщее признание за обширную и долгую работу в защиту прав человека, — на общую сумму 600 000 рублей (9276 евро) за отсутствие маркировки «иностранный агент» на обеих публикациях. По данным, собранным российскими и международными организациями гражданского общества, совокупная сумма штрафов, наложенных на НКО по закону об иностранных агентах, в 2016 году удвоилась и составила около 9 млн рублей (около 139 137 евро).

30. К концу 2016 года Министерство юстиции и другие государственные органы составили в отношении НКО, зарегистрированных в качестве иностранных агентов, не менее 50 протоколов об административном правонарушении согласно части 2 статьи 19.31 КоАП за невыполнение требований к маркировке. В отсутствие конкретных официальных инструкций по маркировке своих материалов, многие НКО стараются маркировать материалы как можно менее заметно, чтобы не привлекать внимание к обозначению, которое считают стигматизирующим. В таком контексте, наложение санкций на НКО было зачастую произвольным и неоправданным, как отмечали некоторые члены Общественной палаты РФ³².
31. После наложения больших штрафов ряду НКО пришлось самоликвидироваться, потому что такие дополнительные расходы оказались для них непосильными. Так в мае 2017 года «Экологическая вахта по Северному Кавказу» объявила, что у нее нет денег для оплаты штрафов, наложенных по закону об иностранных агентах, и что она уже на протяжении многих месяцев не может вести свою деятельность из-за шести судебных разбирательств, инициированных против нее органами государственной власти³³. В ноябре 2016 года другая экологическая организация, «Зеленый мир», объявила о самоликвидации в связи тем административным бременем, которое повлекла за собой регистрация ее в качестве иностранного агента. В январе 2016 года видная правозащитная НКО «Комитет против пыток», которая являлась давним партнером офиса Комиссара и Комитета Совета Европы по предупреждению пыток, объявила о банкротстве в результате применения к ней закона об иностранных агентах.
32. Помимо этого, серьезное беспокойство у Комиссара вызывает наложение административных штрафов за нарушение закона об иностранных агентах на отдельных руководителей НКО. В частности, крайне несоразмерным представляется наложение штрафных санкций в отношении Ольги Пицуновой — бывшего директора саратовской экологической организации «Партнерство для развития». В 2015 году Ольга Пицунова была лишена половины своих пенсионных поступлений и выплат по инвалидности из-за того, что не сумела в 2014 году своевременно оплатить наложенный на нее административный штраф в размере 100 000 рублей. По словам ее адвокатов, в результате ее доход опустился ниже прожиточного минимума³⁴.

Последствия маркировки «иностранный агент»

³² Слова Елены Тополевой-Солдуновой в статье «НКО запутались в маркировке», Независимая газета, 6 июня 2017 г., http://www.ng.ru/politics/2017-06-06/1_7003_nko.html.

³³ «Рудомаха заявил о блокировании работы „ЭкоВахты“ судебными процессами», Кавказский Узел, 11 мая 2017 г., <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/302541/>.

³⁴ «Приставы полностью арестовали пенсию и выплаты по инвалидности эколога Ольги Пицуновой», Общественное мнение, 8 ноября 2016 г., <https://www.om-saratov.ru/po-sushchestvu/08-november-2016-i42584-pristavy-polnostu-arestova>.

33. Российские учреждения по правам человека заявляют, что маркировка «иностранный агент» наносит огромный удар по репутации организаций гражданского общества³⁵. Действительно, органы власти плохо относятся к обозначенным таким образом НКО. Например, в марте 2017 года Министерство образования Свердловской области порекомендовало местным бюджетным учреждениям и вузам не сотрудничать с екатеринбургским «Мемориалом», потому что он зарегистрирован в качестве «иностранного агента» и может оказать негативное влияние на молодежь своими «политизированными действиями». По сообщениям, в государственные структуры в других городах тоже поступали предостережения от сотрудничества с НКО, признанными иностранными агентами.
34. Комиссар также отмечает, что маркировка «иностранный агент» сказалась не только на возможности НКО сотрудничать с государственными учреждениями, но и на их отношениях с другими партнерами и широкой общественностью. Комиссар обращает внимание на ситуацию вокруг Центра адаптации и обучения детей беженцев — проекта благотворительной организации «Комитет „Гражданское содействие“», лишившегося финансирования вследствие регистрации в качестве иностранного агента³⁶. В результате присвоения этого статуса другие благотворительные фонды прекратили сотрудничество с центром, и он больше не может заниматься поддержкой детей мигрантов. В целом среди организаций наблюдается отчетливая тенденция к самоцензуре, ограничению своей деятельности и большей осторожности; многие НКО отказались от долгосрочных проектов, поскольку не уверены в возможности продолжать работать в будущем³⁷.
35. Кроме того, в федеральных и местных СМИ развернулась кампания клеветы в отношении НКО из-за присвоенного им статуса «иностранных агентов». В некоторых случаях такая травля имела особенно серьезные последствия для НКО и их руководства. Например, в эфире одного из федеральных каналов был распространен репортаж, в котором было предположено, что экологическая организация «Планета надежд» занималась «промышленным шпионажем на деньги США», а в самом репортаже был показан адрес ее директора - Надежды Кутеповой³⁸. Из-за постоянных обвинений в том, что она ведет подрывную деятельность против местной атомной промышленности, и угроз в ее адрес и в адрес ее детей Кутеповой пришлось уехать из России³⁹. Похожие враждебные кампании в СМИ в отношении НКО — «иностранных агентов» также имели место в Москве, Волгоградской области, на Северном Кавказе и в других регионах. Эхо этой травли прокатилось по всей стране и способствовало нападкам и нападениям на сотрудников организаций и правозащитников. Так, в Ростовской области в июле 2016 года на председателя организации «Женщины Дона» дважды накидывались с оскорблениями активисты движения НОД (Национально-освободительное движение) за то, что она якобы обслуживает антироссийские интересы США.

³⁵ «Элла Памфилова: условия работы НКО в России усложнились», Агентство социальной информации, 7 мая 2015 г., <https://www.asi.org.ru/news/2015/05/07/ella-pamfilova-usloviya-raboty-nko-v-rossii-uslozhnilis/>.

³⁶ «Дорога врозь», пресс-релиз Комитета «Гражданское содействие», 21 января 2016 ., <http://refugee.ru/news/doroga-vroz/>.

³⁷ Заключение CommDH(2015)17, п. 65.

³⁸ «Планета надежд» входит в число заявителей по данному делу. Организация была зарегистрирована в городе Озерск Челябинской области — в зоне, где после ядерной аварии в 1957 году произошло сильное радиоактивное загрязнение и в результате наблюдается высокий уровень заболевания злокачественными опухолями среди местного населения.

³⁹ «Судебное преследование и клевета в СМИ на НПО „Планера надежд“ и ее директора Надежду Кутепову», срочное обращение Обсерватории по защите прав правозащитников, 17 июля 2015 г., <https://www.fidh.org/en/region/europe-central-asia/russia/russian-federation-judicial-harassment-and-media-smear-campaign>.

Возбуждение уголовного дела за злостное уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных законом об иностранных агентах

36. Согласно закону об иностранных агентах, злостное уклонение от исполнения предусмотренных им обязанностей может повлечь за собой возбуждение уголовного дела, и даже лишение свободы. С точки зрения Комиссара, это суровое наказание, едва ли квалифицируемое, как «необходимое в демократическом обществе» и пропорциональное такому нарушению, как намеренный отказ от регистрации. Кроме того, на момент принятия закона, возражения Верховного суда в отношении положений статьи 330.1 Уголовного кодекса (в том числе касательно отсутствия общественной опасности за указанное деяние), не были в должной мере приняты во внимание⁴⁰.
37. В июне 2016 года Следственное управление Следственного комитета по Ростовской области возбудило уголовное дело в отношении председателя Союза и Фонда содействия развитию гражданского общества и правам человека «Женщины Дона» Валентины Череватенко по обвинениям в злостном уклонении от исполнения обязанностей, определенных законом об иностранных агентах, по статье 330.1 Уголовного кодекса. При этом, указанные Союз и фонд занимаются защитой прав человека, социальными проектами и оказанием гуманитарной помощи, но были внесены в реестр иностранных агентов в 2014 и 2015 годах соответственно.

III. Выводы

38. Комиссар полагает, что применение закона об иностранных агентах оказало сильный сдерживающий эффект на деятельность организаций гражданского общества в Российской Федерации. Фактически, закон препятствует этим организациям свободно выражать свое мнение, выдавливая их на периферию общественной жизни и наказывает НКО за их правомерную деятельность в области прав человека, демократии и верховенства права.
39. Комиссар уже неоднократно заявлял, что с его точки зрения, закон об иностранных агентах не соответствует международным и европейским стандартам в области прав человека. В частности, он обращает особое внимание на то, что постоянное использование термина «иностранный агент» в законе и на практике применительно к неправительственным организациям приведет к дальнейшей стигматизации гражданского общества в Российской Федерации и будет еще сильнее сковывать его правомерную деятельность и свободу слова. Комиссар полагает, что необходимо прекратить использование этого уничижительного названия.
40. Комиссар подчеркивает, что виды деятельности, квалифицированные как «политическая деятельность» в соответствии с законом об иностранных агентах, относятся к наиболее распространенным, базовым и естественным методам работы институтов гражданского общества. Более того, они являются важными элементами демократического процесса. По мнению Комиссара, применение закона об иностранных агентах в отношении организаций гражданского общества, которые добиваются изменений в законодательстве или сложившихся правоприменительных практиках, либо которые следят за соблюдением прав человека в рамках принимаемых властями решений, действий и политики, сильно мешает таким организациям выполнять свою функцию общественного контроля в демократическом обществе.

⁴⁰ Заключение CommDH(2013)15, п. 73.

41. Результатом активного применения закона об иностранных агентах стало существенное вмешательство в беспрепятственное осуществление прав на свободу объединений и свободу выражения мнений многих НКО и правозащитников, что в ряде случаев имело серьезные последствия. Помимо сложностей с получением финансирования, эти организации и лица, работающие с ними, подверглись остракизму, травле и даже физическим нападениям. У десятков НКО не осталось иного выхода, кроме как прекратить деятельность и самоликвидироваться. Отрицательное воздействие закона об иностранных агентах на правозащитников и некоммерческие организации также вызывает вопросы касательно правомерности ограничительных мер государства в свете статьи 18 Конвенции.
42. Комиссар рекомендовал провести тщательную ревизию законодательства, регулирующего деятельность НКО в России, чтобы создать четкую и последовательную нормативно-правовую базу, соответствующую применимым международным стандартам⁴¹. Требования к отчетности и бухгалтерскому учету должны быть одинаковыми для всех НКО, независимо от источников их финансирования. Особую тревогу вызывает возможность уголовного преследования за злостное уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных законом, в отсутствие какой-либо реальной общественной опасности. Следовательно, соответствующие положения законодательства должны быть отменены.
43. Принимая во внимание системность указанных проблем, Комиссар убежден, что существенных изменений в этой сфере вряд ли удастся достичь без принятия комплексных мер общего характера. В законодательстве и на практике в отношении НКО должна действовать презумпция законности их деятельности. Они должны иметь возможность свободно запрашивать и получать финансирование не только от государственных органов своей страны, но также от институциональных и частных доноров, других государств и многосторонних агентств, руководствуясь лишь таможенным законодательством, законодательством об обороте иностранной валюты и отмывании денег, а также законодательством о финансировании выборов и политических партий. Требования к отчетности должны быть одинаковыми и беспристрастными вне зависимости от источника доходов.
44. Многие из опасений, изложенных в настоящем документе, отражают мнение российских федеральных и региональных институтов по правам человека. Комиссар надеется, что российские власти будут вести реальный диалог с этими органами и с гражданским обществом, чтобы преодолеть наблюдаемые негативные тенденции.

⁴¹ Заключение CommDH(2015)17, 9 июля 2015 г., «Рекомендации».