



Международная Комиссия Юристов

Заключение об изменениях в Федеральный Закон Российской Федерации "О некоммерческих организациях" ("о введении понятия иностранный агент")

Содержание

- A. Общие принципы
- B. Характер вмешательства в права в результате изменений в ФЗ "О некоммерческих организациях"
- C. Допустимые ограничения и вмешательство в свободу объединений и выражения мнений
- D. Выводы

Приложение: Международная комиссия юристов

Заключение МКЮ об изменениях в Закон Российской Федерации «О некоммерческих организациях» («Об иностранных агентах»)

Введение

Закон РФ № 121-ФЗ («Изменения в Закон «Об НКО»¹) предусматривает обязанность ряда некоммерческих организаций, получающих иностранное финансирование и участвующих в «политической деятельности», зарегистрироваться в качестве «иностранного агента».² Закон вступил в силу 20 июля 2012 г. и вносит изменения в действующее законодательство, регулирующее существование и деятельность неправительственных организаций (в российском законодательстве именуемых «некоммерческими организациями»), за счет введения нового понятия «иностранного агента» в Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. НКО, которые подпадают под установленные законом критерии, обязаны подать заявление о включении в реестр иностранных агентов; в противном случае им грозят санкции за несоблюдение данных требований. К НКО, занесенным в реестр иностранных агентов, применяются дополнительные требования в части предоставления отчетности, а также требования административного характера.

В настоящем заключении рассматривается вопрос о соответствии изменений в Закон «Об НКО» 2012 г. обязательствам Российской Федерации в части соблюдения и защиты прав на свободу объединений и свободу выражения мнения, гарантированных международным правом в области защиты прав человека. Данные права защищены, в частности, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Международным пактом о гражданских и политических правах, а также закреплены в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы («Декларация о правозащитниках»). В настоящем заключении рассматривается вопрос о том, в какой степени изменения в Закон «Об НКО» соответствуют указанным международным актам с точки зрения как их содержания, так и применения на практике.

А. Общие принципы

1. Способность физических и юридических лиц осуществлять свои права на свободу выражения мнения и свободу объединений, а также их защита на уровне законодательства и на практике признается международным правом в области прав человека в качестве основы функционирования демократического и плюралистического общества.

¹ Закон № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

² Пункт 6 статьи 2 Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» (в редакции Закона № 121-ФЗ).

2. Право на свободу объединений защищено, в частности, статьей 20 (пункты 1 и 2) Всеобщей декларации прав человека («ВДПЧ»), которая устанавливает: «1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. 2. Никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию». Данное право защищается и пунктом 1 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), который предусматривает: «Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов». Пункт 1 статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) предусматривает: «Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов».

3. Право на свободу выражения мнения закреплено, в частности, в статье 19 ВДПЧ, которая устанавливает: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Статья 19 (пункты 1 и 2) МПГПП предусматривает, что «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. 2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору». Пункт 1 статьи 10 ЕКПЧ гарантирует: «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий».

4. Обязательства государства по соблюдению и защите этих прав, а также допустимые пределы их ограничения³ в интересах общества являются предметом авторитетной судебной практики и комментариев со стороны международных органов по правам человека, уполномоченных контролировать их соблюдение и исполнение, в том числе Европейского суда по правам человека и Комитета ООН по правам человека. Практика международных судов по защите права на свободу собраний также служит источником для установления критериев по защите права на свободу объединений и выражения мнения, так как право на свободу собраний предусмотрено вместе с правом на свободу объединений в статье 11 ЕКПЧ, и защита этих прав в равной степени направлена на создание для лиц возможности объединиться для выражения и защиты общих интересов.

5. При определенных обстоятельствах права на свободу объединения и свободу выражения мнения, гарантированные международным правом в области прав

³ Для целей настоящего Заключения МКЮ использует термины «ограничение прав» и «вмешательство в права» как взаимозаменяемые понятия, каждое из которых означает любое ограничение прав, защищенных международными договорами.

человека, могут подлежать ограничениям. Тем не менее, в соответствии с положениями пунктов 2 статьи 10 и статьи 11 ЕКПЧ, а также пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 22 МПГПП, такое вмешательство допустимо только в том случае, если оно надлежащим образом предусмотрено законом; если оно преследует законную цель, упомянутую в соответствующем международном договоре, такую как, к примеру, защита национальной безопасности; и если доказано, что соответствующее ограничение является строго необходимым в демократическом обществе для достижения указанной цели. Последнее условие будет соблюдено, если ограничение обусловлено насущной социальной потребностью и соразмерно преследуемой цели. В разделе «В» настоящего Заключения МКЮ рассматривает вопрос о том, являются ли изменения в Закон «Об НКО» ограничением или вмешательством в права на свободу объединения и свободу выражения мнения, и если да, то в какой степени, или же, иными словами, вопрос о том, в какой степени сам закон и особенности его применения влияют на осуществление указанных прав; в разделе «С» заключения МКЮ анализирует, является ли такое ограничение или вмешательство оправданным, т.е. предусмотрено ли оно надлежащим образом законом и является ли необходимым и соразмерным законной цели.

6. В международном праве в области прав человека общепризнанным является тот факт, что общественные организации, включая НПО, играют важную роль в развитии дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес в демократическом обществе, в том числе по вопросам государственной политики. «Существенный вклад неправительственных организаций в развитие и осуществление демократии»⁴ подчеркивается в Рекомендации Совета Европы Комитета министров государствам-членам «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе» и в основополагающих принципах статуса неправительственных организаций в Европе.⁵

7. Кроме того, в прецедентном праве Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) относительно свободы ассоциаций признается, что право на создание объединений, таких как неправительственные организации, важно не только как самоцель, но и играет решающую роль при обеспечении плюрализма и демократии. Так, в деле *Gorzelik and Others v. Poland*,⁶ где неправительственной организации, представлявшей интересы этнического меньшинства, было отказано в регистрации, Большая палата ЕСПЧ подтвердила «прямую связь между демократией, плюрализмом и свободой объединений и ... принципом, в соответствии с которым только убедительные и неопровержимые доводы могут оправдать ограничение данной свободы». Кроме того, в деле *the United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*,⁷ где неправительственной организации было отказано в регистрации на том основании, что, по утверждению государства-ответчика, в ее уставе содержались положения, разжигающие национальную и этническую ненависть, ЕСПЧ, признав данное ограничение несоразмерным и, следовательно, противоречащим статье 11 ЕКПЧ, отметил, что стандарт, в соответствии с которым «граждане должны иметь возможность образовывать юридическое лицо, чтобы

⁴ Рекомендация Комитета министров государствам-членам «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе», CM/Rec (2007) 14, 10 октября 2007 г.

⁵ Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и Объяснительный меморандум, 13 ноября 2002 г.

⁶ *Gorzelik and Others v. Poland*, жалоба № 44158/98, 17 февраля 2004 г., пп. 88-89.

⁷ *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, жалоба № 59491/00, 19 января 2006, п. 57.

действовать совместно в области взаимных интересов, является одним из наиболее важных аспектов права на свободу объединения, без которого это право было бы лишено всякого смысла. Особенности закрепления данной свободы в национальном законодательстве, а также его практическое применение властями демонстрируют состояние демократии в данной стране».

8. Права на свободу объединения и свободу выражения мнения также закреплены в Декларации о правозащитниках,⁸ статьи 6-8 которой подчеркивают важность участия всех граждан (вместе или по отдельности) в разработке и обсуждении принципов и идей, связанных с правами человека, а также с содействием их реализации. Такое участие может принимать различные формы, включая, помимо прочего, поиск и получение информации; участие в дискуссии о правах человека; их защита; участие в управлении и ведении общественных дел и представление предложений, касающихся основных направлений политики и изменений законодательства.

9. В своей практике, посвященной свободе объединений, ЕСПЧ придает большое значение деятельности НПО по разработке и обсуждению проблем, представляющих общественный интерес. В деле *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*⁹ ЕСПЧ установил, что НПО, которая занималась охраной окружающей среды, выполняла роль «независимого наблюдателя», и подтвердил, что эта функция имела «важное значение для демократического общества». Данная аргументация также применялась в случае НПО, работа которых связана с продвижением политической реформы, что является самой сутью демократических процессов. В деле *Zhechev v. Bulgaria*¹⁰ неправительственной организации было отказано в регистрации именно на том основании, что она участвовала в политической деятельности и, как следствие, должна была зарегистрироваться в качестве политической партии. ЕСПЧ разъяснил, что «объединения [...], в том числе те, которые защищают культурное или духовное наследие, преследуют различные социально-экономические цели, исповедуют или преподают религиозные вероучения, отстаивают этническую принадлежность или интересы каких-либо меньшинств, также имеют важное значение для надлежащего функционирования демократии». Суд подчеркнул: «Вполне естественно, что в здоровом гражданском обществе участие граждан в демократическом процессе в значительной степени достигается за счет принадлежности к объединениям, в которых они могут интегрироваться друг с другом и коллективно следовать единым целям».

10. Кроме того, международные органы по защите прав человека считают, что особой защиты требует и право представителей НПО осуществлять свободу выражения мнения при обсуждении вопросов, представляющих общественный интерес, так как роль НПО в данной сфере аналогична роли средств массовой информации.¹¹ В деле *Chassagnou and Others v. France*¹² Суд отметил, что «свобода

⁸ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи № ООН A/RES/53/144 от 8 марта 1999 г., статьи 6, 7, 8.

⁹ *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, жалоба № 57829/00, 27 мая 2004 г., п. 42.

¹⁰ *Zhechev v. Bulgaria*, жалоба № 57045/00, 21 июня 2007 г., п. 35.

¹¹ *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, цит. выше, сноска 7, п. 42.

¹² *Chassagnou and Others v. France*, жалобы № 2833/95 и № 28443/95, 29 апреля 1999 г., п. 100.

мысли и совести и свобода выражения мнения, которые гарантируются статьями 9 и 10 Конвенции соответственно, имели бы крайне ограниченное действие, если бы они не сопровождалась гарантией обмена взглядами в общности с другими гражданами, в частности, посредством объединения лиц, придерживающихся одинаковых взглядов, мнений или интересов». Таким образом, свобода выражения мнения и свобода объединений тесно связаны между собой, так как «реализация принципа плюрализма невозможна без объединения, которое имеет возможность свободно выражать свои мнения или идеи».¹³ Следовательно, из практики ЕСПЧ следует, что «статья 11 также должна рассматриваться в свете гарантий, предусмотренных статьей 10 ЕКПЧ».¹⁴ В данной связи ЕСПЧ подчеркнул в деле *Ezelin v. France*,¹⁵ что «статью 10 надлежит рассматривать как *lex generalis* по отношению к статье 11, которая является *lex specialis*». В деле *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*¹⁶ ЕСПЧ отметил, что «такая связь имеет особое значение, когда [...] вмешательство органов власти в деятельность объединения является - по крайней мере, отчасти - реакцией на его мнения и заявления».

11. Комитет ООН по правам человека (КПЧ) в своем Замечании общего порядка № 34 относительно права на свободу выражения мнений, защищенного статьей 19 МПГПП, отметил,¹⁷ что данное право включает в себя «передачу и получение сообщений, содержащих всякого рода идеи и мнения, которые могут быть переданы другим лицам ... [включая] ... обсуждение прав человека». Так, Комитет установил, что «нарушение пункта 3 [статьи 19 МПГПП] представляет собой ссылки на такие законы, с тем чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации».

В. Характер вмешательства в права в результате изменений в Закон "Об НКО"

12. Изменения в Закон «Об НКО» влекут за собой разнообразные последствия для многих некоммерческих организаций Российской Федерации. Они затрагивают как некоммерческие организации, которые принимают решение зарегистрироваться в качестве «иностранный агента», так и те НКО, которые предпочитают воздержаться от регистрации. ЕСПЧ установил, что о нарушении прав, закрепленных в Конвенции, можно говорить в тех случаях, когда меры ограничительного или карательного характера оказывают сдерживающее воздействие или, так называемый, «охлаждающий эффект» на осуществление прав на свободу объединения или выражения мнения тех лиц, которые - как средства массовой информации - играют роль общественного наблюдателя, аналогичную НПО.¹⁸ Расширительная и расплывчатая формулировка изменений, а также сложившаяся практика их применения, как описано ниже, подвергает НКО особому давлению, поскольку им постоянно угрожает применение мер ограничительного или карательного характера, перечисленных в законе. Такое давление может привести к запугиванию НКО и помешать осуществлять свободу объединений и выражения

¹³ *Gorzelik and Others v. Poland*, цит. выше, сноска 6, п. 91.

¹⁴ *Young, James and Webster v. UK*, жалобы №№ 7601/76 и 7806/77, 13 августа 1981 г., п. 57.

¹⁵ *Ezelin v. France*, жалоба № 11800/85, 26 апреля 1991 г., п. 39.

¹⁶ *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, цит. выше, сноска 7, п. 59.

¹⁷ Замечание общего порядка № 34, статья 19: Свобода мнений и их выражения, ССРР/С/СР/34, 12 сентября 2011 г., пп. 11 и 30.

¹⁸ *Goodwin v UK*, жалоба № 17488/90, 27 марта 1996 г., п.39.

мнения тем НКО, которые намереваются осуществлять деятельность или участвовать в дискуссии по вопросам государственной политики, включая права человека, посредством организации публичных мероприятий или распространения информации по таким вопросам.

13. Совокупное воздействие рассматриваемых изменений законодательства на некоммерческие организации, многие из которых играют жизненно важную роль в гражданском обществе Российской Федерации и вносят существенный вклад в продвижение демократических процессов и дискуссии, составляет неоправданное вмешательство в осуществление прав на свободу объединений и свободу выражения мнений в отношении этих организаций и их членов. В настоящем разделе излагаются конкретные примеры, демонстрирующие каким образом закон и его применение на практике препятствуют осуществлению данных прав.

Последствия для НКО, которые регистрируются в качестве иностранных агентов.

14. Дополнительные требования, которые в силу изменений в Закон «Об НКО» предъявляются к российским НКО,¹⁹ получающим финансирование от иностранных источников, представляют собой вмешательство в осуществление ими прав, которые защищает статья 11 ЕКПЧ и статья 22 МПГПП, а в некоторых случаях - и прав, закрепленных в статье 10 ЕКПЧ и статье 19 МПГПП. НКО, которые регистрируются в качестве иностранных агентов, сталкиваются с дополнительными административными барьерами, в том числе связанными с необходимостью подачи дополнительной отчетности и проведением внеплановых проверок, последствия которых не могут не составить вмешательства в указанные права.

15. В целом ряде случаев введение административных барьеров было признано нарушением статьи 11 ЕКПЧ. В деле *Martin Balluch v. Austria*,²⁰ в котором организатор публичного мероприятия впоследствии был оштрафован за несоблюдение требования уведомить органы власти о проведении мероприятия в соответствии с положениями регионального Закона «О дорогах», ЕСПЧ отметил, что такие меры, в принципе, могут стать «скрытым препятствием к осуществлению гарантированной Конвенцией свободы [собраний]». В этом случае ЕСПЧ счел необходимым рассмотреть вопрос о том, «посягает ли [наложенное на заявителя] обязательство на существо права на свободу собраний» или, другими словами, «могло ли такое вмешательство оказать влияние на право участвовать в собрании». В недавнем постановлении по делу *Kasparov and Others v. Russia*,²¹ где речь шла об ограничении права на свободу собраний, ЕСПЧ подчеркнул, «что вмешательство может осуществляться не только посредством прямого запрета, закреплённого в

¹⁹ В соответствии с пунктом 3 статьи 32 Закона № 7-ФЗ в новой редакции, НКО, подпадающие под определение «иностранного агента» (пункт 6 статьи 2), помимо обязательств, установленных в отношении всех НКО, обязаны проводить отдельный учет денежных средств, полученных от иностранных источников; ежеквартально представлять в Министерство юстиции отчет о целях расходования полученных денежных средств и их фактическом использовании, в том числе о денежных средствах, полученных от иностранных источников; а также ежегодно представлять аудиторское заключение; в соответствии с пунктом 1 статьи 24, «иностранцы агенты» обязаны сопровождать все «материалы», издаваемые или распространяемые такой НКО, указанием на то, что данные материалы изданы или распространены иностранным агентом. В соответствии с пунктом 4.6 статьи 32, в отношении НКО, зарегистрированной в качестве иностранного агента, компетентными органами власти могут проводиться внеплановые проверки. Между тем, в соответствии с пунктом 3 статьи 32 Закона «О некоммерческих организациях» в предшествующей редакции НКО были обязаны представлять в Министерство юстиции годовую отчетность о персональном составе руководящих органов и сведения о финансовых источниках (в том числе сведения о фактическом использовании полученных денежных средств). Данный отчет должен был размещаться в открытом доступе в интернете (п. 3.1 статьи 32 Закона «О некоммерческих организациях» в предшествующей редакции).

²⁰ *Martin Balluch v. Austria* (реш.), жалоба № 4471/06, 25 сентября 2012 г., п. 24.

²¹ *Kasparov and Others v. Russia*, жалоба № 21613/07, 3 октября 2013 г., п. 84.

законе или имеющего место де-факто, но может заключаться в иных мерах, принимаемых органами власти». Например, в деле *Ezelin v. France*²² административная мера, примененная к заявителю в связи с его отказом от дачи в суде показаний относительно митинга, в котором он принимал участие, привела к признанию судом факта ограничения права на свободу собраний. В данном деле ЕСПЧ пояснил, что «термин «ограничение», используемый в пунктах 2 статьи 11 и статьи 10, не может толковаться как исключающий меры - в том числе меры ответственности за совершение правонарушений- принятые постфактум, т.е. предполагает наряду с мерами, которые могут иметь место до или во время реализации права на свободу собрания»

16. Другие примеры, когда ЕСПЧ признавал подобные меры вмешательством в права, гарантированные статьей 11 Конвенции, можно найти в устоявшейся практике ЕСПЧ. Так, в деле *Baczowski and others v. Poland*,²³ где участники собрания не получили разрешения властей на проведение мероприятия, ЕСПЧ, несмотря на то, что данное решение об отказе в разрешении было впоследствии отменено апелляционным судом, отметил, что «отказ в предоставлении разрешения мог оказать запугивающее воздействие ("охлаждающий эффект") на заявителей и других участников собраний». В деле *Djavit An v. Turkey*²⁴ запрет участнику митинга свободно передвигаться к месту проведения мероприятия был признан ограничением свободы собраний.

Стигматизация организаций, зарегистрированных в качестве «иностранных агентов»

17. Если организация принимает решение соблюсти требования закона и зарегистрироваться в качестве «иностранного агента», то о ней вероятно возникнет искаженное представление и она может подвергнуться стигматизации в связи с использованием термина «иностранный агент», что в свою очередь может привести к преследованиям и воспрепятствовать эффективной деятельности организации и нарушит ее право на свободу объединений, а в некоторых случаях и право на свободу выражения мнения. Данная точка зрения была высказана в недавнем Заключении Венецианской Комиссии «По законопроекту о внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и иные законодательные акты Республики Кыргызстан»:²⁵ «В свете отрицательного оттенка значения термина «иностранный агент» некоммерческая организация, отнесенная к указанной категории, скорее всего, столкнется с атмосферой недоверия, страха, враждебности, что не может не осложнить ее деятельность. Другие граждане, и, в частности, представители государственных учреждений, вероятно, будут не склонны сотрудничать с ними, в частности, при обсуждении возможных изменений законодательства или государственной политики. Отнесение некоммерческой организации к категории иностранных агентов и обязательное использование фразы «издано иностранным агентом» в любых материалах, публикуемых или распространяемых такой организацией, вместе с дополнительными обязательствами, которые вытекают из такой регистрации, несомненно, представляет собой вмешательство в осуществление права на свободу ассоциаций и свободу выражения мнения в отсутствие какой-либо дискриминации». Более того, такое искаженное

²² *Ezelin v. France*, жалоба № 11800/85, 26 апреля 1991 г., п. 39, аналогичный подход наблюдается в деле *Mkrtchyan v. Armenia*, жалоба № 6562/03, 11 января 2007 г., п. 37; *Galstyan v. Armenia*, жалоба № 26986/03, 15 ноября 2007 г., п. 100; *Osmani and Others v. FYROM* (реш.), жалоба № 50841/99.

²³ *Baczowski and others v. Poland*, жалоба № 1543/06, 3 мая 2007 г., п. 67.

²⁴ *Djavit An v. Turkey*, жалоба № 20652/92, 20 февраля 2003 г., п. 57.

²⁵ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ / БДИПЧ), совместное предварительное заключение «По законопроекту о внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты Республики Кыргызстан», 1-12 октября 2013 г., п.47.

представление об организациях, получающих финансирование от иностранных источников, и чьими целями создания является защита прав, гарантированных в МПГПП и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) противоречит букве обоих Пактов, которые провозглашают¹³ необходимость "международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях" для обеспечения полного осуществления признаваемых в Пактах прав.

Санкции за отказ в прохождении регистрации

18. Некоммерческие организации, не выполнившие требования о регистрации в качестве «иностранного агента», в последнее время подвергались различным санкциям, предусмотренным изменениями в Закон «Об НКО». Данные меры являются вмешательством в осуществление права на свободу объединений и, в ряде случаев, свободу выражения мнения соответствующей организации.²⁶ К примеру, 30 сентября 2013 г. решением Министерства юстиции была приостановлена деятельность РОО «Голос» в связи с несоблюдением организацией требования о регистрации в качестве иностранного агента.²⁷ Некоммерческая организация «Голос» и ее директор были оштрафованы на 300 000 рублей (около 8 000 евро) и 100 000 рублей (около 2 300 евро) соответственно за осуществление деятельности НКО в отсутствие регистрации в качестве иностранного агента.²⁸ Некоторые другие

¹³Статья 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

²⁶ (а) Ответственность, установленная Кодексом об административных правонарушениях.

(1) Пункт 1 статьи 19.34 Кодекса об административных правонарушениях устанавливает административный штраф в размере до 300 000 рублей (физические лица) и 500 000 рублей (юридические лица) в качестве наказания за осуществление деятельности без регистрации в качестве «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» или издание или распространение материалов без указания на то, что материалы изданы или распространены «некоммерческой организацией, выполняющей функцию иностранного агента».

(2) Статья 19.7.5-2 предусматривает наказание за непредоставление или несвоевременное предоставление информации, которая должна быть предоставлена «некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента». Данное административное правонарушение карается штрафом в размере до 30 000 рублей (физические лица) или 300 000 рублей (юридические лица).

(b) Ответственность, установленная Уголовным кодексом. Статья 330.1 Уголовного кодекса предусматривает, что злостное уклонение от подачи заявки на включение в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, наказывается штрафом в размере до 300 000 рублей (около 8 000 евро), до 480 часов обязательных работ, до 2 лет исправительных работ или до 2 лет лишения свободы.

(c) приостановление (запрет) деятельности организации на период до 6 месяцев (подпункт 6 пункта 5 статьи 32 Закона № 7-ФЗ). В соответствии с пунктом 6.1 статьи 32 Закона № 7-ФЗ, приостановление деятельности НКО означает, в частности, приостановление ее прав как учредителя средств массовой информации, запрет на проведение публичных мероприятий и запрет на использование ее банковских вкладов.

²⁷ <http://minjust.ru/node/5593> - информационное сообщение, размещенное на сайте Министерства юстиции (деятельность РОО в защиту прав и свобод «Голос» приостановлена до 30 декабря 2013 г. в связи с тем, что организация не подала заявление о включении в реестр иностранных агентов)

²⁸ <http://www.svoboda.org/content/article/24967911.html>

некоммерческие организации были ликвидированы¹⁴ в результате применения санкций, предусмотренных изменениями в Закон «Об НКО».

19. Применение подобных мер карательного характера является вмешательством, и, следовательно, ограничением прав, предусмотренных статьей 11 ЕКПЧ, как это было признано ЕСПЧ по делам *Christian Democratic People's Party v. Moldova*,²⁹ где был введен временный (месячный) запрет на деятельность политической партии, и *Skiba v. Poland*.³⁰ В последнем случае заявитель был приговорен к штрафу за то, что он сознательно проигнорировал требования закона, в соответствии с которыми он, как организатор запланированного публичного мероприятия, был обязан направить властям предварительное уведомление.

Ограничение возможностей привлечения финансирования

20. Изменения в Закон «Об НКО» существенно ограничивают возможности НКО обращаться за финансовой поддержкой к каким-либо иностранным источникам и получать ее,³¹ тогда как статья 13 Декларации о правозащитниках подчеркивает значение такой способности для эффективной деятельности НПО. Как было отмечено выше, статья 2 МПЭСКО безоговорочно подчеркивает необходимость «международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях» для обеспечения полного осуществления признаваемых в Пакте прав. Подобные помощь и сотрудничество также подразумевают финансовую поддержку деятельности НКО, занятых деятельностью направленной на обеспечение осуществления этих прав. Кроме того, большое значение обеспечения способности НПО участвовать в деятельности по привлечению финансирования недавно было подчеркнуто в Докладе Специального Докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций Майны Киан, подчеркнувшей, со ссылкой на практику Комитета по правам человека,³² что «деятельность по привлечению финансирования защищается статьей 22 Пакта, а ограничения по критерию финансирования, которые ущемляют возможности объединений осуществлять свою законную деятельность, являются вмешательством в статью 22».³³ В своей Резолюции № 22/6³⁴ Совет по правам ООН человека призвал государства воздержаться от криминализации правозащитной деятельности по признаку источников ее финансирования.

21. Изменения в Закон «Об НКО» ставят НКО перед сложной дилеммой. Они могут отказаться от получения иностранного финансирования, что не может не оказать существенное влияние на их финансовое положение и способность эффективно выполнять деятельность, предусмотренную уставом, а также может поставить под

¹⁴ <http://www.dw.de/замглавы-голоса-о-ликвидации-нко-первые-но-не-последние/a-16937342>

²⁹ *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, жалоба № 28793/02, 14 февраля 2006 г., п. 47.

³⁰ *Skiba v. Poland* (реш.), жалоба №10659/03, 7 июля 2009 г.

³¹ В соответствии с пунктом 6 статьи 2 новой редакции Закона, финансированием, полученным от иностранного источника, являются «денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников».

³² Обращение в Комитет по правам человека, 16 октября-3 ноября 2006 г., № 1274/2004, Документ ООН № ССРР/С/88/Д/1274/2004 (2006), п. 7(2): «[...] Комитет отмечает, что право на свободу объединений не только подразумевает право создавать объединения, но и гарантирует право такого объединения осуществлять законную деятельность».

³³ Отчет Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и объединений, А/НRC/23/39, 24 апреля 2013 г., пп. 27-29.

³⁴ Совет по правам человека ООН, Резолюция № 22/6, Защита правозащитников, А/НRC/Res/22/6, п. 9 (b).

угрозу их жизнеспособность и существование. В качестве альтернативы, они могут зарегистрироваться как иностранные агенты, что, как указано выше, скажется на их способности к эффективной деятельности – или к жизнедеятельности вообще. Признавая возможность наступления таких последствий, ЕСПЧ установил, что ограничения в отношении финансирования НПО могут оказать запугивающее воздействие и составить недопустимое вмешательство в осуществление НПО и ее членами свободы объединений. Так, в деле *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*³⁵ ЕСПЧ признал, что «... даже если предположить, что объединение теоретически имела право на существование, национальное законодательство фактически ограничило способность объединения функционировать должным образом. В частности, объединение не сможет получать гранты или финансовые пожертвования, которые являлись одним из главных источников финансирования некоммерческих организаций в Азербайджане. Без надлежащего финансирования объединение было не в состоянии участвовать в благотворительной деятельности, которая являлась основной целью ее существования». Аналогичным образом, в деле *Parti Nationaliste Basque-Organisation Regionale D'Iparralde v. France*³⁶ установленный в отношении политической партии запрет на получение иностранного финансирования был охарактеризован Судом как вмешательство в свободу объединений, «принимая во внимание воздействие данных обстоятельств на финансовые возможности партии-заявителя заниматься политической деятельностью».

Вмешательство в право НКО и их членов на свободу выражения мнений

22. Ограничения, затрагивающие права НКО на свободу объединений, предусмотренные Изменениями в Закон «Об НКО», во многих случаях также составят вмешательство в их право на свободу выражения мнения, и, в частности, в право на получение и распространение информации и идей, а также право общественности на получение такой информации и идей,³⁷ предусмотренное статьей 10 ЕКПЧ и статьей 19 МПГПП. Так, положения новой редакции Закона «Об НКО» напрямую затрагивают свободу выражения мнения, в случае когда НПО, принимающая участие в «формировании общественного мнения», признается участником политической деятельности и, следовательно, у нее возникает обязанность соблюдать дополнительные требования Закона. Таким образом, НПО ограничиваются в возможностях выражения мнения и распространения информации по вопросам общественной значимости. Так, в случае костромского Центра поддержки общественных инициатив Свердловский районный суд г. Костромы в своем решении от 2 августа 2013 г. признал, что НКО принимала участие в политической деятельности в связи с тем, что ею был организован круглый стол на тему «Перезагрузка перезагрузки: Куда движутся российско-американские отношения?», а на ее сайте были опубликованы результаты мониторинга региональных выборов.³⁸ 29 ноября 2013 г. решением Кировского районного суда г. Саратов саратовский Центр социальной политики и гендерных исследований был признан иностранным агентом и ему было вменено в обязанность зарегистрироваться в указанном качестве на том основании, что Центр получил иностранное финансирование для осуществления политической деятельности, а именно издания книги (монографии) «Критический анализ социальной политики на

³⁵ *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, жалоба № 44363/02, 1 февраля 2007 г., п. 59.

³⁶ *Parti Nationaliste Basque-Organisation Regionale D'Iparralde v. France*, жалоба № 71251/01, 7 июля 2007 г., п. 38.

³⁷ *Lingens v. Austria* (№ 1), жалоба № 9815/82, 8 июля 1976 г., пп. 41-42.

³⁸ <http://k1news.ru/news/politics/kostromskikh-obshchestvennikov-vse-taki-priznali-agentami-zapada/>

постсоветском пространстве», а также для организации конференции «Пересмотр социальной политики на постсоветском пространстве: идеологии, акторы и культуры». ³⁹

С. Допустимые ограничения и вмешательство в свободу объединений и выражения мнений

23. В соответствии с ЕКПЧ и МПГПП, права на свободу объединений, собраний и выражения мнения могут подлежать строго определенным ограничениям или вмешательству при условии неукоснительного соблюдения ряда критериев. Следовательно, национальное законодательство может предъявлять определенные требования к регистрации и регулировать деятельность некоммерческих организаций только таким способом, который «соответствует его обязательствам, установленным Конвенцией, и при условии возможности их пересмотра органами, созданными на основании Конвенции». ⁴⁰ В соответствии с пунктами 2 статей 10 и 11 ЕСПЧ и пунктами 3 статей 19 и 22 МПГПП, любое такое вмешательство должно быть четко предусмотрено законом, должно служить одной или нескольким законным целям, перечисленным в соответствующем международном договоре, и должно ограничивать права только в степени, необходимой и соразмерной этой цели. ⁴¹ В своем Замечании общего порядка № 34 об обязательствах государств-участников МПГПП в отношении свободы выражения мнения (статья 19 МПГПП) ⁴² Комитет по правам человека подчеркнул, что «необходимо особо тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований пункта 3 в процессе разработки и применения законов [...], касающихся национальной безопасности [...]». ⁴³ Аналогичный принцип соразмерности закреплен в судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации (Конституционный суд) по вопросам ограничения конституционных прав и запрета дискриминации, предусмотренных пунктом 3 статьи 55 и статьей 19 Конституции РФ соответственно. ⁴⁴

Ограничения должны быть надлежащим образом предусмотрены законом

24. Как указывалось выше, ограничения или вмешательство в право на свободу объединений или свободу выражения мнения должны быть предусмотрены законом,

³⁹ <http://www.hrw.org/ru/news/2013/12/09/rossiya-pervoe-reshenie-po-grazhdanskomu-isku-o-registratsii-inostrannogo-agenta>

⁴⁰ *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, цит. выше. сноска 7, п. 57.

⁴¹ *Gorzelik v Poland*; *Koretsky v Ukraine*, жалоба № 40269/02, 3 апреля 2008 г.; *Sidiropoulous v Greece*, жалоба № 26695/95, 10 июля 1998 г.; Замечание общего порядка № 31 Комитета по правам человека, п. 6; Замечание общего порядка № 34, пп. 21-22; Экономический и социальный совет ООН, Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, Документ ООН № E/CN.4/1985/4, Приложение (1985 г.).

⁴² Замечание общего порядка № 34, Статья 19: Свобода мнений и их выражения, ССРП/С/СР/34, 12 сентября 2011 г., п. 30.

⁴³ Пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: (а) для уважения прав и репутации других лиц; (б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

⁴⁴ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации: от 13 февраля 2013 г. № 4-П; от 17 января 2013 г., № 1-П; от 19 марта 2003 г. № 3-П; от 13 марта 2008 г. № 5-П; от 27 мая 2008 г. № 8-П; от 13 июля 2010 г. № 15-П.

в полном соответствии с принципом верховенства права. Мера, которая ограничивает права или является вмешательством, будет соответствовать данному требованию только в том случае, если она сформулирована достаточно четко для того, чтобы ее последствия были разумно предсказуемыми. В деле *Koretsky v. Ukraine*⁴⁵ ЕСПЧ отметил, что «закон должен быть доступным для заинтересованных лиц и сформулирован с достаточной точностью, чтобы позволить лицу - в случае необходимости, после обращения за консультацией – предвидеть, в пределах разумного с учетом данных обстоятельств, последствия, которые данное действие может повлечь за собой». Тот же принцип закреплен КПЧ в Замечании общего порядка № 34:⁴⁶ «... норма, которая квалифицируется как «закон», должна быть сформулирована достаточно четко, чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его исполнение, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений. Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их исполнение, достаточные руководящие указания для того, чтобы они смогли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет».

25. Пункт 6 статьи 2 Закона № 7-ФЗ в новой редакции определяет иностранного агента как организацию, которая получает финансирование из «иностранного» источника и участвует в «политической деятельности» на территории Российской Федерации. Соответственно, под финансированием от иностранного источника закон понимает «денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (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, для целей настоящей статьи политическая деятельность включает «организацию и проведение политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также формирование общественного мнения в указанных целях». Пункт 6 статьи 2 исключает из понятия политической деятельности деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительную деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

26. Данные положения, при прочтении в свете иных применимых положений законодательства, представляются недопустимо расплывчатыми с точки зрения их объема и действия, по целому ряду аспектов. Во-первых, понятие «политическая деятельность», занятие которой является основанием для регистрации в качестве

⁴⁵ *Koretsky v. Ukraine*, жалоба № 40269/02, 3 апреля 2008 г., п. 47.

⁴⁶ Замечание общего порядка № 34, статья 19: Свобода мнений и их выражения, цит. выше, сноска 17, п. 25.

иностранный агент в соответствии с Изменениями в Закон «Об НКО»,⁴⁷ является неопределенным и может стать предметом расширительного и даже произвольного применения на практике. Понятие «политическая деятельность» было таким же неопределенным в деле *Zhechev v. Bulgaria*,⁴⁸ где ЕСПЧ отметил следующее: «принимая во внимание, что этот термин расплывчат по своей природе и может быть подвержен в значительной степени разной интерпретации, вполне вероятно, что [...] суды могут определить любые цели, которые каким-то образом связаны с нормальным функционированием демократического общества, как «политические» и, соответственно, требовать от юридических лиц, создаваемых для достижения таких целей, регистрации в качестве политических партий, а не в качестве «обычных» ассоциаций». ЕСПЧ также подчеркнул, что «определение статуса организаций, основанное на этом критерии, таким образом, не гарантирует получение последовательных результатов и порождает значительную неопределенность для тех, кто желает обратиться за регистрацией таких юридических лиц».

27. Подтверждением подобных опасений, вызванных Изменениями Закона «Об НКО», является решение Ленинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 12 декабря 2013 г., в котором суд удовлетворил иск прокуратуры Адмиралтейского района г. Санкт-Петербурга, признав, что вся деятельность Антидискриминационного центра «Мемориал»⁴⁹ подпадает под определение иностранного агента. В данном постановлении ни Суд, ни истец (прокуратура) не указали, какая именно деятельность является политической по смыслу Изменений в Закон «Об НКО» или может считаться таковой. Ранее прокуратура возбудила административное производство в отношении той же НКО, утверждая, что подача в Комитет против пыток (КПП ООН) отчета «Цыгане, мигранты, активисты – жертвы полицейского произвола» является политической деятельностью, осуществляемой НКО. После отказа суда признать НКО виновной в совершении административного правонарушения прокуратура обратилась с гражданским иском, требуя обязать НКО внести себя в реестр иностранных агентов.

28. Также вызывает беспокойство тот факт, что перечень видов деятельности, которые не относятся к политической, приведенный в пункте 6 статьи 2 Закона «Об НКО» в новой редакции, не сформулирован с достаточной четкостью. Толкование данного перечня компетентными органами власти и судами также не позволяет составить четкое представление о том, какая деятельность предусматривает – или не предусматривает – обязанность зарегистрироваться в качестве иностранного агента. На практике имели место несколько примеров расширительного толкования понятия «политическая деятельность» и игнорирования перечня видов деятельности, которые явно исключены из данного понятия в силу положений

⁴⁷ Пункт 6 статьи 2: «К политической деятельности для целей настоящей статьи относятся: «организация и проведение политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также формирование общественного мнения в вышеуказанных целях. К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительную деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества».

⁴⁸ *Zhechev v. Bulgaria*, цит. выше. сноска 10, п. 55

⁴⁹ <http://www.memo.ru/d/180300.html>

пункта 6 статьи 2. В соответствии с решением Кировского районного суда г. Саратова от 29 ноября 2013 г., саратовский Центр социальной политики и гендерных исследований, который занимается исключительно научными исследованиями в области социальной политики, был объявлен иностранным агентом.⁵⁰ Кроме того, ряд НКО, осуществляющих природоохранную деятельность и проводящих благотворительные экологические акции, получили предупреждения от местных органов прокуратуры, в соответствии с которыми их деятельность рассматривалась как политическая и от них требовалось зарегистрироваться в перечне иностранных агентов. Иркутская региональная общественная организация «Байкальская экологическая волна», Амурская областная общественная экологическая организация «АмурСоЭс», Челябинский региональный благотворительный фонд «За природу» и Хабаровская краевая благотворительная общественная организация «Зеленый дом» были признаны организациями, подпадающими под определение иностранного агента.⁵¹ Иркутская НКО «Центр независимых социальных исследований и образования» получила предупреждение прокуратуры о том, что осуществление деятельности, предусмотренной ее уставом, а именно оказание услуг в области социальных исследований, в числе прочих, государственным и муниципальным органам власти, а также распространение информации о ее деятельности будет рассматриваться в качестве политической деятельности.⁵²

29. В соответствии с новой редакцией Закона «Об НКО», многие НКО оказываются в ситуации, когда они обязаны зарегистрироваться в качестве иностранного агента, если участвуют в деятельности, которая так или иначе сопряжена с «формированием общественного мнения». Однако закон не устанавливает каких-либо конкретных критериев, при которых можно прийти к выводу о том, что деятельность НКО оказала воздействие на формирование общественного мнения. Так, прокуратура сочла деятельность центра социологических исследований «Левада-Центр» политической на том основании, что центр осуществляет и издает результаты социологических исследований и выражает свое мнение по различным вопросам, которые в настоящее время являются предметом политической дискуссии. Следовательно, прокуратура сочла, что НКО занимается политической деятельностью.⁵³ В случае Саратовского центра социальной политики и гендерных исследований сам факт наличия у НКО интернет-сайта, на котором она публикует результаты своих исследований, оказался достаточным для того, чтобы прокуратура пришла к выводу о ее участии в формировании общественного мнения.⁵⁴ Согласно предупреждению Московской городской прокуратуры, полученному Центром «Панорама», власти сочли деятельность НКО политической на том основании, что она формировала общественное мнение путем опубликования на собственном интернет-сайте (scilla.ru) сведений об оценке организацией политических процессов в Москве и ряде российских областей, включая анализ возможных недоработок со стороны властей.⁵⁵ Правоприменительная практика по перечисленным делам является иллюстрацией крайне проблематичного смешения таких видов деятельности, как распространение результатов научных исследований и ведение

⁵⁰ http://www.kasparov.ru/material.php?id=5297706E0083A§ion_id=434531DDE0DD8

⁵¹ <http://www.wwf.ru/resources/news/article/11191>

⁵² <http://article20.org/files/3-26-2.jpg>

⁵³ <http://www.levada.ru/22-05-2013/sotsiologiyu-obyavili-inostrannym-agentom>

⁵⁴ <http://democrator.ru/problem/11646/>

⁵⁵ <http://lj.rossia.org/users/anticomproamat/2053674.html>

пропаганды. Из этого следует, что любая научная деятельность может рассматриваться как политическая в тех случаях, когда исследования проводятся по любым вопросам, которые являются предметом общественной дискуссии или государственной политики.

30. Еще одним основанием признания НКО иностранным агентом является «получение денежных средств или иного имущества из иностранного источника». Формулировка этого положения не является достаточно точной для того, чтобы некоммерческие организации могли предвидеть, в какой момент власти могут счесть, что они получают «денежные средства или иное имущество от иностранного источника», и может ли применение данного определения иметь обратную силу и распространяться на денежные средства, полученные в предшествующие годы. Так, российские суды продемонстрировали отсутствие последовательности при решении вопроса о том, что следует понимать под определением «получение финансирования от иностранного источника». Решением Пресненского районного суда г. Москвы от 14 июня 2013 г. по делу Ассоциации «Голос» было установлено, что присуждение Ассоциации денежной премии международной НПО до вступления изменений в Закон «Об НКО» в силу, от получения которой НКО, более того, отказалась, так что денежные средства поступили только на транзитный счет ее банка, составило получение «денежных средств из иностранного источника».⁵⁶

31. Положения пункта 6 статьи 2 Закона «Об НКО» в новой редакции - такие как, например, «политическая деятельность», «получение денежных средств или иного имущества из иностранного источника» или «формирование общественного мнения» - сформулированы в общих выражениях и недостаточно ясны, Министерство юстиции и иные компетентные органы, такие как органы прокуратуры, получают широкие полномочия по применению Закона «Об НКО», в том числе полномочия, связанные с интерпретацией положений закона в целях установления того, какие организации должны были зарегистрироваться в качестве иностранного агента, а также полномочия по осуществлению контроля над соблюдением закона. Учитывая нечеткость определения «иностраный агент», наделение указанных органов власти столь широкими полномочиями может привести к произвольному применению закона. Так, заявка чувашской правозащитной организации «Щит и меч» о включении ее в реестр иностранных агентов была отклонена Министерством юстиции без предоставления подробных указаний на то, какую именно деятельность должна осуществлять НКО, чтобы подпадать под определение иностранного агента.⁵⁷ Впоследствии, в течение того же года, прокуратура провела проверку данной НКО в связи с предположительным нарушением ею Изменений в Закон «Об НКО».

32. Отдельный повод для беспокойства в связи с предсказуемостью положений закона, устанавливающих санкции за нарушение требований Закона «Об НКО» в новой редакции, дает отсутствие четкого разграничения между основаниями для возникновения уголовной ответственности в соответствии со статьей 330.1 Уголовного кодекса и административной ответственности в соответствии со статьей

⁵⁶ <http://sobesednik.ru/news/20130614-chto-zhdet-v-budushchem-assotsiatsiyu-golos-vozmozhnye-resheniya>; http://www.gazeta.ru/politics/2013/04/09_a_5249277.shtml

⁵⁷ <http://m.forbes.ru/article.php?id=233313>

19.34 Кодекса об административных правонарушениях, что, тем самым, способствует произвольному применению закона. Значение данного критерия было озвучен ЕСПЧ в деле *Karademirci and others v. Turkey*:⁵⁸ «по мнению Суда, если [...] несоблюдение формальной процедуры является уголовным правонарушением, закон должен четко определять условия его применения. [...] Это требование будет выполнено, если на основании формулировки соответствующего положения и, при необходимости, при помощи толкования этой формулировки в практике судов, лицо сможет понять, какие действия или бездействие смогут повлечь для него наступление уголовной ответственности». В своем Официальном отзыве⁵⁹ на проект Изменений в Закон «Об НКО» Верховный Суд Российской Федерации выразил обеспокоенность по вопросу о соответствии предложенных изменений статьи 330.1 Уголовного кодекса критериям формальной предсказуемости. В частности, Верховный Суд указал, что критерий «злостности», на основании которого проводится различие между основаниями для привлечения к административной и уголовной ответственности, имеет оценочный характер и, следовательно, могут возникнуть сложности в связи с его толкованием и применением. Кроме того, уголовная ответственность за несоблюдение требований закона установлена без указания на конкретный состав деяния.

33. Ранее ЕСПЧ установил нарушение статьи 11 ЕКПЧ в связи с нечеткостью законодательных положений, регулирующих деятельность НКО, в деле *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*,⁶⁰ где Суд постановил, что положения национального Закона «Об НКО» не соответствовали «критерию качества закона», поскольку дискреционные полномочия органов власти по вмешательству в права НКО на основании недостаточно четких положений закона не соответствуют принципу предсказуемости применения закона:

«Суд согласен [...], что вышеуказанные положения сформулированы в достаточно общих терминах и могут привести к расширенному толкованию. Правительство не представило никаких примеров решений национальных органов, которые обеспечили бы точную интерпретацию этих положений. При таких обстоятельствах представляется, что Закон «Об НКО» наделяет Министерство юстиции довольно широкими полномочиями по вмешательству в любые вопросы, касающиеся существования объединений. В результате у объединений могут возникнуть трудности с прогнозированием конкретных действий, которые могут быть квалифицированы Министерством как «противоречащие целям» Закона «Об НКО».

34. Аналогичный подход был применен в деле *Koretskyu v. Ukraine*,⁶¹ где Суд установил, что «положения [...], регулирующие регистрацию объединений, были слишком расплывчатыми для того, чтобы стать достаточно «предсказуемыми» для заинтересованных лиц, и предоставляют органам власти чрезмерно широкую свободу усмотрения при принятии решения о том, можно ли зарегистрировать данное объединение. В такой ситуации судебная защита нарушенных прав, доступная заявителям, не могла исключить возможность произвольных отказов в регистрации».

⁵⁸ *Karademirci and others v Turkey*, жалобы №№ 37096/97, 37101/97, 25 января 2005 г., п. 40.

⁵⁹ Официальный отзыв Верховного Суда РФ от 29.06.2012 № 2-ВС-33952/12 «На проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

⁶⁰ *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, жалоба № 37083/03, 8 октября 2009 г., п. 62.

⁶¹ *Koretskyu v. Ukraine*, цит. выше, сноска 45, п. 48.

35. В свете вышеизложенного МКЮ считает, что отсутствие четкой практики применения закона, и, в частности, расширительное и нечеткое определение «политической деятельности», а также иных положений закона по сути означает, что НКО не смогут прогнозировать с достаточной определенностью, будут ли они обязаны зарегистрироваться в качестве «иностранных агентов» или нет, а также в каких случаях они будут нести уголовную или административную ответственность в соответствии с законом. Кроме того, нечеткая формулировка его положений создает предпосылки для непоследовательного и произвольного применения закона судами. На основании вышеизложенного можно прийти к единственному выводу о том, что формулировка закона в действующей редакции противоречит общему принципу верховенства права и международно-правовым обязательствам Российской Федерации по обеспечению того, чтобы любое потенциальное ограничение прав на свободу объединений или свободу выражения мнений либо вмешательство в указанные права было основано на ясных и недвусмысленных правовых нормах.

Меры должны быть направлены на достижение законной цели

36. Даже если рассматривать положения новой редакции Закона «Об НКО» как достаточно ясные и предсказуемые с точки зрения их применения для того, чтобы допустить, что вмешательство в права некоммерческих организаций предписано законом, эти положения должны, кроме того, отвечать требованиям международного права в области прав человека о том, что ограничения прав на свободу объединения или свободу выражения мнений должны служить законной цели. Пункты 2 статьи 10 и статьи 11 ЕКПЧ содержат исчерпывающий перечень законных целей, которые могут оправдывать ограничение свободы объединений и выражения мнений. В случае свободы объединений – как следует из пункта 2 статьи 11 – к данным целям относятся: интересы национальной безопасности и общественного порядка, предотвращение беспорядков и преступлений, охрана здоровья и нравственности и защита прав и свобод других лиц. В случае свободы выражения мнения – как следует из пункта 2 статьи 10 – к законным целям относятся интересы национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, предотвращение беспорядков или преступлений, охрана здоровья и нравственности, защита репутации или прав других лиц, предотвращение разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечение авторитета и беспристрастности правосудия. Пункты 3 статей 19 и 22 МПГПП также содержат исчерпывающий перечень целей, которые могут оправдывать законное ограничение прав, гарантированных указанными статьями. Пункт 3 статьи 19 устанавливает, что ограничение свободы выражения мнения может применяться только в целях охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения либо соблюдения прав и репутации других лиц. Пункт 3 статьи 22 содержит аналогичный перечень законных целей, к которому добавляется общественная безопасность.

37. Согласно пояснительной записке к законопроекту о внесении изменений в законодательство,⁶² Изменения в Закон «Об НКО» направлены на «обеспечения открытости и публичности в деятельности некоммерческих организаций,

⁶² Пояснительная записка к законопроекту, доступна на официальном сайте Государственной Думы по адресу; <www.asozd2.duma.gov.ru/>; См. также протоколы парламентских слушаний по законопроекту от 6 июля 2012 г., на том же сайте.

выполняющих функции иностранного агента и на организацию должного общественного контроля за работой некоммерческих организаций, осуществляющих политическую деятельность на территории Российской Федерации и финансируемых из иностранных источников». Из данных целей не следует – и власти не привели доводов в обоснование обратного, – что ограничение прав, предусмотренное законом, направлено на достижение одной из законных целей, перечисленных в соответствующих статьях ЕКПЧ или МПГПП.

Ограничение прав должно быть необходимым и соразмерным преследуемой законной цели

38. Даже если допустить, что Изменения в Закон «Об НКО» могут преследовать законную цель, кроме того необходимо рассмотреть вопрос о том, являются ли предусмотренные ими ограничения необходимыми в демократическом обществе для достижения указанных целей. Как было установлено в судебной практике ЕСПЧ, необходимо, чтобы мера служила насущной общественной потребности и была пропорциональна ей, а это значит, что по своей суровости, сфере действия и продолжительности данные меры должны быть наименее ограничительными средствами, имеющимися в распоряжении властей для достижения своей цели.

39. Как следует из устоявшейся практики ЕСПЧ, Суд неоднократно проявлял особое нежелание признавать необходимость ограничения участия в дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес. Так, в деле *Arslan v. Turkey*⁶³ ЕСПЧ напомнил, что «пункт 2 статьи 10 предусматривает крайне малые возможности ограничения политических высказываний или дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес. Далее, границы критики, допустимой в адрес правительства, шире, чем критики в адрес частных лиц или даже политиков. В демократической системе действия или бездействия правительства должны подлежать тщательной проверке не только со стороны законодательных или судебных органов, но и общественного мнения». КПЧ ООН в своем Замечании общего порядка № 34 по статье 19 МПГПП⁶⁴ закрепил, что «ограничения не должны быть слишком широкими. [...] Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, которым предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства». КПЧ указал, что некоторые законы не соответствуют статье 19, в том числе те, которые «удерживают или утаивают от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес, которая не угрожает национальной безопасности, а также преследуют ... правозащитников или других лиц за распространение такой информации».⁶⁵

Служит ли закон насущной общественной потребности

40. Согласно заявлению властей, целью внесения изменений в Закон «Об НКО» является «обеспечения открытости и публичности в деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента и на организацию должного общественного контроля за работой некоммерческих организаций, осуществляющих политическую деятельность на территории Российской Федерации и финансируемых из иностранных источников». Трудно понять, почему такой

⁶³ *Arslan v. Turkey*, жалоба № 23462/94, 8 июля 1999 г., п. 46.

⁶⁴ Замечание общего порядка № 34, статья 19: Свобода мнений и их выражения, цит. выше, сноска 17, пп. 34-35.

⁶⁵ Замечание общего порядка № 34, статья 19: Свобода мнений и их выражения, цит. выше, сноска 17, пункт 30.

повышенный общественный контроль в отношении некоммерческих организаций может оказаться необходимым или даже целесообразным для защиты национальной безопасности и общественного порядка или прав и свобод других лиц. Еще менее очевидно, что конкретные ограничения прав некоммерческих организаций в соответствии с новой редакцией Закона «Об НКО» были введены именно для удовлетворения насущной общественной потребности. Таким образом, неясно, соответствует ли закон стандарту, который был изложен Комитетом по правам человека в деле *Lee v. Republic of Korea*,⁶⁶ где в отношении необходимости ограничений в демократическом обществе было подчеркнуто, что «наличие какого-либо разумного и объективного основания для ограничения свободы объединений само по себе не является достаточным. Государство-участник также должно продемонстрировать, что [ограничения] действительно необходимы для предотвращения реальной, а не только гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому порядку и что менее радикальные меры будут недостаточными для достижения данной цели».

41. ЕСПЧ постановил в деле *Koretskyu v. Ukraine*,⁶⁷ что отказ в регистрации НПО в связи с несоответствием ее устава закону, в частности, не следующему запрету в отношении ведения агитации со стороны НПО и пропаганды их идей и целей, привлечения добровольцев в качестве членов или осуществления издательской деятельности без «обоснования или даже указания на необходимость существующих ограничений» не преследовал «насущной общественной потребности».

42. Ни в одном из имевших место случаев применения закона с целью признания НКО иностранным агентом власти не приводили «веских и достаточных» оснований, по которым требовалось ограничить права НКО на свободу объединений и выражения мнения.⁶⁸ В большинстве случаев применения закона, как указано выше,⁶⁹ НКО получали предупреждение о необходимости внесения их данных в реестр иностранных агентов либо же привлекались к административной ответственности за отказ пройти такую регистрацию, исключительно на основании анализа их уставов, интернет-сайтов и текущих видов деятельности. В каждом из рассмотренных случаев компетентные органы власти, в том числе суды, никак не аргументировали, каким именно образом внесение конкретной организации в реестр иностранных агентов послужит официальной цели Изменений в Закон «Об НКО», а именно «обеспечению открытости и публичности в деятельности иностранных агентов и организации должного общественного контроля за деятельностью организаций, участвующих в политической деятельности и получающих иностранное финансирование». Еще менее ясно, почему данные меры необходимы для защиты одной из законных целей, перечисленных в соответствующих статьях ЕКПЧ и МПГПП.

⁶⁶ *Lee v. Republic of Korea* (1119/2002), МПГПП, А/60/40, том II (20 июля 2005 г.) 174, п. 7.2.

⁶⁷ *Koretskyu v. Ukraine*, цит. выше, сноска 45, пп. 52-54.

⁶⁸ Пункты 2 статьи 10 и статьи 11 ЕКПЧ; Замечание общего порядка № 34, статья 19: Свобода мнений и их выражения, цит. выше, сноска 17, п. 30; *Stankov and United Macedonian Organization Ilinden v Bulgaria*, жалобы №N°s 29221/95 и 29225/95, 2 октября 2001 г., п. 87.

⁶⁹ См., к примеру, текст прокурорского предупреждения, поступившего в Центр «Панорама», доступен по адресу < <http://lj.rossia.org/users/anticompromat/2053674.html> >; Центр независимых социальных исследований и образования, доступен по адресу < <http://article20.org/files/3-26-2.jpg> >; Саратовский центр социальной политики и гендерных исследований, доступен по адресу: < <http://democrator.ru/problem/11646/> >

43. При решении вопроса о наличии насущной общественной потребности, обуславливающей необходимость мер, введенных в действие на основании изменений в Закон «Об НКО», следует учитывать, что российские некоммерческие организации, в соответствии с прежней редакцией Закона «Об НКО», уже были обязаны регулярно отчитываться перед компетентными органами власти.⁷⁰ Изменения в Закон «Об НКО» устанавливают дополнительные требования для некоммерческих организаций, включая требование зарегистрироваться в качестве иностранного агента и обязанность предоставлять дополнительную отчетность. Однако ни формулировка изменений в Закон «Об НКО», ни практическое применение Закона в новой редакции со стороны компетентных национальных органов или судов не обнаруживают критериев, на основании которых можно было бы решить, являются ли эти дополнительные требования необходимыми для достижения цели закона, а именно «открытости и публичности в деятельности иностранных агентов», либо какой-либо из законных целей, предусмотренных международным правом в области защиты прав человека.

44. В деле *Zhechev v. Bulgaria*⁷¹ ЕСПЧ отметил, что в случаях, когда НПО не могут принимать участия в политических выборах на любом уровне, «не возникает «насущной общественной необходимости» требовать от каждой ассоциации, которая, по мнению властей, преследует «политические» цели, регистрации в качестве политической партии. Это означало бы [...] предъявление к ассоциации ряда дополнительных требований и ограничений [...], которые в некоторых случаях могут оказаться непреодолимым препятствием для ее учредителей. Более того, такой подход противоречит свободе объединений, потому что в случае его применения свобода действия, которая останется у учредителей ассоциации, может оказаться несуществующей либо настолько ограниченной, что потеряет всякую практическую ценность».

45. В частности, рассматривая вопрос об ограничениях на получение иностранного финансирования в деле *Parti Nationaliste Basque-Organisation Regionale D'Ipparralde v. France*,⁷² ЕСПЧ «не смог уяснить, как именно» получение политической партией финансирования от иностранной политической партии «может подрывать государственный суверенитет». Хотя в данном случае запрет не был квалифицирован как нарушение права на свободу объединений, данный вывод был сделан ЕСПЧ на том основании, что государство пользуется свободой усмотрения при регулировании финансирования политических партий, и, следовательно, санкции не были несоразмерными, поскольку заявитель мог рассчитывать на альтернативные государственные источники финансирования. Как правило, столь широкая свобода усмотрения не предоставляется государствам, если рассматриваемые меры ограничивают права НКО. В деле *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*⁷³ ЕСПЧ постановил, что «при определении наличия необходимости по смыслу пункта 2 статьи 11 государства пользуются довольно ограниченной свободой усмотрения».

⁷⁰ См. перечень обязательств НКО, предусмотренных Законом в действующей и прежней редакции – цит. выше, сноска 19.

⁷¹ *Zhechev v. Bulgaria*, цит. выше, сноска 10, пп. 55-56.

⁷² *Parti Nationaliste Basque-Organisation Regionale D'Ipparralde v. France*, цит. выше. сноска 36, п. 47.

⁷³ *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, цит. выше, сноска 7, п. 61.

Является ли закон соразмерным преследуемой цели

46. Ограничения права на свободу объединений и выражения мнений должны быть соразмерны преследуемой законной цели, как неоднократно устанавливал КПЧ, а также ЕСПЧ. Как указал ЕСПЧ в деле *Republican Party of Russia v. Russia*,⁷⁴ «хотя государства вправе требовать от организаций официальной регистрации для соблюдения разумных юридических формальностей, это требование всегда должно соответствовать критерию соразмерности». В практике Конституционного суда Российской Федерации критерии соразмерности также играют важную роль при оценке мер административной ответственности. Так, Конституционный суд неоднократно приходил к выводу о том, что в случаях, когда чрезмерный минимальный размер административного штрафа не допускает назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, такая норма не соответствует Конституции РФ. Данное несоответствие связано с тем, что такая норма не позволяет учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные существенные обстоятельства, имеющие значение для дела, которые учитываются при избрании справедливой и соразмерной санкции.⁷⁵

47. Изменения в Закон «Об НКО» не соответствуют стандарту соразмерности по целому ряду аспектов. Согласно Изменениям, обязательство зарегистрироваться в качестве иностранного агента имеет чрезмерно широкий охват, и его действие потенциально распространяется на большое количество организаций, которые занимаются не противоречащей закону деятельностью. Как указывалось выше, огульный характер данного требования усугубляется расширительными и расплывчатыми определениями «политической деятельности», «получения денежных средств или иного имущества от иностранного источника» и «формирования общественного мнения». Закон преследует превентивную цель (что приводит к запугивающему воздействию на организации (“охлаждающему эффекту”)), так как устанавливает обязательство по регистрации в качестве иностранного агента и дополнительные требования, вытекающие из этого статуса, ещё до того, как некоммерческая организация обратится за иностранным финансированием, когда еще неясно, будет ли предоставлено такое финансирование или нет. Это относится и к получению каких-либо средств от иностранного источника, независимо от того, кем является грантодатель. Несмотря на наличие столь расширительных и общих критериев, новая редакция Закона «Об НКО» не предусматривает возможность исключения из реестра некоммерческих организаций, зарегистрированных в качестве иностранного агента. Такое положение является совершенно неприемлемым. В деле *Stankov and United Macedonian Organisation Ilinden v Bulgaria*⁷⁶ ЕСПЧ отметил, что «радикальные меры превентивного характера, направленные на подавление свободы собраний и выражения мнений, [...] наносят ущерб демократии и часто даже угрожают ее существованию».

48. Изменения в Закон «Об НКО» предусматривают возможность применения жестких административных санкций (в виде повышенных штрафов), уголовных санкций (в том числе лишение свободы), а также возможность наложения (временного) запрета на деятельность очень широкого диапазона НКО, которые не соблюдают требования по регистрации в качестве иностранного агента. Ввиду

⁷⁴ *Republican Party of Russia v. Russia*, жалоба № 12976/07, 12 апреля 2011 г., п. 87.

⁷⁵ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации: от 13 февраля 2013 г. № 4-П, от 17 января 2013 г. № 1-П.

⁷⁶ *Stankov and United Macedonian Organisation Ilinden v Bulgaria*, цит. выше, сноска 68, п. 97.

отсутствия конкретных критериев, которые могли бы обеспечить соответствие суровости введенных санкций конкретной угрозе охраняемым интересам, такие строгие меры наказания, вероятнее всего, окажутся несоразмерными. Как правило, такие санкции не могут считаться наименее радикальной мерой, доступной для охраны защищаемых интересов, даже если бы такие интересы на деле могли быть четко определены.

49. Последствия «запугивающего (“охлаждающего”) эффекта» новой редакции Закона «Об НКО» для многих НКО сопряжены с отрицательным воздействием на свободу объединений и свободу выражения мнений, а также с существенным ущемлением указанных свобод. Такое воздействие широко распространено, является продолжительным и имеет серьезные последствия с точки зрения возможностей участия НПО в демократической дискуссии в Российской Федерации и, соответственно, не является соразмерным цели, преследуемой законом. Положения закона о том, что запрет в отношении деятельности организаций может быть временным, не способно смягчить указанное воздействие. В деле *Christian Democratic People’s Party v. Moldova*⁷⁷ ЕСПЧ подчеркнул несоразмерность санкции, заявив, что «временный характер запрета не имеет решающего значения при рассмотрении вопроса о соразмерности санкций, так как есть основания предполагать, что даже временный запрет может отрицательно повлиять на право партии осуществлять свою свободу выражения мнений и преследовать свои политические цели».

50. МКЮ считает, что санкции, установленные в отношении НКО, которые не зарегистрировались в качестве «иностранцев», как того требует закон, а также дополнительные требования, предъявляемые к тем НКО, которые зарегистрировались в указанном качестве, не могут быть квалифицированы как наименее ограничительные меры, необходимые в данных обстоятельствах. Представляется, что эти меры не преследуют какой-либо четко выраженной законной цели. Тем не менее, даже если бы меры можно было квалифицировать, как предусмотренные законом, Изменения в ФЗ «О некоммерческих организациях» не предусматривают возможность для компетентных органов власти или судов, при необходимости, применять менее жесткие меры. Учитывая широкий диапазон НКО, интересы которых затрагивает Закон, и еще более широкий круг лиц, на которых Закон может оказать «запугивающее воздействие», МКЮ считает, что рассматриваемые меры не являются пропорциональными ни одной из целей, на достижение которых они могут быть направлены.

D. Выводы

51. МКЮ считает, что:

- **Изменения в Закон «Об НКО» предусматривают множество существенных ограничений в отношении права на свободу объединений и свободу выражения мнений;**
- **Изменения в Закон «Об НКО» недостаточно точны для того, чтобы соответствовать принципу правовой определенности и критерию «верховенства закона», учитывая широту охвата Закона и неконтролируемая возможность для произвольного применения мер, затрагивающих права на свободу объединений и свободу выражения мнений;**

⁷⁷ *Christian Democratic People’s Party v. Moldova*, цит. выше, сноска 29, п. 77.

- **власти не смогли обозначить какую-либо законную цель, которая могла бы служить основанием для применения допустимых ограничений прав, гарантированных соответствующими международно-правовыми договорами;**
- **при применении Закона на практике широта его сферы действия, а также суровость предусмотренных им санкций приводят к необоснованному и несоразмерному вмешательству в право на свободу объединений и выражения мнений, в нарушение международных обязательств Российской Федерации в области защиты прав человека.**

52. Следовательно, изменения в Закон «Об НКО» в действующей редакции, накладывают чрезмерные и несоответствующие требованиям международного права ограничения на права, защищенные международно-правовыми актами в области защиты прав человека, включая ЕКПЧ и МПГПП, юридическая обязательность которых официально признана Российской Федерацией.

От лица Международной комиссии юристов:

Сэр Николас Братца
[подпись]

Судья Азар Качалия
[подпись]

Судья Радмилия Дичич
[подпись]

Хина Джилани
[подпись]

Приложение 1: Международная Комиссия Юристов

Международная Комиссия Юристов, членами которой являются 60 выдающихся судей и юристов из всех регионов мира, способствует поощрению и защите прав человека с помощью правовых инструментов, используя свои уникальные экспертные знания на благо развития и укрепления внутренних и международной судебных систем. Действуя с момента создания в 1952 году, МКЮ активно работает на территории пяти континентов для выполнения поставленных целей по обеспечению прогрессивного развития и эффективного введения в действие прав человека и международного гуманитарного права, реализации гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, охране принципа разделения властей и гарантии независимости правосудия и юридической деятельности.