



**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОБ НПО
CONF/EXP(2021)1**

19 февраля 2021 года

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОБ НПО

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ О СОВМЕСТИМОСТИ С ЕВРОПЕЙСКИМИ
СТАНДАРТАМИ НЕДАВНО ПРИНЯТЫХ И ПЛАНИРУЕМЫХ
ИЗМЕНЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ,
ЗАТРАГИВАЮЩИХ НПО**

**Подготовлено Экспертным советом по законодательству об НПО
Конференции международных НПО Совета Европы**

Высказанные в данной работе мнения принадлежат ее автору (авторам) и не обязательно отражают официальную политику Совета Европы..

УКАЗАТЕЛЬ

Введение	п. 1
Предыстория	п. 5
Внесенные или планируемые изменения	п. 18
Совместимость с европейскими стандартами	п. 71
Вывод	п. 130

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В данном заключении рассматривается совместимость с европейскими стандартами основных изменений в недавно принятых и планируемых законодательных положениях, касающихся функционирования и деятельности НПО в России. Изменения включают в себя расширение категории «иностранный агент», изменение режима функционирования, введение определенных запретов на деятельность и установление иных препятствий для функционирования НПО. Взаимосвязанность этих изменений по времени и по сути делает целесообразным рассмотрение их в едином комплексе.

Во-первых, в данном заключении отмечается поразительная скорость проведения законодательного процесса для большинства рассматриваемых документов, учитывая тот факт, что они серьезным образом изменяют облик гражданского пространства в России. Это исключило возможность рассмотреть опасения, высказанные в связи с подготовленными поправками, или прояснить необходимость их принятия. Многочисленные и серьезные возражения международных организаций в отношении закона 2012 года об иностранных агентах не были учтены в ходе обсуждения.

Во-вторых, в отношении некоторых из рассмотренных положений нельзя сказать, что они соответствуют требованиям к «качеству законодательства». Особенно это относится к положению, распространяющему категорию иностранных агентов на физических лиц, поскольку в нем используются весьма расплывчатые понятия. Также вызывает вопросы планируемое введение предварительного декларирования деятельности, в первую очередь потому, что в тексте не прописаны основания для запрета на осуществление той или иной программы. В результате, как представляется, административная власть наделяется неограниченными дискреционными полномочиями, причем полномочия по запрету не ограничиваются только запретом незаконной деятельности.

В-третьих, легитимность целей, на которые ссылаются власти при принятии этих поправок, — предотвращение беспорядков и защита национального суверенитета — представляется проблематичной. Такие ссылки либо лишены основания, либо всецело абстрактны, каких-либо конкретных объяснений того, каким образом порядок или национальный суверенитет оказались под угрозой, не дается. Кроме того, препятствие проведению справедливого и публичного обсуждения в связи с тем, что затрагиваемые поправками лица «связаны с границей», по самой своей сути, как представляется, противоречит идеям открытости и плюрализма, лежащим в основе ценностей Европейской конвенции о правах человека.

В-четвертых, рассматриваемые документы вызывают серьезный вопрос о соразмерности. Правовые рамки категории иностранных агентов значительно расширяются. Также серьезно усиливается контроль над НПО, которые признаны иностранными агентами. Это будет особенно верно в случае принятия законопроекта о введении предварительного декларирования деятельности НПО, являющихся иностранными агентами. Это требование будет действовать параллельно с

предоставлением исполнительным органам широких дискреционных полномочий по запрету той или иной деятельности или даже полной ликвидации НПО как таковой. Еще одной серьезной проблемой является риск наказания, которому подвергаются лица, работающие в НПО. Они постоянно рискуют подвергнуться юридическому преследованию, прежде всего в результате наказаний, предусмотренных за неисполнение в значительной степени неопределенных и потому невыполнимых административных обязательств. Этот риск также связан с резким ужесточением законодательства о клевете в публичном пространстве, в результате чего НПО вынуждены осуществлять свою надзорную функцию под угрозой длительных сроков лишения свободы.

Хотя с момента принятия в 2012 году закона об иностранных агентах правовой контекст деятельности НПО в России постоянно менялся, этот новый свод законодательства усугубляет неблагоприятные условия, созданные для работы НПО, и не только для юридических лиц, но, и прежде всего, для физических лиц, ассоциирующих себя с деятельностью НПО, учитывая риск получения ими весьма длительных сроков лишения свободы.

В конечном счете, сейчас речь идет о том, останется ли в общественном пространстве России место исключительно для лиц или объединений, чьи взгляды воспринимаются благосклонно или рассматриваются как безобидные или несущественные, или же будет также обеспечено справедливое и надлежащее отношение ко всем другим при недопущении злоупотребления доминирующим положением. Безусловно, изменения, вносимые рассматриваемыми положениями, ставят под сомнение саму суть прав, гарантированных статьями 8, 10 и 11 Европейской конвенции, и их развитием в соответствующих европейских стандартах.

1. Введение

1. В настоящем заключении рассматривается соответствие европейским стандартам и наилучшей практике основных изменений в недавно принятых и планируемых законодательных положениях¹, касающихся функционирования и деятельности НПО в Российской Федерации.
2. Эти положения в значительной степени направлены на расширение сферы действия ранее принятых мер в отношении так называемых «иностранных агентов», которые были предметом двух предыдущих заключений². Некоторые из этих положений, однако, окажут влияние на осуществление деятельности вообще всех НПО.
3. Взаимосвязанность этих изменений по времени и по сути делает целесообразным рассмотрение их в едином комплексе несмотря на их различный статус на момент написания настоящего заключения. Именно такой

¹ Рассмотрены следующие документы: Законопроект № 1052523-7 О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций, зарегистрированный 10 ноября 2020 года (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1052523-7>), Федеральный закон № 481-ФЗ от 30 декабря 2020 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности» (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300001>), принятый на основании законопроекта № 1057914-7, зарегистрированного 18 ноября 2020 года (https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057914-7#bh_histras), Законопроект № 1060950-7 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части уточнения ответственности за нарушение порядка деятельности лиц, выполняющих функции иностранного агента (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1060950-7>), Федеральный закон от 30.12.2020 № 525-ФЗ О внесении изменения в статью 330.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (на основании законопроекта № 1073604-7 (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1073604-7>), Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 541-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (на основании законопроекта № 1057230-7; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057230-7>), Законопроект № 1060689-7 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях об усилении ответственности за нарушения при подготовке и проведении публичных мероприятий (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1060689-7>) и Законопроект № 1057892-7 О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057892-7>). В заключении также учитывается влияние на деятельность НПО Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 538-ФЗ «О внесении изменения в статью 128-1 Уголовного кодекса Российской Федерации» (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300058>), принятого на основании Законопроекта № 1074945-7 (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1074945-7>), а также Законопроекта № 1057895-7 О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057895-7>).

² Заключение о Законе О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента от 20.07.2012 № 121-ФЗ, *OING Conf/Exp (2013) 1*, и Заключение о проекте федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации № 662902-6, *OING Conf/Exp (2014) 3*.

подход дает наиболее полное представление о том, каким образом изменяется общая правовая база, применимая к объединениям.

4. В заключении сначала дается краткая предыстория режима иностранных агентов, а затем рассматриваются основные изменения, которые уже сделаны или планируются.

2. Предыстория

5. 20 июля 2012 года Российский парламент принял ряд поправок к законам о неправительственных организациях, получивших общее название «Закон об иностранных агентах»³. Эти поправки вводили понятие «иностранного агента» в раздел 2 «Закона о некоммерческих организациях» («Закон об НКО»).
6. Изначально все организации, выполняющие функции «иностранного агента», должны были обращаться за регистрацией в Министерство юстиции⁴. Однако с 2014 года Министерство юстиции получило право по собственной инициативе вносить НКО в список иностранных агентов.
7. Кроме того, Закон об иностранных агентах предусматривает конкретные основания для проведения внеплановых проверок НКО, осуществляющих функции иностранного агента⁵. Помимо этого, он предусматривает, что плановые проверки таких организаций должны проводиться ежегодно.
8. В дополнение к этому, НПО, зарегистрированные в качестве иностранных агентов, обязаны соответствующим образом маркировать свои публикации. Таким образом, материалы, выпущенные ими или распространяемые ими, в частности через СМИ или интернет, должны содержать указание на то, что эти материалы выпущены или распространяются НКО, осуществляющей функции иностранного агента.
9. Закон об иностранных агентах также ввел новые требования к бухгалтерской отчетности.
10. Определение понятия «иностранного агента» было обновлено в июне 2016 года и гласит следующее:

³ Положения данного закона подробно рассматриваются в Заключении *OING Conf/Exp (2013) 1*. Кроме того, поправки к соответствующему законодательству рассматривались в ходе выступления Комиссара Совета Европы по правам человека в качестве третьей стороны в Европейском суде по правам человека по делу *ECODEFENCE и др. против России и по 48 другим заявлениям, CommDH(2017)*, 22 5 июля 2017 года; <https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680731087>.

⁴ Статья 32. Аналогичное требование содержится и в Законе об общественных объединениях (Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ).

⁵ Статья 32(4.6).

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия.

Указанная деятельность осуществляется в следующих формах:

участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений;

участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий;

публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов;

распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике;

формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований;

вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность;

финансирование указанной деятельности.

К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, 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, благотворительная деятельность.

11. Политическая деятельность определяется следующим образом:

«... 6. ... российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц или от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее - иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.»

12. В своем Постановлении № 10-П от 8 апреля 2014 года Конституционный суд постановил, что установленные законом об иностранных агентах минимальные штрафы противоречат принципу пропорциональности.
13. 22 марта 2017 года Европейский суд по правам человека коммуницировал правительству 49 заявлений. Заявители жалуются в соответствии со статьями 10 и 11 на качество Закона об иностранных агентах, на преследование их за отказ регистрироваться в качестве иностранных агентов и на чрезмерный государственный контроль⁶.
14. В ноябре 2017 года сфера действия закона была расширена, и к «иностранным агентам» были причислены также все иностранные СМИ, прямо или косвенно получающие финансирование из-за рубежа⁷.
15. 2 декабря 2019 года были приняты дополнительные поправки в закон «Об иностранных агентах», которые распространили статус «иностранного агента» на частных лиц, в том числе блогеров и независимых журналистов. Закон устанавливает особые требования к регистрации, учету и маркировке публикаций и квалифицирует их несоблюдение как уголовное преступление, наказываемое крупными административными штрафами или лишением свободы на срок до двух лет.
16. На момент рассмотрения положений, являющихся предметом настоящего заключения, в качестве иностранных агентов было зарегистрировано примерно 192 организации⁸.
17. Все эти меры вызвали значительную международную озабоченность, выраженную в частности в заключениях Комиссара Совета Европы по правам человека⁹, заключении Европейской комиссии за демократию через право («Венецианская комиссия»)¹⁰, заявлении Представителя по вопросам свободы СМИ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), призвавшего Российский парламент отозвать законопроект о распространении

⁶ ЭКОДЕФАНС и др. против России и 48 других заявлений, №№ 9988/13, 14338/14, 59787/14.

⁷ Статья 6 Закона № 2124-1 от 27 декабря 1991 года «О средствах массовой информации»

⁸ Выступление в Государственной Думе председателя Комитета по безопасности и противодействию коррупции В. И. Пискарева 8 декабря 2020 года.

⁹ Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях в свете стандартов Совета Европы, 15 июля 2013 г. (<https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-on-the-legislation-of-the/16806da5b2>) и Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве и практике в Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций в свете стандартов Совета Европы: обновление, 9 июля 2015 г. (<https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-on-the-legislation-and-pr/16806da772>).

¹⁰ Заключение по Федеральному закону № 121-ФЗ О некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах»), Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ, а также по Федеральному закону № 190-ФЗ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации («Закон о государственной измене») Российской Федерации, CDL-AD(2014)025, 27 июня 2014 г. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)025-e)).

статуса «СМИ-иностранный агент» на физических лиц¹¹, а также в резолюции Европейского парламента¹².

3. Внесенные или планируемые изменения

18. Изменения включают в себя расширение сферы действия категории «иностранный агент», изменение режима деятельности организаций, входящих в эту категорию, введение для них запретов на определенные виды деятельности и установление иных препятствий для их работы.

а. Категория иностранных агентов

19. Расширение категории иностранных агентов происходит по трем направлениям.

20. Во-первых, Закон № 481-ФЗ устанавливает механизм регистрации в качестве иностранных агентов физических лиц,

которые в интересах иностранного источника участвуют в политической деятельности на территории Российской Федерации и (или) осуществляют целенаправленный сбор отдельных видов важной информации в области военной, военно-технической деятельности государства¹³.

21. Чтобы эта квалификация могла быть применена к человеку, он должен не только заниматься описанной деятельностью, но и находиться под так называемым «влиянием» иностранного источника. Это влияние отражается в поддержке его деятельности из-за рубежа — финансовой, материальной или организационно-методической¹⁴.

22. Соответственно, физическое лицо, деятельность которого соответствует указанным в законе признакам, обязано подать заявление о включении в перечень лиц, осуществляющих функции иностранного агента. Лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, постоянно проживающее за

¹¹ 20 ноября 2019 года; <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/439658>.

¹² 2019/2982(RSP), 19 декабря 2019 года; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0262_EN.html.

¹³ Пояснительная записка к законопроекту. Ранее физических лиц уже можно было признавать «иностранными агентами», приравняв их к средствам массовой информации. 28 декабря 2020 года правозащитник Лев Пономарев, гражданская активистка Дарья Апахончич, журналисты Людмила Савицкая, Сергей Маркелов и Денис Камалагин были внесены в «реестр иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента».

¹⁴ В соответствии со статьей 2.1 Федерального закона от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

пределами территории Российской Федерации, намеревающееся по прибытии в Российскую Федерацию осуществлять деятельность, связанную с выполнением функций иностранного агента, обязано сообщить об этом федеральному органу исполнительной власти до въезда в Российскую Федерацию.

23. Все лица, подпадающие под категорию индивидуального иностранного агента, обязаны не реже одного раза в шесть месяцев представлять в компетентный орган отчет о своей деятельности, в том числе сведения о целях, на которые расходовались средства, и об использовании иных активов, полученных из иностранных источников, а также об их фактическом расходовании и использовании. Такое лицо не может занимать должности в органах государственной власти и местного самоуправления.

24. Деятельность, относящаяся к любому вопросу, прямо или косвенно связанному с публичными действиями, характеризуется как «политическая»:

Политическая деятельность определяется как деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления¹⁵.

25. Однако политическая деятельность, за которую лицо может быть признано иностранным агентом, не включает в себя деятельность:

в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, 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,

а также благотворительная деятельность.¹⁶

26. Чтобы попасть в сферу действия данного положения, деятельность должна осуществляться одним из следующих способов:

участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований (...), организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений; участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов (...), в деятельности политических партий; публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а

¹⁵ Статья 2.1 Федерального закона № 272-ФЗ от 28 декабря 2012 года «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

¹⁶ Там же.

также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов; распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике; формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований; вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность; финансирование указанной деятельности¹⁷.

27. Второе направление расширения, вытекающее из того же закона, касается включения в категорию иностранных агентов такой формы объединений, которая ранее не учитывалась этой системой, а именно — общественных объединений¹⁸, «функционирующих без приобретения прав юридического лица».
28. Такие объединения могут действовать на законных основаниях без государственной регистрации. Согласно пояснительной записке к проекту Закона, причиной такого нововведения является то, что в данном случае

практически отсутствуют механизмы контроля над деятельностью общественных объединений, в том числе спонсируемых из-за рубежа и участвующих в политической деятельности на территории Российской Федерации.
29. Таким образом, Законом № 481-ФЗ вводится реестр незарегистрированных общественных объединений, исполняющих функции иностранного агента. Определения политической деятельности и иностранного финансирования содержатся в Законе об НКО.
30. Соответствующие организации обязаны представить властям декларацию, которая должна содержать информацию об их внутренней структуре и финансировании.
31. Кроме того, органы власти могут принять решение *ex officio* о включении организации в этот реестр, если она сама этого не сделала. Закон не предусматривает уведомления об этом решении соответствующей организации.
32. Третье направление расширения категории иностранных агентов происходит в связи с изменением способа определения иностранного происхождения средств.
33. Закон 481-ФЗ вводит понятие *посредника*, то есть лица, которое получает денежные средства и/или имущество от иностранного источника и при этом он

¹⁷ Там же.

¹⁸ «Общественные объединения».

гражданин Российской Федерации или российское юридическое лицо, которые осуществляют передачу денежных средств и/или иного имущества от иностранного источника либо уполномоченного им лица российской некоммерческой организации, осуществляющей политическую деятельность на территории Российской Федерации¹⁹.

34. Еще одно изменение предусматривается в Законопроекте № 1052523-7. Его текст направлен на включение в число источников финансирования, определяемых как «иностранные», любого финансирования, полученного российским юридическим лицом с иностранными «бенефициарными владельцами».
35. Бенефициарным владельцем является физическое лицо, которое в конечном счете прямо или косвенно владеет (имеет преимущественную долю более 25% в капитале) юридическим лицом или имеет возможность контролировать его действия²⁰.

в. Условия, регулирующие деятельность

36. Рассматриваемые законодательные положения существенно изменяют режим деятельности организаций, исполняющих функции иностранного агента — как НКО, так и общественных объединений.
37. Эти положения предусматривают общую систему предварительного декларирования деятельности, обязательства по отчетности, административные и уголовные санкции, маркировку материалов организации и расширение внезапных проверок.

и. Предварительное декларирование деятельности

38. Законопроект № 1052523-7 предусматривает, что соответствующие НКО должны будут заранее сообщать Министерству юстиции о своих планируемых программах и мероприятиях и ежегодно отчитываться об их выполнении или полном или частичном невыполнении²¹. В тексте не определяется, что подразумевается под терминами «программы» и «мероприятия», которые требуется декларировать, но, как представляется, вся деятельность соответствующих организаций подпадает под общий режим предварительного декларирования.
39. Компетентные органы будут также уполномочены, на основании мотивированного решения запретить организации осуществлять всю или часть

¹⁹ Статья 2 (6) Закона ФЗ-7 от 12 января 1996 года «Об НКО». Юридическое значение создаваемого законом понятия *посредник* не ясно, поскольку в законе уже предусмотрены средства, предоставляемые «российскими гражданами или юридическими лицами, получающими денежные средства и /или иное имущество из указанных источников».

²⁰ Статья 1 (1) Законопроекта № 1052523-7.

²¹ Статья 1 (3) Законопроекта № 1052523-7

соответствующей программы. Более того, невыполнение указанной организацией такого решения автоматически приведет к ее ликвидации²².

40. Основания для запрета организации осуществлять ту или иную программу не уточняются, оставляя это полностью на усмотрение соответствующего административного органа.

ii. Обязательства по представлению отчетности

41. Создание специального реестра общественных объединений – иностранных агентов идет параллельно с административными ограничениями и контролем, которые уже испытывают на себе НКО, имеющие такой статус.
42. Отныне помеченный таким образом субъект обязан ежеквартально информировать органы власти о сумме средств и/или иного имущества, полученных из иностранных источников, цели расходования таких средств и использования иного имущества, а также об их фактическом расходовании и использовании²³.
43. Более того, создание списка физических лиц, действующих в качестве иностранных агентов, сопровождается такими же обязательствами. В частности, лицо, включенное в этот перечень, обязано не реже одного раза в шесть месяцев представлять в федеральный орган исполнительной власти отчет о своей деятельности, связанной с осуществлением функций иностранного агента, в том числе сведения о целях расходования средств и использовании иного имущества, полученного из иностранных источников, а также об их фактическом расходовании и использовании²⁴.

ii. Административные и уголовные санкции

²² «Уполномоченный орган направляет некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления либо осуществляемой на территории Российской Федерации программы (ее части). Некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента, структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации, получившие решение о запрете осуществления программы (ее части), не вправе приступать к осуществлению этой программы (ее части), обязаны прекратить деятельность, связанную с осуществлением данной программы (ее части). Невыполнение указанного решения влечет за собой ликвидацию некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, ликвидацию отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации по решению суда по иску уполномоченного органа или его территориального органа либо исключение филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций по решению уполномоченного органа». (Статья 1 (3) г Законопроекта № 1052523-7).

²³ Статья 29.1 Федерального закона от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями от 30.12.2020 г.) «Об общественных объединениях».

²⁴ Статья 5 Закона № 481-ФЗ.

44. Законопроектом № 1060950-7 предлагается привлекать к административной ответственности незарегистрированное общественное объединение, выполняющее функции иностранного агента, или физическое лицо – иностранного агента, не представивших требуемую информацию либо сделавших это несвоевременно, либо в неполном или искаженном виде²⁵.
45. Кроме того, Законом № 525-ФЗ предусмотрено, что неисполнение обязанности по подаче заявления о включении в перечень физических лиц – иностранных агентов и/или по предоставлению отчета о деятельности, связанной с осуществлением функций иностранного агента, лицом, уже подвергавшимся административному взысканию за это нарушение, наказывается лишением свободы на срок до пяти лет и штрафом в размере до 300 000 рублей (3 247 евро)²⁶.
46. Кроме того, режим санкций в отношении НКО – иностранных агентов в случае «злостного» несоблюдения ими положений закона, предусматривающий лишение свободы на срок до двух лет, распространяется теперь и на незарегистрированные общественные объединения, выполняющие функции иностранных агентов²⁷.

ii. Маркировка материалов

47. Все материалы незарегистрированного общественного объединения – иностранного агента должны иметь упоминание о том, что данная организация выполняет функции иностранного агента²⁸. Таким образом, режим для общественных объединений совпадает в этом с режимом, установленным для НКО.
48. В то же время Закон № 481-ФЗ значительно расширяет сферу действия данного обязательства как по существу, так и с точки зрения его адресатов.
49. Во-первых, согласно новому закону, обязанность маркировки «иностранной агент» теперь распространяется и на документы, которые эти организации направляют в органы государственной власти или в любые организации.
50. Во-вторых, эти обязательства теперь распространяются на материалы, производимые или распространяемые не только самой организацией, но и «[ее]

²⁵ Статья 19.7 (5-3) и статья 19.7 (5-4) Кодекса об административных правонарушениях в редакции, предложенной законопроектом № 1060950-7. Для незарегистрированного общественного объединения штраф составляет от 5 000 до 10 000 рублей (для должностных лиц — от 10 000 до 30 000 рублей). Для физического лица – иностранного агента штраф также составляет от 10 000 до 30 000 рублей).

²⁶ Статья 330.1 (3) Уголовного кодекса в редакции, вытекающей из Федерального закона от 30.12.2020 г. № 525-ФЗ

²⁷ Статья 330.1 (1) Уголовного кодекса в редакции, вытекающей из Федерального закона от 30.12.2020 г. № 525-ФЗ

²⁸ Статья 29.1 Федерального закона от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ Об общественных объединениях

учредителем, членом, участником, руководителем или лицом, являющимся членом [ее] руководящего органа»²⁹.

51. Законопроект № 1060950-7 предусматривает штрафы для НКО за выпуск материалов без указания на то, что они выпущены иностранным агентом³⁰.
52. Кроме того, отныне СМИ запрещается публиковать информацию об этих НКО, общественных объединениях и физических лицах без указания на то, что они включены в «реестр иностранных агентов»³¹.
53. Законопроектом № 1060950-7 предлагается подкрепить этот запрет административными санкциями³².
54. Кроме того, в законопроекте № 1057892-7 предлагается ввести требование об указании на то, что тот или иной кандидат аффилирован с лицом, выполняющим функции иностранного агента, или сам выполняет функции иностранного агента во всех заявлениях, подписных листах, агитационных материалах, публикациях, информационных табло такого кандидата, а также вменить в обязанность выборной администрации информировать о том, что тот или иной кандидат аффилирован с иностранным агентом³³.

iii. Внеплановые проверки

55. Закон № 481-ФЗ предусматривает, что основанием для проведения внеплановых проверок является получение уполномоченными органами информации от другой государственной службы или от граждан о том, что НКО осуществляет деятельность, не соответствующую ее целям и средствам³⁴.
56. Кроме того, Законопроект № 1052523-7 также предполагает расширить возможности проведения внеплановых проверок, включив в них случаи, когда Министерство юстиции получает информацию о том, что та или иная организация сотрудничала или участвовала в деятельности иностранной неправительственной организации, признанной нежелательной в России³⁵.

²⁹ Статья 24 (1) Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «Об НКО»; статья 29.1 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

³⁰ Штрафы составят от 100 000 до 300 000 рублей для руководителей и от 300 000 до 500 000 рублей для юридических лиц, Законопроект № 1060950-7, часть (5)

³¹ Статья 4 Закона от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации».

³² Для граждан — от 2 000 до 2 500 рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой; для должностных лиц — от 4 000 до 5 000 рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой; для юридических лиц — от 40 000 до 50 000 рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой.

³³ Часть 1) Законопроекта № 1057892-7

³⁴ Статья 32 (4.2, 2) Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ Об НКО

³⁵ Статья 1 (3).

с. Запреты на деятельность

57. Лицо, включенное в перечень лиц, осуществляющих функции иностранного агента, не может быть назначено на должности в органах государственной власти или местного самоуправления³⁶.
58. Кроме того, для организации и проведения публичного мероприятия теперь запрещается получение денежных средств, а также передача и/или получение иного имущества НКО и от НКО, незарегистрированного общественного объединения или физического лица, выполняющего функции иностранного агента³⁷.
59. Со своей стороны, Законопроект № 1057892-7 предлагает запретить НПО-иностранцам участвовать в дебатах, связанных с выборами или референдумом³⁸.

д. Прочие препятствия

60. Рассматриваемые положения создадут ряд препятствий для деятельности НПО, связанной с публикациями и проведением публичных мероприятий, независимо от того, являются они иностранными агентами или нет.
61. Во-первых, Закон от 30 декабря 2020 года № 538-ФЗ предусматривает лишение свободы на срок до двух лет и штраф до 1 миллиона рублей за публичное распространение клеветы, в том числе через средства массовой информации или интернет.
62. Максимальное наказание увеличено до 5 лет лишения свободы и штрафа в размере 5 миллионов рублей за клевету в сочетании с обвинением лица в

³⁶ Статья 2 (1)) Федерального закона от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основных прав и свобод граждан Российской Федерации», вытекающая из статьи 5 Закона 481-ФЗ.

³⁷ Статья 11.3 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

³⁸ Иностранные граждане, (...) иностранные организации, международные организации и международные общественные движения, некоммерческие организации и незарегистрированные общественные объединения, иностранные средства массовой информации, выполняющие функции иностранного агента, российские юридические лица, учрежденные иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, спискам кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума. Участие в избирательных кампаниях, кампаниях референдума указанных лиц и представителей указанных организаций в качестве иностранных (международных) наблюдателей регулируется в соответствии с федеральным законом». (Часть 2 Законопроекта № 1057892-7).

- совершении преступления против неприкосновенности и половой свободы личности либо тяжкого или особо тяжкого преступления³⁹.
63. Во-вторых, несмотря на свою формулировку, Законопроект № 1057895-7 Об образовательной деятельности оказывает очень широкое влияние на информационно-пропагандистскую деятельность организаций, выходя далеко за рамки сферы образования.
64. Так, в целях «недопустимости негативного иностранного вмешательства в образовательный процесс» предлагается наделить федеральные органы «полномочиями координировать участие образовательных организаций в международном сотрудничестве путем выдачи соответствующих заключений».
65. Согласно пояснительной записке к законопроекту,
- отсутствие соответствующего правового регулирования создает предпосылки для бесконтрольной реализации антироссийскими силами в школьной и студенческой среде под видом просветительской деятельности широкого круга пропагандистских мероприятий, в том числе поддерживаемых из-за рубежа и направленных на дискредитацию проводимой в Российской Федерации государственной политики, пересмотр истории, подрыв конституционного строя.
66. В этой связи Законопроектом планируется установить понятие «образовательная деятельность», под которым понимается
- осуществляемая вне рамок образовательных программ деятельность, направленная на распространение знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта и компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.
67. В-третьих, Федеральный закон от 30.12.20 № 541-ФЗ устанавливает порядок сбора средств на подготовку и проведение публичного мероприятия, а также расходования полученных на эти цели пожертвований. В частности, организатор такого публичного мероприятия обязан предоставить реквизиты банковского счета, используемого для сбора средств на организацию и проведение такого мероприятия, если предполагаемое число его участников превышает 500 человек⁴⁰. Средства, используемые для такого мероприятия, обязательно должны проходить через этот счет.
68. Кроме того, Законом № 541-ФЗ вводится запрет на финансирование публичного мероприятия на средства, полученные из иностранных источников

³⁹ Статья 128.1 УК РФ в редакции Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 538-ФЗ. Ранее максимальное наказание за это правонарушение составляло 480 часов общественных работ и штраф в размере 5 миллионов рублей.

⁴⁰ Статья 7 (3) 8.1 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 497-ФЗ.

(а также от физических или юридических лиц, которые могут выступать посредниками при таком финансировании)⁴¹.

69. Это правило подразумевает, что организатор должен получить от банка данные об отправителях переводов. Собранные организатором публичного мероприятия денежные средства могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с организацией и проведением указанного в уведомлении публичного мероприятия. После проведения публичного мероприятия его организатор обязан в течение 10 дней вернуть гражданам и организациям неизрасходованные денежные суммы пропорционально вложенным средствам.⁴²
70. По окончании публичного мероприятия с заявленным числом участников более 500 человек его организатор представляет в администрацию отчет о расходовании средств. Эти новые обязательства, согласно принятому в первом чтении законопроекту, будут сопровождаться административными санкциями⁴³.

⁴¹ Статья 11 (3) Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «В целях организации и проведения публичного мероприятия запрещается перечисление и/или получение денежных средств, а также передача и/или получение иного имущества от: 1) иностранных государств или иностранных организаций; 2) международных организаций или международных общественных движений; 3) иностранных граждан или лиц без гражданства (...) 4) некоммерческих организаций, незарегистрированных общественных объединений или физических лиц, выполняющих функции иностранного агента; 5) граждан Российской Федерации, не достигших возраста 16 лет [...] 6) анонимных жертвователей [...] 7) юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня перечисления (передачи) денежных средств и/или иного имущества.

⁴² Статья 11 (10) Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ

⁴³ Законопроект № 1060689-7 о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях об усилении ответственности за нарушения при подготовке и проведении публичных мероприятий. Несоблюдение порядка сбора средств и непредставление соответствующей отчетности в этой сфере может повлечь наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или принудительные работы на срок не более сорока часов; для лиц, наделенных полномочиями, — от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; для юридических лиц — от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей. Перечисление денежных средств на организацию и проведение публичного мероприятия, совершенное лицом, не имеющим права перечислять денежные средства на эти цели в соответствии с федеральным законом, влечет за собой наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; для юридических лиц — от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

4. Совместимость с европейскими стандартами

71. Создание и деятельность НПО гарантируются, в частности, статьей 11 Европейской конвенции о правах человека (Европейская конвенция), Рекомендацией *CM/Rec(2007)14* Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций⁴⁴ и Совместными руководящими принципами в отношении свободы объединений Венецианской комиссии и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека⁴⁵.
72. Ограничения и требования, вытекающие из рассматриваемых положений, неизбежно скажутся на способности соответствующих НПО добиваться своих целей. Кроме того, они также затронут связанных с ними лиц не только в том, что касается осуществления ими права на свободу объединений, но и — в связи с обязательствами по представлению отчетности — права на уважение частной жизни в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции, а также права на свободу выражения мнений и мирных собраний в соответствии со статьями 10 и 11 Европейской конвенции в связи с введением наказания за клевету и запрета на проведение определенных публичных мероприятий.
73. Чтобы все эти ограничения и требования можно было считать оправданными, они не только должны иметь соответствующую правовую основу, но и преследовать законную цель и быть необходимыми в демократическом обществе.
74. В предыдущих заключениях указывалось на то, что некоторые либо все эти условия не были соблюдены⁴⁶, особенно в части определения политической деятельности, требований к регистрации и маркировке, правил отчетности и надзора, а также установленных уголовных и других наказаний. Тот же вывод справедлив и в отношении ограничений и требований, которые устанавливаются рассматриваемыми положениями.

а. Качество рассмотрения в парламенте

75. Чтобы определить соразмерность общей меры, необходимо, прежде всего, оценить лежащие в ее основе законодательные положения. В соответствии с принципом subsidiarity особое значение имеет здесь качество парламентского и судебного рассмотрения необходимости той или иной меры, в том числе для определения соответствующей границы свободы усмотрения⁴⁷.

⁴⁴ Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании на уровне заместителей министров.

⁴⁵ *CDL-AD(2014)046*, 17 декабря 2014 г.

⁴⁶ См. *OING Conf/Exp (2013) I*.

⁴⁷ См., среди прочего, *A.-M.V. против Финляндии*, № 53251/13, § 82, 23 марта 2017 г.

76. Кроме того, как в рекомендации *CM/Rec(2007)14*⁴⁸, так и в Совместных руководящих принципах⁴⁹ подчеркивается, что любое регулирование, ограничивающее свободу объединений, должно приниматься на основе демократического и транспарентного процесса, основанного на широком участии.
77. Хотя конкретных европейских правил или стандартов, регулирующих проведение предварительной оценки воздействия, не существует, вышеуказанное считается наилучшей практикой при разработке политики⁵⁰.
78. С учетом масштаба осуществленных изменений и их влияния на демократическую жизнь страны парламентские дебаты по рассматриваемым документам были чрезвычайно краткими. По проекту поправок не проводилось надлежащих консультаций с общественностью. Это лишило Государственную Думу и правительство возможности рассмотреть высказанные в связи с поправками опасения или оценить необходимость их принятия.
79. Кроме того, несмотря на многочисленные и настоятельные возражения, выдвинутые международными организациями в связи с Законом 2012-го года, они, по-видимому, не были рассмотрены в ходе обсуждения.

Более того, во время встречи с Президентом Российской Федерации 10 декабря 2020 года Президентский совет по развитию гражданского общества и правам человека подчеркнул неопределенность концепций, включенных в рассматриваемые законопроекты, и риск того, что эти законы будут неоправданно ограничивать деятельность гражданского общества⁵¹. Сам Президент Российской Федерации в тот же день указал на необходимость

⁴⁸ п. 77. В Пояснительной записке к *Рекомендации 2007(14)* далее разъясняется, что «крайне важно проведение консультаций с НПО не только по вопросам, связанным с их целями, но и по предлагаемым изменениям в законодательстве, которые потенциально могут повлиять на их способность добиваться этих целей. Такие консультации необходимы не только потому, что изменения могут непосредственно затронуть их интересы и повлиять на эффективность того важного вклада, который они могут внести в демократические общества, но и потому, что на основе своего опыта работы они, вероятно, смогут лучше оценить целесообразность предлагаемых изменений» (п. 139).

⁴⁹ Принцип 9, см. так же Принцип 8 и Пояснительную записку к Совместным руководящим принципам, п. 33, в котором предусматривается, что любое законодательство, затрагивающее НПО, должно разрабатываться своевременно, прозрачно и без какого-либо политического влияния. В Совместных руководящих принципах далее разъясняется, что с НПО следует проводить консультации в процессе введения и осуществления любых нормативных актов или практики, затрагивающей их деятельность (п. 106). См. также: Венецианская комиссия, *Заключение по Закону Азербайджанской Республики О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах) с внесенными поправками, CDL-AD (2014)043*, 15 декабря 2014 г., п. 42.

⁵⁰ SIGMA, *Принципы государственного управления*, издание ОЭСР/ЕС, 2017, стр. 32-34, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>
Европейская комиссия, *Руководящие принципы по совершенствованию регулирования*, рабочий документ, Брюссель, 7 июля 2017 г., SWD (2017) 350; Глава III: Руководящие принципы оценки воздействия, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-better-regulation-commission.pdf>

⁵¹ <http://www.president-sovet.ru/events/meetings/read/16/>

переработки текстов, чтобы они не стали запретительными для затрагиваемых ими НПО⁵². Министерство экономического развития Российской Федерации подвергло критике законопроекты № 1052523-7⁵³ и № 1057914-7⁵⁴ и рекомендовало ограничить сферу их применения⁵⁵. Эти предупреждения не привели к соответствующему рассмотрению на парламентской стадии. В частности, принятые во втором чтении изменения в определении понятия «политическая деятельность», а также физических лиц – иностранных агентов «во избежание широкого, двойного толкования, чтобы было понятно, что означает «политическая деятельность»⁵⁶, на деле служат согласованию правового режима с тем, который применяется к НПО и общественным объединениям.

в. Предписания закона

80. Как подчеркнул Европейский суд, для того чтобы выполнялось условие о том, что любое ограничение прав и свобод, гарантированных Европейской конвенцией, должно быть предписано законом, такая правовая норма должна соответствовать условию предсказуемости⁵⁷.
81. Под «предсказуемостью», как неоднократно подчеркивал Европейский суд, понимается, что:

норма не может рассматриваться в качестве «закона», если она не сформулирована с достаточной точностью, чтобы позволить гражданину регулировать свое поведение: он должен быть в состоянии — при получении, если необходимо, юридической консультации — предвидеть, в разумной в соответствии с обстоятельствами степени, последствия, которые может повлечь за собой то или иное его действие⁵⁸.

⁵² Там же.

⁵³ Законопроект № 1052523-7 О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций

⁵⁴ На основании которого был принят Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности».

⁵⁵ Министерство рекомендовало не сохранять поправку к правилам, регулирующим распространение в средствах массовой информации материалов иностранных агентов, ввиду опасности произвола. Оно также считало, что из сферы политической деятельности должна быть исключена деятельность, связанная с участием общественных некоммерческих организаций в установленных законодательством процедурах оценки воздействия регулирования, а также с участием в процедуре оценки нормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, подлежащих общественному осуждению. См. *Агентство социальной информации*, 22/12/2020.

⁵⁶ Заявление главы комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции Василия Пискарева, <http://duma.gov.ru/news/50387/>

⁵⁷ См., напр., *Медведев и др. против Франции* [БП], № 3394/03, 29 марта 2010 г., в п. 92 и *Khlaifia и др. против Италии* [БП], № 16483/12, 15 декабря 2016 г., в п. 92.

⁵⁸ См., напр., *Реквени против Венгрии* [БП], № 25390/94, 20 мая 1999 г., в п. 34.

82. Это условие не может считаться выполненным при распространении категории иностранных агентов на физических лиц, особенно в силу широкого круга обстоятельств, делающих это распространение применимым, и способа определения «политической деятельности».
83. Федеральный закон 481-ФЗ относит к категории иностранных агентов любое лицо, получившее материальную финансовую или организационно-методическую поддержку от иностранного источника и участвующее в общественном начинании в связи с проведением публичного мероприятия. В результате, под действие данного закона подпадают лица, содействующие в профессиональном качестве деятельности НКО – иностранного агента.
84. Кроме того, такое же последствие может наступить для любого лица, участвующего на разовой основе в деятельности, организованной такой НПО, например, в публичном собрании, при условии, что оно включает в себя такой «организационно-методологический» аспект поддержки, как повышение компетентности или оплата билета на поезд или даже питания.
85. Сама такая вероятность демонстрирует не только широту охвата данного положения, но и практическую невозможность быть уверенным, подпадает ли то или иное лицо под его действие.
86. В этой связи следует отметить, что по закону ни граждане, ни общественные организации не имеют права доступа к информации, которая позволила бы проследить происхождение средств, используемых НКО и общественными объединениями. Поэтому они не в состоянии идентифицировать полученное финансирование или другие активы как «иностранное финансирование». Следовательно, они не могут юридически и практически защитить себя от квалификации в качестве «иностранного агента».
87. В результате для отдельных лиц будет практически невозможно предвидеть, будет ли то или иное действие обязательно рассматриваться как повод для отнесения кого-то из них к категории иностранных агентов.
88. Более того, ранее было установлено, что определение «политической деятельности» в Законе также не удовлетворяет требованию «предписания законом» в отношении статей 10 и 11 Конвенции. Существует несомненное отсутствие ясности в отношении того, какая деятельность считается политической с точки зрения государственных органов. Закон наделяет государственные органы широкими дискреционными полномочиями квалифицировать ту или иную деятельность как «политическую» и тем самым фактически препятствовать тому, чтобы НКО, получающая иностранные средства, занималась какой бы то ни было пропагандой в отношении любого правительственного решения, которое может вызвать его озабоченность⁵⁹.

⁵⁹ OING Conf/Exp (2013) 1, в п. 58.

89. Этот вывод в равной степени применим и к рассматриваемым здесь положениям, несмотря на некоторые дополнения, внесенные в текст ко второму чтению, которые якобы исключают широкое толкование понятия «политическая деятельность».
90. Конечно, нельзя сказать, что исключение ряда областей деятельности из сферы политической деятельности облегчила жизнь организациям, работающим в этих областях. Например, исключение деятельности, связанной с охраной здоровья, не помешало организациям, работающим по проблемам ВИЧ, попасть под действие законодательства об иностранных агентах. Точно так же исключение деятельности, связанной с охраной окружающей среды, не помешало экологическим организациям оказаться помеченными как «иностранцы»⁶⁰.
91. Поэтому нет никаких оснований полагать, что при этих новых законах исключения будут действовать как-нибудь иначе или что лица, объявленные иностранными агентами, будут защищены в большей степени, нежели НКО, которые ранее были отнесены к этой категории.
92. В любом случае формулировка текста такова, что не позволяет адекватно предотвратить риск произвола при его применении и тем самым обеспечить выполнение предписанного законом условия.
93. Законопроект № 1052523-7 также вызывает озабоченность с точки зрения требований к «качеству закона».
94. Это вызвано тем, что его текст не содержит определения того, что подразумевается под терминами «программы» и «мероприятия», о которых следует сообщать, а также не определяет объем требуемой информации. При этом, однако, неполное соблюдение этих формальностей влечет за собой санкции.
95. Кроме того, в документе не прописаны основания для введения запрета на осуществление той или иной программы. В результате административная власть наделяется, по-видимому, неограниченными дискреционными полномочиями, причем право запрета не ограничивается исключительно деятельностью, противоречащей закону. К тому же, предусматриваемая Законопроектом обязанность изложить мотивы запрета в значительной степени лишена содержания, поскольку орган власти не будет предоставлять правовой анализ принятых им во внимание фактов.

с. Легитимная цель

⁶⁰ См. [диаграмму, опубликованную 03.12.2019 г. Дойче Велле](#) на основе данных реестра иностранных агентов за ноябрь 2017 года: в реестре оказались 4 организации здравоохранения и 8 экологических организаций.

96. Обоснованиями расширения категории иностранных агентов, как видно из пояснительной записки к законопроекту и из парламентских дебатов, являются предотвращение беспорядков и защита национального суверенитета.
97. Легитимность этих целей представляется проблематичной с двух точек зрения.
98. Во-первых, такие цели, чтобы их можно было принять, требуют определенного обоснования⁶¹, однако указание на них либо бессодержательно, либо полностью абстрактно. Не было никаких сообщений о ситуациях, когда бы конституционный строй России подвергался опасности в результате действий гражданского общества, руководимых иностранной державой.
99. Кроме того, создаваемый этими положениями правовой режим не рассчитан на предотвращение антидемократических действий, способных дестабилизировать конституционный порядок⁶². Рассматриваемые положения не запрещают такую деятельность. Они скорее привлекают к ней нежелательное внимание широкой публики. Более того, положения безразличны к намерениям тех, на кого они нацелены. Также они не учитывают масштабы средств, предоставляемых иностранным источником, поскольку для запуска схемы достаточно самой минимальной поддержки. Иными словами, наклеивание ярлыка иностранного агента происходит независимо от фактических или потенциальных результатов его деятельности, которые не принимаются во внимание. Поэтому «предотвращение беспорядков» не может быть использовано в качестве приемлемого обоснования.
100. Второе возражение касается вопроса о том, могут ли считаться легитимными ограничения, основанные на подозрениях в том, что тот или иной субъект проявляет открытость внешнему миру⁶³, если принять во внимание основополагающие принципы «плюрализма, терпимости и широты взглядов, без которых демократического общества не существует»⁶⁴.
101. С этой точки зрения ограничительные положения Европейской конвенции должны толковаться в свете запрещения в статье 17 каких бы то ни было

⁶¹ См., напр., *Навальный против России* [БП], № 29580/12, 15 ноября 2018 г., в пп. 120-127.

⁶² Оглашая данную законодательную инициативу, председатель комитета по безопасности Совета Федерации (верхняя палата парламента) указал, что данная мера носит ответный характер и повторяет положения законодательства США; РИА Новости, 24 сентября 2020 г. <https://ria.ru/20200924/inoagency-1577695873.html>.

⁶³ См., с учетом соответствующих различий, *Баев и др. против России*, № 67667/09, 20 июня 2017 г., пп. 81-82. Рассматриваемые законодательные положения приняты с конкретной целью внесения в черный список в публичном пространстве организаций, так или иначе поддерживаемых иностранными структурами, а их идеи приравниваются к угрозе национальному суверенитету. В этой связи следует напомнить, что национальный суверенитет в условиях демократии основывается на свободном и осознанном выборе индивидов. Создание препятствий для честных и публичных дебатов по причине «связи с границей» тех или иных субъектов, как представляется, по самой своей сути противоречит идеям открытости и плюрализма, лежащим в основе ценностей Европейской конвенции.

⁶⁴ *Handyside против Соединенного Королевства*, № 5493/72, 7 декабря 1976 г., в п. 49.

- действий, направленных на упразднение признанных в ней прав и свобод или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции.
102. Как обоснования, приводимые в пояснительных записках к рассматриваемым законопроектам, так и содержание парламентских дебатов явным образом отражают принципиальное предубеждение против любых (даже самых минимальных) связей гражданского общества с зарубежными странами.
103. Как подчеркнул Комиссар Совета Европы по правам человека,
- «деятельность, квалифицируемая Законом об иностранных агентах как «политическая», является одним из наиболее часто практикуемых, основных и естественных методов работы институтов гражданского общества. Более того, такая деятельность является важным элементом демократического процесса. По мнению Комиссара, применение Закона об иностранных агентах против групп гражданского общества, выступающих за изменения в законодательстве и практике, или против тех, кто следит за соблюдением прав человека в решениях, действиях и политике государственных органов, в значительной мере подрывает их роль общественного наблюдателя в демократическом обществе»⁶⁵.
104. Принимаемые на протяжении многих лет законы об иностранных агентах, нежелательных иностранных организациях, государственной измене, похоже, сформировали коллективное восприятие, которое рассматривает как угрозу открытость гражданского общества для внешнего мира. Отгораживание общества от внешних интеллектуальных или культурных влияний путем стигматизации тех, кто мог бы служить его проводником, вряд ли можно считать легитимным, учитывая основополагающие принципы в области права и демократии, разделяемые Советом Европы.
105. Кроме того, следует иметь в виду, что НПО, которые в первую очередь затрагиваются рассматриваемыми положениями, действуют на международной арене, будь то в рамках судебных разбирательств, пропагандистской деятельности или международных обменов с другими НПО. Деятельность этих НПО во многих отношениях способствует достижению целей и принципов Устава Совета Европы.
106. Так, они играют важную роль в осуществлении на повседневной основе Европейской конвенции, ссылаясь на нее в национальных судах в соответствии с принципом subsidiarity и обеспечивая тем самым выполнение национальными властями своих обязанностей быть главными гарантами прав человека и основных свобод. Кроме того, представляя значительную часть российских жалоб в Европейском суде, они способствуют диалогу между ним и российскими судами и, в более широком смысле, парламентом⁶⁶.

⁶⁵ Выступление Комиссара Совета Европы по правам человека в качестве третьей стороны в Европейском суде по правам человека по делу *ЭКОДЕФАНС и др. против России и по 48 другим заявлениям*, *СоттДН(2017)*, 22, 5 июля 2017 г., в п. 23.

⁶⁶ См. Брюссельскую декларацию от 27 марта 2015 г.
https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf.

107. Наконец, они способствуют надлежащему исполнению решений Европейского суда, внося свой вклад в процесс мониторинга посредством сообщений в Комитет министров.
108. В результате, ограничения и требования, предъявляемые к деятельности этих НПО, могут не только негативно сказаться на демократии и общественном климате в России, но и повлиять на взаимодействие России с Советом Европы.
109. Дальнейшее усиление изоляции российского гражданского общества может произойти в случае, если законопроект о внесении изменений в Закон об образовании приведет к ограничению участия российских НПО в исследовательской деятельности, проводимой на региональном и/или европейском уровне. Такое участие становится все более распространенной формой деятельности объединений, позволяя ее участникам учиться на зарубежном опыте и предоставляя европейским органам общую картину проблем в той или иной конкретной сфере.
110. В этих условиях трудно представить, что ограничения и требования в рассматриваемых положениях могут иметь какую-либо легитимную цель, которая могла бы оправдать ограничение соответствующих прав и свобод.

d. Необходимость в демократическом обществе

111. Однако даже если бы эти положения имели легитимную цель, отсутствие пропорциональности их воздействия таково, что они не могут считаться необходимыми в демократическом обществе и допустимыми ограничениями затрагиваемых ими прав и свобод.
112. Это вытекает, во-первых, из расширения категории с включением в нее физических лиц и незарегистрированных общественных объединений.
113. Последствия включения физического лица в реестр иностранных агентов чрезвычайно серьезны для него. В частности, таким лицам запрещается работать в государственных или местных органах власти, и они становятся объектом весьма обременительных административных формальностей. Эти формальности уже сейчас чрезвычайно сложно соблюдать неправительственным организациям с организационной точки зрения, а для отдельного человека они, скорее всего, окажутся практически невыполнимыми. При этом, несмотря на отсутствие ясности относительно того, когда возникает необходимость соблюдения этих формальностей, нарушители будут подвергаться административным санкциям, а в случае повторных нарушений — суровым уголовным санкциям за любое невыполнение этих требований.

114. Кроме того, важно иметь в виду, что человек будет лишен права на свободу объединений, если на деле свобода действий или выбора, оставленная в его распоряжении, либо отсутствует, либо настолько ограничена, что не имеет практического смысла⁶⁷. Не может быть сомнений в том, что ограничения, связанные с участием в качестве наемного работника либо в качестве просто сторонника, получающего финансовую, материальную или организационно-методическую поддержку, таковы, что право, гарантированное статьей 11 Европейской конвенции, лишается всякого содержания.
115. К тому же, публикация персональных данных лиц, отнесенных к категории иностранных агентов, будет иметь еще и серьезные последствия для их права на уважение частной жизни. Это может привести к неоправданному публичному унижению этих людей, особенно в небольших городах⁶⁸.
116. Российское законодательство — в соответствии с европейскими стандартами — позволяет общественным объединениям действовать неформально, освобождая их от обычных административных формальностей.
117. Однако включение Законом № 481-ФЗ незарегистрированных общественных объединений в категорию субъектов, которые могут быть отнесены к иностранным агентам, накладывает на них те же обязательства в отношении отчетности и раскрытия информации, что и на другие общественные объединения и НКО, фактически обязывая их принять такую форму, к которой не стремятся их учредители и члены.
118. Применение к неформальным общественным объединениям ограничений, связанных со статусом иностранного агента, лишает смысла эту законную форму объединения, в результате чего право ее учредителей и членов, защищаемое статьей 11 Европейской конвенции, становится либо несущественным, либо не имеющим практической ценности⁶⁹.
119. Во-вторых, в общем требовании о предварительном декларировании своей деятельности организациями, включенными в реестр иностранных агентов, отсутствует соразмерность.
120. Последствия для соответствующих НПО будут заключаться в увеличении административной работы, которая и без того сильно обременена уже существующими требованиями. Кроме того, они в любой момент могут получить запрет на осуществление запланированной ими деятельности. Такой режим серьезно подорвет возможности планирования, необходимого для их

⁶⁷ *Young, James и Webster против Соединенного Королевства*, № 7601/76, в п. 56.

⁶⁸ О социологических опросах об отношении общественности к ярлыку иностранного агента см. третье выступление Комиссара по правам человека, *CommDH(2017) 22*, в пп. 8-9. О последствиях в профессиональной сфере объявления физического лица иностранным агентом см., в частности, свидетельство псковской журналистки Людмилы Савицкой, [Север-реалии](#) 13 января 2021 г.

⁶⁹ См. *Жечев против Болгарии*, № 57045/00, 21 июня 2007 г., в п. 56.

- эффективного управления. А риск запрета может оттолкнуть как финансирующих соответствующие НПО доноров, так и общественность, от поддержки их деятельности.
121. Кроме того, создавая угрозу осуществлению деятельности соответствующих НПО, это требование явно подрывает их организационную автономию, которая представляет собой важный аспект права на свободу объединений⁷⁰.
 122. Что еще более важно, такая форма предварительного декларирования наносит удар по самой сути свободы, гарантированной статьей 11 для НПО при осуществлении их деятельности, поскольку ставит их в полную зависимость от доброй воли властей. Более того, любое невыполнение НПО требований властей неизбежно ведет к ликвидации этой организации. Такое широкое дискреционное право полностью несовместимо с требованием о том, что роспуск должен быть крайней мерой, применяемой только в случае серьезных правонарушений⁷¹.
 123. В-третьих, распространение требования о маркировке материалов, распространяемых сотрудниками, руководителями и членами НКО и общественных объединений, признанных «иностранными агентами», а также физическими лицами – иностранными агентами, и введение прямого запрета для СМИ публиковать любую информацию об «иностранных агентах» или распространяемые ими материалы без маркировки «иностранный агент» является не только чрезмерным ограничением права на свободу выражения мнений, но и приведет к тому, что соответствующие лица будут подвергнуты серьезной стигматизации.
 124. Как указывалось ранее, негативное восприятие термина «иностранный агент» весьма сильно⁷² и явно подразумевает коннотацию образа врага. Клеймо, связанное с враждебностью государству, несомненно, будет намного тяжелее для физических лиц, нежели юридических. Таким образом, существует риск, что люди в своих повседневных общественных взаимоотношениях будут подвергаться гораздо более серьезному ostracism по сравнению с тем, когда обязательство маркировки применялось лишь к организациям, к которым они принадлежат.
 125. В-четвертых, возможное применение уголовных санкций как по отношению к руководителям общественных объединений, так и отдельным лицам — соответственно, до двух и до пяти лет лишения свободы — за уклонение от регистрации в качестве иностранного агента также вопиюще непропорциональным наказанием за несоблюдение такого требования.

⁷⁰ См. *Ловрич против Хорватии*, № 38458/15, 4 апреля 2017 г., в п. 71.

⁷¹ См., напр., *Федерация гольфа Хорватии против Хорватии*, № 66994/14, 17 декабря 2020 г., в п. 98.

⁷² См. *OING Conf/Exp* (2013) 1, в п. 69.

126. Это в равной степени относится и к наказаниям в соответствии с Законом 538-ФЗ, который предусматривает возможный штраф в размере до 500 000 рублей и лишение свободы на срок до 2 лет, а также минимальный штраф в размере 5 миллионов рублей и лишение свободы на срок до 5 лет за ложные обвинения в покушении на сексуальную неприкосновенность и свободу какого-либо лица или за какое-либо иное серьезное преступление.
127. Как подчеркнул Европейский суд, НПО выполняют роль общественного охранителя — не менее важную, чем роль прессы, — привлекая внимание к вопросам, представляющим собой общественный интерес, что защищает статья 10 Европейской конвенции⁷³. Хотя эта защита не распространяется на случаи, когда не было предпринято никаких попыток проверить правдивость публикуемых фактов, Европейский суд ясно дал понять, что:
- вынесение даже условного наказания в виде лишения свободы за преступление, связанное со средствами массовой информации, может быть сравнимо с нарушением свободы выражения мнений журналистов, гарантированной статьей 10 Конвенции, только в исключительных обстоятельствах; в частности тогда, когда другие основные права были серьезно ущемлены, например, при разжигании ненависти или подстрекательстве к насилию⁷⁴.
128. Такие наказания не только непропорциональны, но и, скорее всего, будут удерживать НПО от выполнения своих обязанностей наблюдать и информировать общественность, особенно когда это связано с государственными должностными лицами, судьями или руководителями крупных компаний. В результате вопросы, представляющие собой общественный интерес — такие как коррупция, применение полицией или тюремными администрациями пыток, экологические преступления и даже семейное насилие — не будут разоблачаться из-за риска подвергнуться суровому наказанию.
129. И наконец, совокупный эффект поправок к федеральному закону № 54-ФЗ, существенно затрудняющих проведение объединениями публичных мероприятий, лишаящих их доступа к любому иностранному финансированию и подвергающих их драконовским административным и бюджетным ограничениям, если в мероприятии потенциально участвует более 500 человек, также следует рассматривать как несоразмерное ограничение их прав на свободу выражения мнений, объединений и мирных собраний.

5. Вывод

130. Принятые или рассматриваемые в рамках отдельных, но идущих параллельно законодательных процессах, появившиеся в ноябре-декабре 2020 г. положения совпадают с точки зрения того жесткости контроля, который они

⁷³ Венгерский хельсинкский комитет против Венгрии [БП], № 18030/11, 8 ноября 2016 г., в п. 166.

⁷⁴ Саллюсти против Италии, № 22350/13, 7 марта 2019 г., в п. 59.

устанавливают над деятельностью объединений, и той «защиты» от влияния внешнего мира, которую они намерены обеспечить гражданскому обществу.

131. Скорость, с которой этот процесс прошел в отношении большинства рассматриваемых документов, достойна удивления, учитывая, что их целью являются кардинальные изменения облика гражданского пространства в России.
132. С момента принятия в 2012 г. закона об иностранных агентах, правовая среда работы НКО в России постоянно меняется. Однако этот новый свод законов усугубляет враждебность правовой среды для НКО. И не только по отношению к самим этим юридическим лицам, но, прежде всего, и по отношению к людям, их составляющим или ассоциирующим себя с их деятельностью, учитывая риск приговора их к весьма длительным срокам лишения свободы.
133. В конечном счете, речь в настоящее время идет о том, останется ли в общественном пространстве России место исключительно для лиц или объединений, чьи взгляды воспринимаются благосклонно или рассматриваются как безобидные или несущественные. Или же будет также обеспечено справедливое и надлежащее отношение ко всем иным при недопущении злоупотребления доминирующим положением.
134. Безусловно, вносимые рассматриваемыми положениями изменения ставят под сомнение саму суть прав, гарантированных статьями 8, 10 и 11 Европейской конвенции, и их развитие в соответствии с существующими европейскими стандартами. В этой связи следует напомнить, что

политический плюрализм, предполагающий мирное сосуществование различных политических взглядов и движений, имеет особое значение для выживания демократического общества, основанного на верховенстве права⁷⁵.

⁷⁵ *Вирабян против Армении*, № 40094/05, 2 октября 2012 г., в п. 200.