



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



СОВЕТ ЕВРОПЫ

Страсбург, 15 июля 2013 года

CommDH(2013)15  
Оригинал: английский

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОМИССАРА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ  
С УЧЕТОМ СТАНДАРТОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ**

## Содержание

Введение .....	3
I. Справочная информация о национальном законодательстве, регулирующем деятельность НКО .....	5
1.1 Федеральный закон № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" .....	6
1.2 Федеральный закон № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (нижеименуемый "Закон о НКО").....	6
1.3 Федеральный закон № 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" (нижеименуемый "Закон об иностранных агентах") .....	7
1.4 Федеральный закон № 190-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" (нижеименуемый "Закон об измене") .....	8
1.5 Федеральный закон № 272-ФЗ "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации" .....	9
II. Применимые стандарты.....	10
III. Комментарии об исполнении законодательства .....	14
3.1 Определение "политическая деятельность" в Законе и его толкование .....	16
3.2 Использование термина "иностраный агент" и различие в обращении на основе критерия "иностранное финансирование" .....	18
3.3 Проверки НПО и право на частную жизнь .....	19
3.4 Роль Министерства юстиции .....	21
3.5 Роль Прокуратуры.....	22
3.6 Дополнительные комментарии в отношении законодательства и его исполнения .	23
IV. Выводы и рекомендации.....	25

## Введение

1. Правозащитники относятся к тем основным участникам, которые вносят свой вклад в эффективное соблюдение и полноценную реализацию прав человека в государствах-членах Совета Европы. Защита правозащитников и создание благоприятных условий для их деятельности относятся к основным задачам, предусмотренным в полномочиях Комиссара по правам человека.
2. В феврале 2008 года Комитет министров принял Декларацию о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности.<sup>1</sup> В частности, в Декларации содержался призыв к государствам-членам Совета Европы "создавать такие условия, которые способствовали бы работе правозащитников, позволяя отдельным лицам, группам или ассоциациям свободно осуществлять свою деятельность на правовой основе, соответствующей международным стандартам, а также содействовать и обеспечивать защиту прав человека и основных свобод без каких-либо ограничений, помимо тех, которые разрешены на основании Европейской конвенции о правах человека"<sup>2</sup> и "принимать эффективные меры для защиты, содействия и соблюдения прав правозащитников и обеспечивать уважение к их деятельности".<sup>3</sup>
3. В Декларации также подчеркивалась роль Комиссара по правам человека, которому было предложено "продолжать встречаться с широким кругом правозащитников во время посещения им стран и публично докладывать о положении правозащитников"<sup>4</sup> и "обращаться в той форме, которую сочтет целесообразной сам Комиссар, к компетентным органам власти для оказания им помощи в поиске, в соответствии с их обязательствами, решений проблем, с которыми могут сталкиваться правозащитники, особенно в серьезных ситуациях, когда существует необходимость принимать срочные меры".<sup>5</sup>
4. Во время официальных встреч в рамках своего визита в Москву в октябре 2012 года Комиссар выразил озабоченность в связи с принятием законодательных поправок о некоммерческих организациях, осуществляющих функции "иностранцев агентов", а также поправок к Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации в отношении определения государственной измены. У него была возможность в дальнейшем обсудить эти вопросы с членами российской делегации в Парламентской Ассамблее Совета Европы во время сессии в январе 2013 года. Комиссар посетил Российскую Федерацию в апреле 2013 года, после начала комплексных проверок НПО, проводившихся Генеральной прокуратурой и другими органами. Он выразил обеспокоенность в отношении вышеуказанных законодательных положений и их применения, в частности, в связи с весьма широким и расплывчатым определением политической деятельности в данном Законе. Комиссар вновь заявил о необходимости того, чтобы неправительственные организации работали в условиях, стимулирующих их деятельность.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Российская Федерация является одной из 11 стран, представленных в Группе специалистов по правозащитникам, которая внесла значительный вклад в подготовку данной Декларации.

<sup>2</sup> Декларация Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, принятая Комитетом министров 6 февраля 2008 года на 1017-ом заседании постоянных представителей министров, § 2.i.

<sup>3</sup> *Ibid*, §2.ii.

<sup>4</sup> *Ibid*, §4.ii.

<sup>5</sup> *Ibid*, §4.iii.

<sup>6</sup> См. [пресс-релиз](#) о посещении Российской Федерации.

5. В Российской Федерации существует активное гражданское общество, включающее более 220 000 некоммерческих организаций (нижеименуемых "НКО").<sup>7</sup> Во время визитов Комиссара в Российскую Федерацию в октябре 2012 года и в апреле 2013 года, его собеседники в правительстве на региональном и федеральном уровнях заявляли, что они рассматривают организации гражданского общества как важных и ценных партнеров и ценят их вклад в процесс принятия решений в разных областях. Многие из этих организаций являются членами различных консультативных и совещательных органов при федеральных, региональных и местных органах власти, таких как Совет по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации, общественные палаты и советы, а также консультативные рабочие группы при министерствах и других правительственных учреждениях. Организации гражданского общества, в основном те, которые занимаются защитой прав человека, играют важную роль в общественных наблюдательных комиссиях, которые в соответствии с Федеральным законом от 2008 года "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" осуществляют задачи общественного надзора в рамках правоохранительной системы и системы уголовного наказания.
6. Национальное законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций в Российской Федерации, является достаточно сложным. Два закона, которые имеют непосредственное отношение к деятельности некоммерческих организаций и к вопросам, обсуждаемым в данном Заключении, – это Федеральный закон № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 года (с поправками) и Федеральный закон № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 года (с поправками). Другие важные законодательные положения, применимые к деятельности гражданского общества, содержатся в Конституции Российской Федерации; Гражданском кодексе; Уголовном кодексе; Кодексе административных правонарушений; Налоговом кодексе; Федеральном законе № 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", Федеральном законе № 95-ФЗ "О безвозмездной помощи (содействии)"; Федеральном законе № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"; Федеральном законе № 275-ФЗ "О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций". Действующая на данный момент нормативная база включает также законодательство, принятое в 2012 году, которое в настоящем Заключении будет рассмотрено более подробно. Другие соответствующие документы включают: постановление правительства Российской Федерации № 212 "О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций" от 15 апреля 1996 года; постановление правительства Российской Федерации № 485 "О перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций - получателей грантов" от 28 июня 2008 года и приказ Министерства юстиции № 222 "Об утверждении порядка проведения проверок соответствия деятельности некоммерческих организаций (в том числе по расходованию средств)" от 22 июня 2006 года.
7. Целью настоящего Заключения не является проведение исчерпывающего анализа российского законодательства, регулирующего деятельность неправительственных организаций. Задача состоит скорее в том, чтобы продолжить работу по итогам

---

<sup>7</sup> В данном документе термины "неправительственная организация" ("non-governmental organisation") (НПО), "некоммерческая организация" ("non-commercial organisation") (НКО) и "организация, не имеющая целью извлечения прибыли" ("non-profit organisation") используются как взаимозаменяемые.

предыдущих обсуждений Комиссара с российскими властями, в ходе которых он выразил определенную обеспокоенность, а также обобщить и уточнить его видение действующих законодательных положений с учетом стандартов Совета Европы. Притом что данное Заключение посвящено исключительно положению в Российской Федерации, подобный анализ, несомненно, будет применим и в любом другом контексте, где существуют или рассматриваются аналогичные положения и ограничения. Исходя из этого, данное Заключение является частью общих усилий Комиссара по обеспечению наилучших условий для работы правозащитников в регионе Совета Европы.

## **I. Справочная информация о национальном законодательстве, регулирующем деятельность НКО**

8. В январе 2006 года в России были приняты новые поправки к законодательству (Федеральный закон № 18-ФЗ от 10 января 2006 года "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации"), касающиеся неправительственного сектора.<sup>8</sup> Они установили дополнительные требования к регистрации и отчетности российских НКО и иностранных НКО, действующих в России, а также новые полномочия для государственных органов по надзору за их деятельностью. Это законодательство вызвало обеспокоенность у российских и международных экспертов и организаций<sup>9</sup>, поскольку оно предусматривает широкое толкование и может применяться в качестве ограничительных мер, оставляя чрезмерное пространство для государственных служащих осуществлять свое усмотрение в отношении того, к кому применять эти нормы.<sup>10</sup> После принятия этого законодательства иностранные и международные НКО, действующие в России, были обязаны пройти в России перерегистрацию. В связи с вопросами, возникавшими в процессе перерегистрации, ряд международных правозащитных организаций – "Хьюман райтс уотч", "Эмнисти интернешнл", "Врачи без границ" – вынуждены были временно приостанавливать свою работу в России. В целом в течение двух лет не смогли пройти перерегистрацию 70 000 организаций.<sup>11</sup>
9. В последующем законодательство претерпело дальнейшие изменения, которые первоначально сделали условия более благоприятными для деятельности НПО. Прежде всего, следует отметить, что в июле 2009 года парламент утвердил поправки, упрощающие требования к отчетности и регистрации НКО. В 2010 году законодательство было изменено и введена категория "социально

<sup>8</sup> Во время принятия данного законодательства Президент Путин, а также другие официальные лица обосновывали необходимость внесения поправок в законодательство, ссылаясь на необходимость блокировать НКО, получающие иностранное финансирование, от осуществления деятельности, аналогичной политической деятельности. Как заявил Президент Путин во время своей рабочей встречи с возглавлявшим тогда Государственную думу Борисом Грызловым 25 ноября 2005 года: "Хотят эти организации того или нет, вольно или невольно они становятся инструментом в руках иностранных государств для достижения их политических целей" ([http://archive.kremlin.ru/appears/2005/11/25/1707\\_type63374type63378\\_98077.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2005/11/25/1707_type63374type63378_98077.shtml)).

<sup>9</sup> Предварительное заключение о поправках к федеральным законам Российской Федерации о некоммерческих организациях и общественных объединениях было подготовлено Ж. Тимен ван дер Плегом, профессором частного права юридического факультета Врийского университета, Амстердам – Нидерланды, в сотрудничестве с Генеральным секретариатом Совета Европы (ГД I – ГД II), и опубликовано в декабре 2005 года.

<sup>10</sup> Дополнительная информация - см. мониторинг законодательства в сфере НКО: Россия, ICNL (<http://www.icnl.org/research/monitor/russia.pdf>)

<sup>11</sup> "Как менялась система НКО в России", "Коммерсант daily" № 117 (4902), 28 июня 2012 года.

ориентированных организаций"<sup>12</sup> (далее именуемых "СОО"), то есть занимающихся такими видами деятельности, как благотворительность, предоставление бесплатной юридической помощи и защита прав человека. Эти организации имеют право на получение финансовой поддержки со стороны правительства.

10. Кроме того, в декабре 2010 года были приняты изменения в законодательство, чтобы НКО могли получать налоговые льготы. В соответствии с законодательными поправками, внесенными в ноябре 2011 года, внеочередная проверка НКО может осуществляться уполномоченным органом, по запросу избирательной комиссии, для проверки информации о пожертвованиях политическим партиям.<sup>13</sup>

### **1.1 Федеральный закон № 82-ФЗ "Об общественных объединениях"**

11. В Российской Федерации признаются разные организационные формы некоммерческих организаций. В данном конкретном Законе рассматривается особая подкатегория НКО, которые называются "общественными объединениями"<sup>14</sup>, и которые состоят из общественных организаций, массовых движений, общественных фондов, общественных учреждений и некоторых других форм объединения. Примерно 50% зарегистрированных некоммерческих организаций в России являются общественными объединениями.
12. В соответствии со статьей 27 все формы общественных объединений могут участвовать в деятельности по выдвижению инициатив и в лоббировании. Они могут участвовать также в избирательных кампаниях, при соблюдении федеральных законов о выборах.
13. В статьях 29 и 38 Закона об общественных объединениях требуется предоставлять в регистрирующий орган информацию о финансировании и собственности, которую они получают от иностранных и международных организаций и иностранных лиц. Неоднократное непредставление такой информации в срок может привести к прекращению деятельности организации в качестве юридического лица на основании судебного решения.

### **1.2 Федеральный закон № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (нижеименуемый "Закон о НКО")**

14. Гражданский кодекс и Закон о НКО устанавливают основные юридические рамки и определяют разные формы НКО, такие как общественные организации, фонды, учреждения и некоммерческие партнерства. Основное требование состоит в том, что независимо от своей организационной формы, некоммерческая организация не должна иметь извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределять какую-либо подобную прибыль среди своих членов.<sup>15</sup>
15. До законодательных поправок, внесенных в 2006 году, одним важным различием между Законом о НКО и Законом об общественных объединениях, особенно в том, что касается создания и получения статуса юридического лица, было следующее: в

<sup>12</sup> В соответствии с этим Законом, социально ориентированные организации являются некоммерческими организациями, занимающимися решением социальных проблем и содействием развитию гражданского общества.

<sup>13</sup> Статья 4.2 Федерального закона № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", с поправками на основании Федерального закона от 16 ноября 2011 года № 317-ФЗ "О внесении изменений в статью 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях".

<sup>14</sup> Общественное объединение – это основанная на членстве организация, члены которой объединяются на основе общих интересов и целей, изложенных в уставе данной организации.

<sup>15</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации, статья 50 (1).

соответствии с Законом о НКО, некоммерческие организации должны были лишь пройти простую и быструю процедуру уведомления, в то время как Закон об общественных объединениях предусматривает, что объединения должны быть зарегистрированы. В соответствии с поправками 2006 года, все организации, подпадающие под действие этих двух законов, обязаны пройти сложную процедуру регистрации.<sup>16</sup> Министерство юстиции Российской Федерации объявило, что с 4 июля 2013 года для получения регистрации некоммерческим организациям необходимо будет представить такие же документы, как и те, которые требуются от любого другого юридического лица.<sup>17</sup>

16. В статье 32 Закона о НКО требуется, чтобы НКО отчитывались о своем использовании финансирования и ином имуществе, полученном как из иностранных, так и местных источников. Неоднократное непредставление такой информации своевременно может привести к прекращению деятельности организации в качестве юридического лица на основании судебного решения.
- 1.3 *Федеральный закон № 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" (нижеименуемый "Закон об иностранных агентах")***
17. Закон об иностранных агентах вступил в силу 21 ноября 2012 года и на его основании были внесены изменения в Закон об общественных объединениях и Закон о НКО, а также в Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс и в Федеральный закон № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма". В соответствии с законодательными положениями, внесенными на основании этого Закона, некоммерческая организация, осуществляющая функции иностранного агента, является российской некоммерческой организацией, "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 и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников [...] и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации".<sup>18</sup> От таких организаций требуется обратиться с заявлением о внесении в Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и указывать в опубликованных и/или распространяемых ими материалах, что они опубликованы и/или распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.<sup>19</sup>
18. В соответствии с Законом об иностранных агентах, НКО рассматривается как осуществляющая политическую деятельность, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> OING Conf/EXP (2009)1, Совет экспертов по законодательству в сфере НПО, Первый ежегодный доклад, Условия создания неправительственных организаций, январь 2009 года, § 261.

<sup>17</sup> <http://minjust.ru/node/5213>

<sup>18</sup> Статья 2.2) Закона об иностранных агентах.

<sup>19</sup> Статьи 2.3)а и 2.4) Закона об иностранных агентах.

<sup>20</sup> Статья 2.2) Закона об иностранных агентах.

19. Из сферы "политической деятельности" исключены следующие виды 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, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.<sup>21</sup>
20. Новые законодательные поправки вносят дополнительную административную нагрузку для тех НКО, которые подпадают под категорию иностранных агентов (таких как ведение отдельных счетов для финансирования, получаемого из местных и иностранных источников; предоставление два раза в год отчета о своей деятельности; поквартальные отчеты о расходовании средств; ежегодный аудиторский доклад и т.д.). В них также предусматриваются административные санкции и уголовное наказание за "злостное" несоблюдение положений Закона (до двух лет тюремного заключения).
21. Любой закон, регулирующий НПО, должен быть направлен на содействие осуществлению ими свободы объединений, и реализовывать эту задачу. Такое законодательство не должно быть направлено на воспрепятствование их творчеству или деятельности – или фактически приводить к этому.<sup>22</sup> Как неоднократно заявлял об этом Комиссар и во время своих встреч в Москве, и в других регионах России, а также в Страсбурге во время встречи с российской делегацией в Парламентской Ассамблее Совета Европы, два основных вопроса, вызывающих озабоченность в отношении этих законодательных поправок, – это использование термина "иностраный агент" и расплывчатое определение "политической деятельности" в Законе.
22. Комиссар принял к сведению, что с самого начала Закон ясно и четко не исключал защиту прав человека из понятия "политической деятельности". При этом во время встреч Комиссара в Федеральном Собрании России в октябре 2012 года его собеседники уверяли, что Закон не будет применяться таким образом, чтобы это создавало какую-либо дополнительную нагрузку на повседневную работу правозащитных организаций. К сожалению, применение этого Закона, как представляется, доказывает обратное.
- 1.4 *Федеральный закон № 190-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" (нижеименуемый "Закон об измене")***
23. Закон об измене вступил в силу 14 ноября 2012 года. Измена определяется в Законе как "выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации".<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> CDL-AD(2013)017, Венецианская комиссия, "Стандарты в отношении неправительственных организаций и свободного объединения", 28 марта 2013 года, § 42.

<sup>23</sup> Статья 1.2) Закона об измене.

24. В настоящее время Комиссар не имеет сведений о примерах применения этого Закона в отношении некоммерческих организаций, предоставляющих помощь, информацию или консультации представителям международных организаций. При этом он считает, что формулировка, используемая в Законе, имеет чрезмерно расплывчатый и широкий характер и может привести к выборочному толкованию и необоснованным ограничениям в отношении права на свободу выражения мнения (статья 10 ЕКПЧ). Помимо этого, в связи с этим Законом возникают и вопросы соблюдения статьи 9.4 Декларации ООН о правозащитниках, где говорится, что "[...] в соответствии с применимыми международными договорами и процедурами каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на беспрепятственный доступ к международным органам, обладающим общей или специальной компетенцией получать и рассматривать сообщения по вопросам прав человека и основных свобод".
- 1.5 *Федеральный закон № 272-ФЗ "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации"***
25. Этот Закон (известный так же как "Закон Димы Яковлева")<sup>24</sup> вступил в силу 1 января 2013 года и многими рассматривается как ответ на принятие Конгрессом Соединенных Штатов Америки "Закона Магнитского".<sup>25</sup> Большое внимание, которое было привлечено к "Закону Димы Яковлева" в российском обществе, в основном связано с его положениями, запрещающими усыновление российских сирот американскими гражданами. При этом данный закон важен и для настоящего Заключения, поскольку его положения связаны с деятельностью некоммерческих организаций.
26. В частности, в Законе предусматривается приостановка деятельности и арест имущества НКО, осуществляющих политическую деятельность или осуществляющих иную деятельность, представляющую "угрозу интересам Российской Федерации", и получающих финансирование от граждан или организаций из США (статья 3.1).<sup>26</sup> После того как некоммерческая организация, чья деятельность была приостановлена на основании этого Закона, прекратит получать финансирование из источников в США или прекратит любую деятельность, представляющую собой угрозу интересам Российской Федерации, организация может возобновить свою деятельность на основании решения

<sup>24</sup> Данный закон был неофициально назван именем Димы Яковлева, российского малыша, который был усыновлен гражданином США. Спустя менее трех месяцев после прибытия в США Дима умер, будучи привязан ремнями безопасности в машине своего приемного отца, где он был оставлен на девять часов, поскольку его отец забыл отвезти его в детский сад. В суде приемный отец был оправдан в связи с неумышленным убийством. Этот случай широко обсуждался в российских СМИ. После этого несчастного случая российские федеральные прокуроры возбудили следствие в отношении смерти ребенка, а российские власти призвали к ограничению или прекращению усыновления российских детей американцами.

<sup>25</sup> Закон Магнитского был принят Конгрессом США в ноябре – декабре 2012 года и утвержден в качестве закона Президентом Обамой 14 декабря 2012 года. Основная задача данного закона – наказать тех российских должностных лиц, которые предположительно несут ответственность за смерть Сергея Магнитского – российского юриста, который умер в СИЗО города Москвы, как утверждает, после того как подвергся жестокому обращению – запретив въезд этих должностных лиц в Соединенные Штаты и использование банковской системы США. Администрация Обамы в апреле 2013 года опубликовала список из 18 человек, которые подпадают под действие данного закона.

<sup>26</sup> В этом Законе нет отдельного определения термина "политическая деятельность", таким образом предположительно будет применяться определение, содержащееся в Законе об иностранных агентах. Как представляется, в существующем российском законодательстве нет ясного определения того, что составляет "угрозу интересам Российской Федерации", что оставляет открытой возможность для широкого толкования данного положения.

соответствующего уполномоченного федерального органа (статья 3.4). Гражданам, имеющим двойное гражданство – России и США – запрещается членство или участие в управлении российскими НПО или зарегистрированными представительствами иностранных НПО, которые участвуют в политической деятельности на территории Российской Федерации (статья 3.2).

27. На данный момент Комиссар не имеет сведений о каких-либо случаях прямого применения вышеуказанных положений по отношению к некоммерческой организации в России. Тем не менее, Комиссар обеспокоен тем, каким образом будут применяться эти положения на практике, поскольку они могут создавать необоснованные ограничения в отношении осуществления права на свободу объединений и собраний. Кроме того, прямое исключение лиц, имеющих двойное гражданство России и США<sup>27</sup>, из участия в управлении неправительственной организацией вызывает вопросы с точки зрения гарантий, предусмотренных статьей 11 Европейской конвенции о правах человека (которая предусматривает, что все лица, находящиеся под юрисдикцией государства, имеют право на свободу объединений).

## II. Применимые стандарты

28. Декларация ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (нижеименуемая "Декларация о правозащитниках"), принятая на основании резолюции Генеральной Ассамблеи 53/144 (A/RES/53/144) 8 марта 1999 года, является основным международным инструментом, в котором кодифицируются международные стандарты, защищающие деятельность правозащитников во всем мире. В этой декларации излагается, каким образом права, содержащиеся в основных правозащитных инструментах, включая право на свободу выражения мнения, объединений и собраний, применяются к правозащитникам. Здесь также предусматривается обязанность государства защищать правозащитников от любого насилия, преследований и запугиваний в связи с их правозащитной деятельностью.
29. В Декларации Комитета министров Совета Европы о правозащитниках содержится, помимо прочего, призыв к государствам-членам "обеспечивать, чтобы их законодательство, в частности, о свободе объединений, мирных собраний и выражения мнения, соответствовало международно признанным правозащитным стандартам ...".<sup>28</sup>
30. В Рекомендации CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о юридическом статусе неправительственных организаций в Европе говорится о том, что "НПО, имеющие статус юридического лица, должны иметь такие же возможности, как и те, которые в целом имеются у других юридических лиц, и должны нести обязательства административного, гражданского и уголовного характера, а также подвергаться санкциям, которые в целом применимы к этим юридическим лицам" и что "Юридические и налоговые рамки, применяемые к НПО, должны поощрять их создание и продолжение их деятельности".<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Российское законодательство позволяет иметь двойное гражданство. См. Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", статья 6 "Двойное гражданство".

<sup>28</sup> Декларация Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, принятая Комитетом министров 6 февраля 2008 года на 1017-ом заседании постоянных представителей министров, § 2.vi.

<sup>29</sup> Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-ом заседании постоянных представителей министров, §§ 7 и 8.

31. В полной мере применимы к настоящему анализу также положения Европейской конвенции о правах человека (нижеименуемой "ЕКПЧ") и прецедентная практика Европейского суда по правам человека (нижеименуемого "Суд") о правах на свободу выражения мнений и свободу собраний и объединений, а также право на уважение частной и семейной жизни. Осуществление права на свободу выражения мнения (статья 10) и права на свободу собраний и объединений (статья 11) может быть обусловлено официальными процедурами, условиями, ограничениями или наказаниями, которые "предусмотрены законом", преследуют законную цель и "необходимы в демократическом обществе". Предусмотренные в ЕКПЧ возможные ограничения этих прав сводятся к следующему:
- В статье 8 ЕКПЧ, касающейся права на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции, во втором пункте предусматривается, что "не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц".
  - Статья 10 ЕКПЧ касается права на свободу выражения мнения, что включает, в соответствии с пунктом 1, 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. В статье 10 (2) сфера действия ограничений изложена в следующей формулировке: "которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия".
  - В статье 11 ЕКПЧ, касающейся свободы собраний и объединений, во втором пункте предусматривается, что "осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц".
32. Кроме того, в статье 14 ЕКПЧ содержится запрет на дискриминацию и предусматривается, что "пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам".<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Во многих случаях Суд не определяет, имело ли место нарушение статьи 14 в связи с субстантивной статьей Конвенции, когда Суд сначала решил, что имело место нарушение субстантивной статьи. В деле "*Шассану (Chassagnou) и другие против Франции*" (постановление от 29 апреля 1999 года; § 89) Суд установил, что: "В тех случаях, когда поднимается вопрос о субстантивной статье Конвенции самой по себе или вместе со статьей 14, и при этом было установлено отдельное нарушение субстантивной статьи, то в целом для Суда нет необходимости

33. Существуют два основополагающих принципа, касающихся ограничений в отношении гарантированных прав. Первый состоит в том, что разрешаются только такие ограничения, которые конкретно предусматриваются в Конвенции, и второй – изложенный в статье 18 ЕКПЧ – состоит в том, что “ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены”.
34. В соответствии с прочно установившейся прецедентной практикой Суда, выражения "предусмотрено законом" и "в соответствии с законом" в статьях 8-11 ЕКПЧ не только требуют, чтобы оспариваемая мера имела какую-то основу в национальном законодательстве, но они также относятся к качеству данного законодательства. Такой закон должен быть доступен для соответствующих лиц, а также сформулирован с достаточной точностью, чтобы они могли – если необходимо, при помощи соответствующих консультаций – предусматривать, в той степени, которая является разумной при таких обстоятельствах, последствия, которые может иметь соответствующее действие.<sup>31</sup> Для того чтобы национальное законодательство отвечало этим требованиям, оно должно предусматривать меры юридической защиты в отношении произвольного вмешательства со стороны государственных органов власти в права, гарантируемые на основании Конвенции. По вопросам, касающимся основных прав, возникло бы противоречие с принципом верховенства права – одним из основных принципов демократического общества, воплощенных в Конвенции – если бы юридическая сфера усмотрения, предоставляемая исполнительной власти, излагалась бы в формулировках, предусматривающих неограниченные полномочия. Исходя из этого, в законе должна быть указана достаточно ясно сфера действия такого усмотрения и способ его осуществления.<sup>32</sup> В то же время, Суд установил в своих постановлениях, что невозможно обеспечить абсолютную жесткость в изложении законов, и многие из них неизбежно излагаются в терминах, которые в большей или меньшей степени являются расплывчатыми. Уровень точности, требуемой от национального законодательства, зависит в значительной степени от содержания того документа, о котором идет речь, и той области, которую этот документ призван охватывать.<sup>33</sup>
35. При оценке нормы "предусмотрено законом" Суд учитывает последовательность национального прецедентного права в соблюдении юридической нормы. Наличие противоречивых решений национального суда при применении национального законодательства приводило к тому, что Суд в прошлом делал выводы о том, что конкретное вмешательство не было "предусмотрено законом", в то время как унифицированная и последовательная судебная практика при толковании положений национального законодательства рассматривается как позволяющая заявителям прогнозировать, - в той степени, которая разумна в определенных обстоятельствах, - последствия, к которым может привести определенное действие.
36. Общие принципы прецедентной практики Суда в отношении свободы объединения были изложены следующим образом: "Право создавать объединения является

---

рассматривать дело и на основании статьи 14, хотя позиция Суда будет иной, если очевидное неравенство в обращении при соблюдении соответствующего права представляет собой основополагающий аспект данного дела".

<sup>31</sup> *"Мазстри (Maestri) против Италии"*, постановление Большой Палаты от 17 февраля 2004 года, § 30.

<sup>32</sup> *"Хасан и Чауш (Hasan and Chaush) против Болгарии"*, постановление Большой Палаты от 26 октября 2000 года, § 84.

<sup>33</sup> *"Хэшман и Хэрруп (Hashman and Harrup) против Соединенного Королевства"*, постановление Большой Палаты от 25 ноября 1999 года, § 31.

неотъемлемой частью права, гарантируемого ст. 11. То, что граждане должны иметь возможность учреждать юридические лица, позволяющие им действовать совместно в области их общих интересов, является одним из важнейших аспектов права на свободу ассоциаций, без которого это право было бы лишено всякого смысла. То, каким образом эта свобода закрепляется в национальном законодательстве, а также ее практическое применение властями показывает состояние демократии в соответствующей стране. Вне всякого сомнения, у государств есть право удостовериться, что цель и деятельность объединения соответствуют установленным законом правилам, однако осуществление подобных полномочий должно быть совместимо с их собственными обязательствами в рамках Конвенции и подлежит контролю со стороны конвенционных органов".<sup>34</sup>

37. В своей прецедентной практике Суд подтвердил, что исключения из свободы объединения должны рассматриваться ограничительно и что только убедительные и неопровержимые основания могут оправдывать ограничения в отношении этой свободы. "Любое вмешательство должно соответствовать неотложным общественным потребностям"; таким образом, понятие "необходимый" не имеет такой же гибкости, как выражения "полезный" или "желательный".<sup>35</sup> "В определении того, существует ли такая необходимость в значении п. 2 ст. 11, государства имеют ограниченную свободу усмотрения, которая сопровождается строгим европейским надзором, охватывающим законодательство, правоприменительную практику, а также решения независимых судов и их исполнение".<sup>36</sup>
38. Общие принципы, касающиеся необходимости вмешательства в свободу выражения мнения, были обобщены в деле *"Штолль (Stoll) против Швейцарии"*<sup>37</sup> следующим образом: "[...] Свобода выражения мнения представляет собой одну из важнейших основ демократического общества и один из основных принципов для прогресса и самореализации каждого человека. При условии соблюдения пункта 2 статьи 10, это применимо не только к "информации" или "идеям", которые благоприятно воспринимаются или рассматриваются как безобидные или вызывают равнодушие, но также и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят. Таковы требования плюрализма, толерантности и широты взглядов, без которых не существует "демократического общества". Как это предусмотрено в статье 10, свобода имеет свои исключения, которые... должны, однако, быть строго выдержанными, а потребность в этих ограничениях должна быть со всей убедительностью установлена ...".
39. Когда Суд проводит свой анализ, его задача не состоит в том, чтобы подменить своим собственным мнением мнение соответствующих национальных властей, а в том, чтобы проанализировать решения, принимаемые властями при осуществлении своего усмотрения. Это не означает, что Суд должен ограничиться тем, чтобы убедиться, действительно ли государство-ответчик осуществляло свое усмотрение разумно, тщательно и добросовестно; Суд должен рассмотреть то вмешательство, на которое поступила жалоба, с учетом дела в целом и определить, было ли это "соразмерно преследуемой законной цели" и действительно ли основания, приводимые национальными властями, обосновывают, что это было "приемлемо и достаточно". При этом Суд должен убедиться в том, что национальные органы власти применяли те стандарты, которые соответствуют принципам, воплощенным

<sup>34</sup> *"Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие против Греции"*, постановление от 10 июля 1998 года, § 40.

<sup>35</sup> *"Горзелик (Gorzelik) и другие против Польши"*, постановление Большой Палаты от 17 февраля 2004 года, § 95.

<sup>36</sup> *Сидиропулос и другие против Греции*, § 40.

<sup>37</sup> Постановление Большой Палаты от 10 декабря 2007 года, § 101. См. Также *"Швейцарское движение разлитов (Mouvement raëlien suisse) против Швейцарии"*, постановление от 13 июля 2012 года, § 48.

в Конвенции, и более того, что они основывали свое решение на приемлемой оценке соответствующих фактов.<sup>38</sup>

40. Помимо этого, Комиссар хотел бы подчеркнуть, что само понятие верховенства права строится на следующих принципах: 1) законность, включая и транспарентный, подотчетный и демократический процесс принятия законов; 2) правовая определенность; 3) запрет на произвол; 4) доступ к правосудию, к независимым и беспристрастным судам, в том числе и к судебному обжалованию административных актов; 5) соблюдение прав человека и 6) недискриминация и равенство перед законом.<sup>39</sup>
41. Принцип правовой определенности является важнейшим для обеспечения доверия к судебной системе и к верховенству права. Для того чтобы обеспечить это доверие, государство должно обеспечивать легкий доступ к тексту законов. Оно также обязано соблюдать и применять, прогнозируемым и последовательным образом, те законы, которые оно приняло. Предсказуемость означает, что законы должны быть, когда это возможно, объявлены до их применения и быть предсказуемыми в отношении последствий: они должны быть сформулированы достаточно точно, для того чтобы отдельное лицо могло бы регулировать свое поведение.<sup>40</sup> Обратное действие закона также противоречат принципу правовой определенности: по крайней мере в уголовном праве (статья 7 ЕКПЧ), поскольку субъекты права должны знать последствия своего поведения; но также и в гражданском и в административном праве в той степени, в какой это может негативно повлиять на права и юридические интересы.<sup>41</sup> Помимо этого, парламент не должен попирает основные права, принимая расплывчатые законы. Это составляет важнейшую правовую защиту отдельного лица по отношению к государству и его органам и должностным лицам.<sup>42</sup>

### III. Комментарии об исполнении законодательства

42. С начала марта 2013 года Генеральной прокуратурой, с участием представителей других федеральных структур, проводится серия проверок некоммерческих организаций.<sup>43</sup> Точное число НКО, в отношении которых были проведены проверки, трудно оценить, отчасти потому, что не все они решили заявить публично о том, что их проверяли. Согласно источнику "*Openinform*", на 30 апреля 2013 года была проведена проверка по крайней мере 270 НКО из 57 российских регионов.
43. Во время своего визита в Российскую Федерацию в апреле 2013 года Комиссар получил противоречивую информацию о цели этих проверок. В некоторых случаях говорилось о необходимости обеспечить соблюдение законодательства против экстремизма; в других – о необходимости установить, какие организации

<sup>38</sup> "*Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции*", постановление Большой Палаты от 30 января 1998 года, § 47; "*Объединенная македонская организация "Илinden" (The United Macedonian Organisation Ilinden) и другие против Болгарии*", постановление от 20 октября 2005 года, §§ 61-62.

<sup>39</sup> CDL-AD(2011)003 rev, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Доклад о верховенстве права, принятый Венецианской комиссией на ее 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года), § 41.

<sup>40</sup> *Ibid*, § 44.

<sup>41</sup> *Ibid*, § 44.

<sup>42</sup> *Ibid*, § 47.

<sup>43</sup> Государственные органы, представители которых в разной степени участвуют в проведении проверок, включая Министерство юстиции, Налоговую инспекцию, Центр МВД по борьбе с экстремизмом, Федеральную миграционную службу, Федеральную службу безопасности, Противопожарную службу и Санитарно-эпидемиологическую службу.

осуществляют "политическую деятельность", для обеспечения соблюдения Закона об иностранных агентах; в остальных случаях указывалось, что цель состояла в проверке соблюдения законодательства в целом.

44. Комиссар также получил противоречивые данные о том, были ли эти проверки обычными (запланированными) или внеочередными. Согласно действовавшему на время проверок законодательству, единственным основанием для внеочередной проверки НКО может быть запрос от избирательной комиссии с просьбой проверить информацию о пожертвованиях политическим партиям.<sup>44</sup> Притом что большинство официальных лиц, с которыми беседовал Комиссар, указывали, что проверки имели запланированный характер, многие из тех организаций, в которых прошли проверки, заявляли, что они не были в списке организаций, в отношении которых на 2013 год планировалась проверка.<sup>45</sup> Кроме того, в некоторых случаях, организации только что прошли запланированную проверку со стороны Министерства юстиции, когда Генеральная прокуратура объявляла, что к ним придут с еще одной проверкой.<sup>46</sup>
45. По состоянию на 24 июня 2013 года по крайней мере 64 НПО были затронуты мерами, предпринятыми в целях соблюдения Закона об иностранных агентах. По меньшей мере 7 административных дел по НПО были направлены в судебные органы в связи с тем, что, как указывается, они не обратились с заявлением о регистрации в Реестре организаций, осуществляющих функции иностранных агентов. 17 НПО получили от прокуратуры уведомление о нарушении Закона об иностранных агентах. По крайней мере 40 НПО получили официальные предупреждения о том, что они должны воздержаться от нарушения Закона об иностранных агентах, что означает, что данные НПО должны обратиться за регистрацией в вышеупомянутом Реестре, если они хотят продолжать свою уставную деятельность (которая на данный момент была квалифицирована как "политическая").
46. Хотя Закон об иностранных агентах исключает "защиту растительного и животного мира" из определения "политической деятельности", по крайней мере 14 экологических групп получили официальное предупреждение от Прокуратуры о том, что от них могут потребовать зарегистрироваться в качестве иностранных агентов", а одной из экологических НПО уже было предписано сделать это.
47. В двух случаях со стороны Прокуратуры были сделаны официальные предупреждения, которые затем были отменены. Это произошло в отношении НПО, предоставляющей помощь лицам, страдающим муковисцидозом, и НПО, которая занимается охраной дикой природы.

<sup>44</sup> В соответствии с изменениями в законодательстве, внесенными на основании Федерального закона от 16 ноября 2011 года № 317-ФЗ "О внесении изменений в статью 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях".

<sup>45</sup> Список составлен Министерством юстиции.

<sup>46</sup> Во время своей встречи с Президентом Владимиром Путиным 9 июля 2013 года Генеральный прокурор Юрий Чайка заявил, что Генеральная прокуратура завершила проверки некоммерческих организаций. Он описал их как запланированные проверки, которые были проведены, потому что ни одна из организаций не зарегистрировалась в Реестре НКО, осуществляющих функции иностранного агента, как этого требует Закон об иностранных агентах. Генеральная прокуратура сосредоточила свои проверки на 215 НПО, которые, по ее мнению, должны зарегистрироваться как "иностранцы агенты". 22 из этих организаций продолжают работать и получать иностранное финансирование. 193 организации соответствовали критериям, установленным Законом об иностранных агентах, до его вступления в силу, однако затем либо приостановили свою деятельность, либо перестали получать иностранное финансирование (<http://www.kremlin.ru/news/18562>).

48. Два вопроса, возникающие в связи с исполнением Закона об иностранных агентах – это использование санкций (и выбор санкций) в каждом конкретном случае и то, что может быть квалифицировано как применение закона с обратным действием. Представляется, что отсутствуют ясные, последовательные и четко определенные критерии, которые объясняли бы, почему в некоторых случаях было решено применить против организации и ее руководства административные санкции; притом что в других случаях организациям было дано указание исправить нарушение путем регистрации; а в иных случаях было решено сделать официальное предупреждение без необходимости зарегистрироваться. Представляется, что выбор санкций, которые должны быть применены, отдается на усмотрение конкретной местной прокуратуры, занимающейся такого рода проверками. Кроме того, во многих случаях решения о том, осуществляет ли организация "политическую деятельность", принимались на основе прошлой деятельности и/или потому что иностранное финансирование поступало в прошлом, то есть до того, как Закон об иностранных агентах был принят и вступил в силу.
49. Общая оценка Комиссаром этих проверок состоит в том, что они были проведены излишне навязчивым и непропорциональным образом.

### **3.1 *Определение "политическая деятельность" в Законе и его толкование***

50. Исполнение Закона об иностранных агентах до настоящего момента доказывает, что обеспокоенность, которая выражалась многими местными и международными представителями в связи с широким и размытым характером определения "политической деятельности", используемого в Законе, что позволяло произвольным образом его толковать, была обоснованной.
51. Существующая формулировка Закона об иностранных агентах позволяет квалифицировать как "политическую деятельность" любое участие НПО, направленное на оказание влияния на общественное мнение и/или процесс принятия решений на основе предложений по изменению политики, осуществляемой государственными органами. По мнению Комиссара, такая деятельность является естественным и широко используемым инструментом в распоряжении структур гражданского общества. Как подчеркивалось в Кодексе эффективной практики гражданского участия в процессе принятия решений<sup>47</sup>, "один из аспектов, который вызывает серьезную озабоченность в современных демократиях, - это отчуждение граждан от политического процесса. В этом контексте, [...], гражданское общество является важной частью демократического процесса. Оно предоставляет гражданам альтернативный способ, наряду с политическими партиями и лобби, высказывания различных взглядов и обеспечения разнообразных интересов в процессе принятия решений". Комитет министров Совета Европы в своей Рекомендации CM/Recommendation(2007)14 от октября 2007 года заявил, что "государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие НПО без дискриминации, в диалоге и консультациях по задачам и решениям в рамках государственной политики. Такое участие должно обеспечивать свободное выражение многообразия мнений людей относительно функционирования общества".<sup>48</sup>

<sup>47</sup> CONF/PLE(2009)CODE1, принят на Конференции МНПО на заседании 1 октября 2009 года, стр. 3.

<sup>48</sup> Рекомендация CM/Rec (2007)14 Комитета министров о юридическом статусе неправительственных организаций в Европе, принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-ом заседании постоянных представителей министров, §76.

52. Спектр деятельности, которая признана как "политическая", по результатам проведенных на сегодняшний день проверок включает следующее: предоставление информации Комитету ООН против пыток о соблюдении Россией Конвенции против пыток; обращение с делами и участие в разбирательстве в Европейском суде по правам человека; защита экологии, в том числе и в органах государственной власти; мониторинг нарушения прав человека и информирование общественности о результатах этого мониторинга; организация семинаров, обсуждений за "круглым столом" и других мероприятий для обсуждения государственной политики и внешней политики; предоставление государственным служащим идей, мнений и рекомендаций в области политики, представляющей общественный интерес, и аналогичная деятельность. Вся эта деятельность подпадает под законное осуществление права на свободу выражения мнения.<sup>49</sup>
53. Прецедентная практика Суда по правам человека в отношении роли НПО в демократическом обществе имеет ясный характер. Как было отмечено в ряде постановлений Суда, когда НПО привлекает внимание к вопросам, представляющим общественный интерес, то она выполняет роль общественного стража, аналогичную той, которую играет пресса.<sup>50</sup>
54. В деле *"Жечев (Zhechev) против Болгарии"*<sup>51</sup> Суд отметил, что: "Организация может вести кампанию в пользу изменений в юридических и конституционных структурах государства, если используемые для этого средства являются во всех отношениях правовыми и демократическими и если предлагаемые изменения сами по себе соответствуют основополагающим демократическим принципам [...] Сам тот факт, что организация требует таких изменений не может автоматически оправдывать вмешательство в свободу объединений и собраний ее членов". Кроме того, в деле *"Корецкий (Koretsky) и другие против Украины"*<sup>52</sup> Суд отметил, что не было разъяснений и даже указаний на необходимость существующих ограничений на возможность объединений вести пропаганду и проводить лоббистскую деятельность по отношению к органам власти со своими идеями и целями, и на способность привлекать добровольцев как членов организации или осуществлять свою собственную издательскую деятельность.
55. Суд также рассмотрел понятие "политический" в вышеупомянутом деле *"Жечев против Болгарии"*, в котором НПО было отказано в регистрации, потому что некоторые из ее заявленных целей – таких как восстановление Конституции 1879 года и монархии – были "политическими целями" в значении статьи 12 (2) Конституции 1991 года и таким образом эти цели могла преследовать только политическая партия. Суд, рассмотрев, было ли необходимо в демократическом обществе запрещать НПО, если только они не зарегистрированы как политические партии, преследовать "политические цели", заявил, что Суду необходимо рассмотреть, отвечал ли такой запрет "неотложной общественной необходимости" и было ли это соразмерно поставленным целям. Суд отметил, в частности, что "первое, что необходимо отметить в этой связи, это неопределенность в отношении термина "политический", как он использовался в статье 12 § 2 Конституции 1991 года и толковался национальными судами. [...] Учитывая этот контекст [различных толкований национальных судов] и принимая во внимание, что этот

<sup>49</sup> По делу *"Эзелин (Ezelin) против Франции"* (постановление от 26 апреля 1991 года, §37) ЕСПЧ отметил, что "[...] Защита личных мнений, гарантированная статьей 10, является одной из задач свободы мирных собраний, как это воплощено в статье 11".

<sup>50</sup> См. *"Видес Айзсардзибас Клубс (Vides Aizsardzibas Klubs) против Латвии"*, постановление от 27 мая 2004 года, § 42; *"Международные защитники животных (Animal Defenders International) против Соединенного Королевства"*, постановление от 22 апреля 2013 года, §103.

<sup>51</sup> Постановление от 21 июня 2007 года, §§ 47-48.

<sup>52</sup> Постановление от 3 апреля 2008 года, § 52.

термин сам по себе имеет расплывчатый характер и может быть предметом весьма разных толкований, то вполне можно себе представить, что болгарские суды могли таким образом определять любые цели, которые в какой-то степени связаны с нормальным функционированием демократического общества, как "политические" и соответственно направлять учредителей юридических образований, желающих преследовать такие цели, зарегистрировать эти образования как политические партии вместо "обычных" ассоциаций. Таким образом, классификация, основанная на этом критерии, способна привести к непоследовательным результатам и породить значительную неопределенность среди тех, кто желает обратиться за регистрацией таких образований.<sup>53</sup>

56. Кроме того, Суд установил, что поскольку в соответствии с болгарским законодательством, ассоциации не могут участвовать в выборах (что могло бы оправдывать требование к некоторым из них зарегистрироваться в качестве политической партии, для того чтобы они, например, регулировались более строгими правилами, предусмотренными в отношении финансирования партий, государственного контроля за ними и прозрачности), то не было "неотложной общественной необходимости" требовать от каждой ассоциации, которая, по мнению судов, преследовала "политические" цели, зарегистрироваться как политическая партия, особенно с учетом того, что значение этого термина в болгарском законодательстве было достаточно расплывчатым. "Это означало бы принуждение ассоциаций принять такую юридическую форму, к которой ее основатели не стремились. Это значило бы также установить в отношении нее ряд дополнительных требований и ограничений [...], которые в некоторых случаях могли оказаться непреодолимым препятствием для ее основателей. Кроме того, подобный подход противоречит свободе объединений, поскольку, если бы он был принят, то свобода действия, которая оставалась бы у основателей такой ассоциации, могла бы стать либо несуществующей, либо была бы так сокращена, что не имела бы практической ценности".<sup>54</sup> Исходя из этого, Суд счел, что предполагаемый "политический" характер целей ассоциации не составляет достаточного основания для отказа в ее регистрации.

### **3.2 *Использование термина "иностраный агент" и различие в обращении на основе критерия "иностранное финансирование"***

57. Закон об иностранных агентах требует от организаций, участвующих в "политической деятельности" и получающих "денежные средства от иностранных источников", зарегистрироваться в специальном Реестре и затем выполнять различные требования и обязательства с точки зрения самоидентификации и отчетности. Использование термина "иностраный агент" вызывает особую озабоченность у организаций, затронутых исполнением Закона об иностранных агентах, поскольку обычно он ассоциируется в российском историческом контексте с понятием "иностраный шпион" и/или "предатель" и таким образом ассоциируется с остракизмом или стигматизацией. Этот вывод подтверждают данные опроса общественного мнения, проведенного центром "Левада" – российским институтом социологических исследований - согласно которому 62% опрошенных негативно воспринимают термин "иностраный агент".<sup>55</sup> Исходя из этого, навешивание ярлыка "иностраный агент" означает, что НПО не сможет функционировать должным образом, поскольку другие лица и – в частности – представители государственных органов, будут, очевидно, неохотно с ними сотрудничать, в частности, в процессе обсуждения возможных изменений в законодательстве и в государственной политике.

<sup>53</sup> *"Жечев (Zhechev) против Болгарии"*, постановление от 21 июня 2007 года, § 54-55.

<sup>54</sup> *Ibid*, § 56.

<sup>55</sup> Опрос общественного мнения, проведенный в сентябре 2012 года.

58. В качестве иллюстрации вышеуказанной тенденции, Комиссар был проинформирован о случае, который имел место зимой 2013 года, когда бездомные отказывались принимать предложение о предоставлении им приюта от представителя неправительственной организации, занимающейся поддержкой нуждающихся, заметив при этом, что они не желают принимать помощь от "иностранных агентов".
59. Что касается финансирования деятельности неправительственных организаций, то в статье 50 Рекомендации CM/Rec (2007)14 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о юридическом статусе неправительственных организаций в Европе заявляется, что "НПО должна иметь право просить и получать финансирование — денежные или натуральные пожертвования — не только от государственных органов в своей стране, но также от институциональных или индивидуальных доноров и от других государственных или многосторонних агентств, будучи обязана соблюдать при этом только общее законодательство, относящееся к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий". В пункте 50 пояснительного меморандума КМ к вышеуказанной Рекомендации говорится о том, что "Возможность для НПО искать денежные или материальные взносы, помимо возможности для них участвовать также и в определенной экономической деятельности, всегда будет важнейшим методом сбора финансовых средств, требуемых для достижения их задач. Важно, чтобы НПО могли обращаться к как можно более широкому кругу возможных доноров. (...) Единственным ограничением в отношении пожертвований, поступающих из-за границы, должны быть те законы, которые обычно применяются к таможенным сборам, иностранным обменам и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий. Такие пожертвования не должны сопровождаться какой-либо другой формой налогообложения или какими-либо особыми обязательствами в отношении отчетности".
60. В деле "*Московское отделение Армии спасения (Moscow Branch of the Salvation Army) против России*", в котором заявителю отказали в перерегистрации из-за "иностранного происхождения", Суд установил, что не было разумного и объективного обоснования в отношении различия в обращении с российскими и иностранными гражданами, в том что касается их возможности осуществлять свое право на свободу религии через участие в жизни организованных религиозных общин и что данное основание для юридического отказа не имело юридической основы.<sup>56</sup>

### **3.3 Проверки НПО и право на частную жизнь**

61. В соответствии с прочно установившейся прецедентной практикой Европейского суда по правам человека любое вмешательство в права, предусмотренные в статье 8, не будет рассматриваться как непропорциональное, если оно ограничено в применении и последствиях и сопровождается должными гарантиями в национальном законодательстве, обеспечивающими, что лицо не подвергается произвольному обращению. Что касается НПО, то общим стандартом является то, что они не должны подвергаться обыскам и конфискации без объективных

<sup>56</sup> "*Московское отделение армии спасения (Moscow Branch of the Salvation Army) против России*", постановление от 5 октября 2006 года, §§81-86.

оснований для принятия таких мер и без соответствующего разрешения со стороны суда.<sup>57</sup>

62. Как уже отмечалось выше (пункты 43 и 44), мотивы и юридические основания для этих проверок во многих случаях не были четко определены. Проверяющие часто просят предоставить уставную и текущую документацию, а также финансовую и налоговую отчетность и документацию за 2010-2013 годы. В тех случаях, когда прокуроров сопровождали представители других федеральных надзорных органов, то набор запрашиваемых документов был намного шире. Так, например, в Санкт-Петербурге проверяющие просили представить такие документы, как справку о борьбе с крысами, результаты рентгеновских снимков сотрудников НПО, справку о сборе мусора и т.д. Впоследствии ряд НПО подверг сомнению законность таких проверок и подал иски в национальные суды.
63. В деле "*Эрнст (Ernst) и другие против Бельгии*"<sup>58</sup>, которое касалось четырех журналистов, чьи офисы и дома были обысканы в связи с подозрением в раскрытии прессе конфиденциальной информации со стороны судебных работников – Суд, помимо прочего, рассмотрел вопрос об ордерах на обыск. Он отметил, в частности, что они были составлены в общих выражениях (провести обыск и конфисковать любые документы или предметы, которые могут содействовать расследованию) и не содержали информацию о соответствующем расследовании, тех помещениях, которые должны были быть подвергнуты обыску, или о тех предметах, которые необходимо было конфисковать. Кроме того, заявители, которые не были обвинены в каком-либо правонарушении, не были проинформированы о причинах этих обысков и, таким образом, эти обыски не могли быть рассмотрены как соразмерные законным целям.
64. Даже в контексте предупреждения терроризма, Суд неохотно соглашается с тем, что наличие широких дискреционных полномочий у правоохранительных органов является обоснованным, если при этом действующее законодательство не обеспечивает достаточных гарантий в отношении произвольного вмешательства со стороны государственных органов. В деле "*Гиллан и Кинтон (Gillan and Quinton) против Соединенного Королевства*"<sup>59</sup> к Суду обратились с просьбой вынести решение о полномочиях осуществлять принудительные меры, которые были предоставлены полиции на основании действующего антитеррористического законодательства. В соответствии с законом полиция могла останавливать и обыскивать любого человека, везде и без предварительного предупреждения, независимо от любых разумных подозрений в злоупотреблениях, при условии что сотрудник в униформе считал, что эти действия являются "неотложными для предупреждения актов терроризма". Суд счел, что широкое поле усмотрения, предоставленное на основании этого законодательства, как с точки зрения разрешения останавливать и обыскивать, так и его применения на практике, не сопровождалось адекватными юридическими гарантиями, таким образом, чтобы отдельное лицо имело достаточную защиту от произвольного вмешательства.<sup>60</sup> Кроме того, с учетом статистических данных, показывающих, в какой мере сотрудники полиции прибегали к своим полномочиям останавливать и обыскивать, предоставленным им на основании этого закона, Суд счел, что данное положение не было достаточно определенным и не сопровождалось адекватными

<sup>57</sup> Рекомендация CM/Rec (2007)14 Комитета министров о юридическом статусе неправительственных организаций в Европе, принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-ом заседании постоянных представителей министров, §69.

<sup>58</sup> Постановление от 15 июля 2003 года, §79.

<sup>59</sup> Постановление от 12 января 2010 года.

<sup>60</sup> *Ibid*, §79.

юридическими гарантиями в отношении злоупотреблений и поэтому не отвечало требованию законности, установленному в статье 8.<sup>61</sup>

### 3.4 Роль Министерства юстиции

65. В принципе, Министерство юстиции является уполномоченным правительственным органом, регулирующим деятельность некоммерческих организаций, в том числе осуществляет полномочия по их регистрации, отчетности и обеспечивает должный надзор за их деятельностью. В 2011-2012 годах Министерство юстиции инициировало и провело 226 внеочередных проверок НПО. В 41 случае не было получено разрешение на такие проверки со стороны Прокуратуры.<sup>62</sup> Тем не менее, роль Министерства в продолжающихся (внеочередных) очередных проверках не совсем ясна. По итогам своих переговоров с различными собеседниками в России, у Комиссара сложилось впечатление, что Министерство юстиции играет вспомогательную роль, в то время как Прокуратура выступила их инициатором в соответствии с полномочиями, возложенными на нее на основании Федерального закона о Прокуратуре Российской Федерации<sup>63</sup>, и в порядке осуществления функции надзора за исполнением действующих законов.<sup>64</sup> Такое де-факто изменение ролей, как представляется, частично связано с законодательными положениями, которые четко не разграничивают роли и обязанности этих двух органов в сфере надзора за деятельностью НПО, но, судя по всему, позволяют им дублировать друг друга. Несомненно, это внесло свой вклад в общую путаницу с применением Закона об иностранных агентах.
66. В январе 2013 года правозащитная организация из Чувашской Республики обратилась в Министерство юстиции с просьбой зарегистрироваться в качестве "иностранного агента", но в этом ей было отказано. В своем комментарии в связи с решением не включать эту организацию в Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, Министерство юстиции объяснило свое решение, указав на то, что заявленные цели этой организации – искоренение нарушений прав человека на территории Республики Чувашия – в полной мере соответствует принципам прав человека, закрепленным в российской Конституции и в законодательстве в целом. Прокуратура в дальнейшем квалифицировала решение Министерства юстиции не включать вышеуказанную организацию в Реестр как превышение полномочий.<sup>65</sup>
67. 28 июня 2013 года Министерство юстиции объявило, что в Реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, была зарегистрирована первая организация – некоммерческое партнерство "Содействие развитию конкуренции в странах Содружества Независимых Государств".<sup>66</sup>

<sup>61</sup> *Ibid.*, §§ 84-87.

<sup>62</sup> См. доклад Министерства юстиции о состоянии контроля за деятельностью некоммерческих организаций и эффективности такого контроля, опубликованный 10 июля 2012 года.

<sup>63</sup> См., в частности, положения в разделе III главы 1 Федерального закона о Прокуратуре Российской Федерации.

<sup>64</sup> Более подробная оценка надзорных функций, осуществляемых Прокуратурой в Российской Федерации, будет включена в доклад Комиссара об отправлении правосудия и защите прав человека в судебной системе в Российской Федерации, который будет опубликован в предстоящие месяцы.

<sup>65</sup> "Минюст приводит в соответствие с Законом об НКО", "Коммерсант daily", № 115(5146), 4 июля 2013 года (<http://kommersant.ru/doc/2225624>).

<sup>66</sup> <http://minjust.ru/node/5238>

### 3.5 Роль Прокуратуры

68. Суд, как правило, отказывается рассматривать государственных обвинителей как независимый и беспристрастный суд в значении статьи 6§1 Конвенции. По мнению Суда, "тот простой факт, что прокуроры действуют как хранители общественных интересов, не может рассматриваться как предоставляющий судебный статус независимых и беспристрастных действующих лиц".<sup>67</sup> Из прецедентной практики Суда вытекает, что в принципе у прокуроров не должно быть полномочий по принятию решений, когда они принимают меры, касающиеся "гражданских прав и обязанностей", если только эти меры не подвергаются полномасштабному судебному пересмотру. Такое рассмотрение должно проводиться независимым и беспристрастным судом. С 2009 года в трех постановлениях, вынесенных против России, Суд рассматривал роль прокуроров в гражданском процессе.<sup>68</sup>
69. В более общем плане, в деле "*Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана*"<sup>69</sup> Суд отметил, что национальное законодательство [в данном конкретном случае Закон об НПО] не содержало конкретных правил, регулирующих сферу действия и масштабы полномочий Министерства юстиции по вмешательству во внутреннее управление и деятельность объединений. При этом законодательство не предусматривало минимальных гарантий в отношении, помимо прочего, процедуры проведения проверок Министерством в течение периода времени, предоставляемого общественным объединениям для устранения каких-либо выявленных недостатков, что означало, что не имелось достаточных гарантий в отношении риска злоупотреблений и произвола.<sup>70</sup>
70. В российской судебной системе – которая все еще характеризуется "ярко выраженным обвинительным уклоном", как это неоднократно подчеркивалось Президентом Владимиром Путиным<sup>71</sup> – суды имеют тенденцию поддерживать выводы, сделанные прокурором в отношении рассматриваемых дел. Притом что Прокуратура, как представляется, имеет полномочия квалифицировать деятельность НПО как подпадающую под критерии, предусмотренные в Законе об иностранных агентах, однако затем национальные суды должны решать, обосновано ли применение той или иной санкции в каждом конкретном случае. Исходя из этого, чрезвычайно важно обеспечить, чтобы имеющие место судебные слушания в полной мере соответствовали принципам справедливого судебного разбирательства, как это предусмотрено в статье 6 ЕКПЧ. В этом отношении могут быть полезными аргументы Суда по делу "*Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов против Азербайджана*". Как было указано Судом в § 79, "[...] притом что на Министерство юстиции возложены полномочия инициировать действия по роспуску объединений, национальные суды должны решать, было ли оправданным применять такую санкцию. Исходя из этого, требуется предоставлять соответствующие и достаточные аргументы для этих решений [...] В данном деле это требование, прежде всего и главным образом, обязывает национальные суды проверять, были ли достаточно обоснованы утверждения в отношении данного

<sup>67</sup> Дело "*Общество с ограниченной ответственностью "Злинсат" (Zlinsat, spol. S r.o.) против Болгарии*", постановление от 15 июня 2006 года, § 78.

<sup>68</sup> Европейский суд по правам человека, Отдел исследований, "Роль прокурора вне сферы уголовного законодательства в прецедентной практике Европейского суда по правам человека".

<sup>69</sup> Постановление от 8 октября 2009 года.

<sup>70</sup> *Ibid*, §64.

<sup>71</sup> См., например, статью, опубликованную во время кампании по выборам президента в 2012 году в газете "Коммерсант daily" 6 февраля 2012 года (<http://www.kommersant.ru/Doc/1866753>); а также Послание Президента к Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года (<http://www.kremlin.ru/news/17118>).

объединения со стороны Министерства юстиции. [...] Заслушав стороны, суды основывались на выводах должностных лиц Министерства юстиции и принимали их априори как действительный факт, без независимого судебного расследования". Стоит также рассмотреть возможность оказания содействия местным судам в выполнении данной задачи со стороны Верховного суда Российской Федерации, через разработку общих руководящих принципов относительно последовательного, согласованного и единообразного применения данного законодательства.

71. Рекомендация CM/Rec (2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия призывает Прокуратуру, при исполнении своих обязанностей, устанавливать и, когда это целесообразно, развивать сотрудничество и контакты с омбудсменами или аналогичными органами, [...] а также с представителями гражданского общества, включая неправительственные организации.<sup>72</sup> В марте 2013 года представители российской Генеральной прокуратуры были приглашены принять участие в специальном слушании о проверках НПО, которое было организовано Советом по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации. К сожалению, Генеральная прокуратура не сочла возможным присутствовать на этом мероприятии, состоявшемся 15 апреля 2013 года.<sup>73</sup> По мнению Комиссара, начало подлинного диалога с гражданским обществом и правозащитными структурами стало бы первым логическим шагом на пути предотвращения излишнего вмешательства в повседневную работу организаций гражданского общества и создания непреодолимых препятствий в их деятельности.

### **3.6 Дополнительные комментарии в отношении законодательства и его исполнения**

72. 25 июня 2013 года Министерство юстиции приняло решение о приостановке на шесть месяцев деятельности ассоциации "Голос", основываясь при этом на положениях Закона об НКО.<sup>74</sup> Решение было принято в связи с отказом данной организации зарегистрироваться в качестве организации, выполняющей функции иностранного агента. Комиссар обеспокоен этим решением, учитывая Рекомендацию CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о юридическом статусе неправительственных организаций в Европе, в которой предусматривается, что "статус юридического лица НПО может быть прекращен только на основании добровольного акта ее членов [...] или в случае банкротства, продолжительной бездеятельности или серьезного правонарушения". Тот же принцип был подтвержден Судом в деле *"Тебиети Мюхафизе Джемети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана"*.<sup>75</sup> Длительная приостановка деятельности НПО означает де-факто ее роспуск, и поэтому данная мера должна приниматься только в исключительных случаях и быть соразмерной совершенному правонарушению.
73. Закон об иностранных агентах позволяет также осуществлять уголовное преследование и заключение в тюрьму за "злостное" несоблюдение положений данного Закона, что, по мнению Комиссара, является суровым наказанием, которое вряд ли можно квалифицировать как "необходимое в демократическом обществе" и

<sup>72</sup> Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, принята Комитетом министров 19 сентября 2012 года на 1151-м заседании постоянных представителей министров, § 26.

<sup>73</sup> Мероприятие состоялось 15 апреля 2013 года. Дополнительная информация, см.: <http://www.president-sovet.ru/news/4017/>

<sup>74</sup> <http://minjust.ru/node/5231>

<sup>75</sup> См. сноску 66.

соразмерное такому нарушению, как "намеренный отказ от регистрации". Представляется, что возражения и предложения Верховного суда в отношении новой формулировки статьи 330 Уголовного кодекса не были в должной мере приняты во внимание в окончательном варианте данного документа.

74. В конце марта 2013 года Президент Владимир Путин поручил Федеральному уполномоченному по правам человека Владимиру Лукину осуществлять мониторинг продолжающихся проверок некоммерческих организаций с тем, чтобы не было "перегибов" со стороны должностных лиц, осуществляющих целевые проверки НПО, а также информировать его о результатах.<sup>76</sup> На гражданском саммите "Группы двадцати"<sup>77</sup> Президент Путин вновь повторил, что чрезвычайно важно проанализировать практическое исполнение данного законодательства и подумать о том, как его усовершенствовать, чтобы государство не относилось с подозрительностью к деятельности отдельных организаций и чтобы никто не мог вмешиваться в их работу. В.В. Путин также добавил, что такая работа будет проводиться с участием представителей гражданского общества.<sup>78</sup>
75. Во время встречи 4 июля 2013 года между Федеральным уполномоченным по правам человека Владимиром Лукиным, председателем Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации Михаилом Федотовым и его предшественницей – Эллой Панфиловой, которая в настоящее время является председателем Всероссийского общественного движения "За гражданское достоинство", Президент Владимир Путин поддержал предложение о создании независимого и беспристрастного механизма распределения государственного финансирования российских НКО.<sup>79</sup> Комиссар приветствует этот позитивный шаг, который отражает приверженность российских властей деятельности по поддержке институтов гражданского общества путем выделения значительных бюджетных ресурсов на содействие их деятельности. При этом некоммерческие организации должны также иметь свободу в поиске финансовой поддержки для своей деятельности и из других источников, включая также иностранные, и в таком случае они не должны попадать в неблагоприятное положение, по сравнению с теми, кто получает финансирование лишь из национальных источников.
76. Правовая определенность – и верховенство права – подразумевают, что принятые законы исполняются на практике. С учетом этого, весьма важно оценивать, является ли закон исполнимым на практике еще до его принятия, а также проверять затем, может ли он эффективно исполняться. Это означает, что при рассмотрении вопроса верховенства права необходимо проводить законодательную оценку до и после принятия законов.<sup>80</sup> Как было подчеркнуто Судом по делу *"Демир и Байкара (Demir and Baykara) против Турции"*, государства имеют позитивное обязательство защищать право на свободу собраний и объединений, гарантируемое на основании статьи 11 Конвенции: "Суд далее подтверждает, что притом что важнейшей задачей

<sup>76</sup> <http://www.kremlin.ru/news/17766>

<sup>77</sup> Гражданский саммит "Группы двадцати" был итоговым мероприятием гражданского направления деятельности в председательстве России в "Группе двадцати". Россия является первой председательствующей страной, которая организовала процесс консультаций с гражданским обществом в таком формате и на таком уровне. Основная цель состоит в том, чтобы содействовать плодотворному диалогу между всемирным гражданским обществом, политиками и руководителями, сосредоточившись на приоритетах, изложенных в официальной повестке дня "Группы двадцати" на 2013 год.

<sup>78</sup> <http://www.kremlin.ru/news/18342>

<sup>79</sup> <http://www.kremlin.ru/news/18521>

<sup>80</sup> CDL-AD(2011)003 rev, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Доклад о верховенстве права, принятый Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года), § 51.

статьи 11 является защита индивидуума от произвольного вмешательства со стороны публичных органов власти в осуществление защищаемых прав, помимо этого у государства могут существовать позитивные обязательства обеспечивать эффективное соблюдение таких прав".<sup>81</sup>

77. Комиссар полагает, что спустя год после вступления в силу новых законодательных положений настало время провести углубленный анализ результатов соблюдения законодательства. Он высоко ценит позицию, изложенную недавно российскими властями, что это необходимо сделать в сотрудничестве с организациями гражданского общества и представителями правозащитных структур.

#### **IV. Выводы и рекомендации**

78. Законодательство, регулирующее деятельность НПО в России, необходимо пересмотреть, с целью создания ясных, последовательных и единообразных рамок, соответствующих применимым международным стандартам. Требования к отчетности и к бухгалтерской отчетности должны быть одинаковыми для всех НПО, независимо от источников их доходов. Эти требования должны быть прозрачными и последовательными и не препятствовать повседневной работе НПО. Необходимо иметь не более чем один государственный орган, занимающийся такими вопросами, как регистрация, отчетность, регулирование и надзор за работой НПО. Другие учреждения должны осуществлять свои надзорные полномочия только в тех случаях, когда существуют разумные и объективные основания считать, что данная организация нарушает свои юридические обязательства; и это должно делаться на основе консультаций с уполномоченным государственным органом, который занимается НПО.
79. Основания для роспуска НПО должны быть ограничены тремя обстоятельствами, признаваемыми международными стандартами: банкротство; длительная бездеятельность и серьезное правонарушение. Они должны равным образом применяться ко всем типам НПО и сопровождаться полными процедурными гарантиями. Санкции – такие как приостановка деятельности организации и/или ее роспуск – должны применяться только как крайнее средство, когда оказались безуспешными все другие, в меньшей мере ограничительные варианты. Любое такое наказание должно быть соразмерно совершенному нарушению и соответствовать неотложным общественным потребностям.
80. Любое продолжительное использование термина "иностраный агент" в законодательстве и практике по отношению к неправительственным организациям лишь приведет к дальнейшему остракизму в отношении гражданского общества в Российской Федерации и окажет "сдерживающее влияние" на их деятельность. Прозрачность и подотчетность некоммерческого сектора не могут и не должны достигаться путем навешивания ярлыков на институты гражданского общества и введения необоснованного дискриминационного обращения в отношении некоторых из них.
81. В Российской Федерации функционируют зрелые, авторитетные и эффективные правозащитные институты. Соответствующие правозащитные структуры, в первую очередь работающие на федеральном уровне, с самого начала, когда законопроект еще находился на рассмотрении в парламенте, принимали участие в диалоге с властями, и выступали с важными и уместными предложениями о том, каким образом обеспечить, чтобы данное законодательство не нарушало основные права

<sup>81</sup> Постановление Большой Палаты от 12 ноября 2008 года, §110.

и обязанности институтов гражданского общества и не стало бы препятствием на пути осуществления ими важной задачи "стража" общественных интересов. Правозащитные институты вносят весомый вклад в общественные обсуждения, и необходимо содействовать тому, чтобы лица, принимающие ключевые решения, учитывали их позицию в законодательных и административных процессах принятия решений. Это, безусловно, будет способствовать улучшению качества самого процесса, а также его конечных результатов.

82. Определение "политической деятельности", данное в Законе об иностранных агентах, использование термина "иностраный агент" и возможность применения уголовных санкций за "злостное" несоблюдение закона создают препятствия для свободного осуществления права на свободу объединений и свободу выражения мнений, как это определено в прецедентной практике Европейского суда по правам человека. Эти положения должны быть отменены, если не отменены, то коренным образом пересмотрены. То же самое относится и к новому определению измены, основанному на поправках, принятых в 2012 году.
83. Комиссар призывает российские власти воздерживаться от любых дальнейших шагов по применению Закона об иностранных агентах до устранения всех вышеизложенных недостатков. Мнения и предложения Конституционного суда и Верховного суда по различным аспектам данного законодательства и его исполнения, безусловно, внесли бы конструктивный вклад в этот процесс пересмотра. Кроме того, Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) об этих законодательных поправках, которое должно появиться в течение ближайших нескольких месяцев, будет также содействовать обсуждению принципов, воплощенных в законодательстве, и их соответствия европейским стандартам.
84. Недавно российскими властями были предприняты шаги, направленные на поддержку деятельности гражданского общества в России, в том числе путем оказания финансовой помощи. Комиссар хотел бы призвать правительство продолжать подлинный диалог с представителями гражданского общества и правозащитных структур по вопросам, изложенным в данном Заключении. Комиссар со своей стороны готов продолжать диалог с властями по этим вопросам и хотел бы выразить свою готовность предоставлять любую дальнейшую поддержку.