

Российская Федерация:

Доклад о производстве и постановлении
Конституционного Суда РФ по Закону «Об НКО»
(«Закону об иностранных агентах»)



icj

Международная
комиссия
юристов

Международная комиссия юристов, в состав которой входят 60 видных судей и юристов со всего мира, способствует продвижению и защите прав человека посредством соблюдения принципа Верховенства закона, используя свой уникальный юридический опыт в целях развития и укрепления национальных и международной систем правосудия. Основанная в 1952 г. и осуществляющая свою деятельность на пяти континентах, МКЮ стремится обеспечить поступательное развитие и эффективную имплементацию положений международного права прав человека и международного гуманитарного права; обеспечить осуществление гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; а также гарантировать независимость судебной власти и юридической профессий.

® Российская Федерация: Доклад о производстве и постановлении Конституционного Суда РФ по Закону «Об НКО» («Закону об иностранных агентах»)

© Авторское право принадлежит Международной комиссии юристов, Сентябрь, 2014 г.

Перевод на русский язык: Ирина Чибисова

МКЮ разрешает свободное воспроизведение любых частей своих публикаций при условии надлежащего признания авторства и отправления копии публикации, содержащей этот отрывок, в ее штаб-квартиру по адресу:

International Commission of Jurists
P.O. Box 91
Rue des Bains 33
Geneva
Switzerland

Российская Федерация:

Доклад о производстве и постановлении
Конституционного Суда РФ по Закону «Об НКО»
(«Закону об иностранных агентах»)

СОДЕРЖАНИЕ

I. Введение	3
II. Заключение МКЮ по вопросу о соответствии изменений в Закон «Об НКО» международному праву в области прав человека и соответствующим стандартам	4
Ограничение прав, предусмотренных ЕКПЧ и МПГПП	4
Допустимость ограничения прав	6
III. Производство в Конституционном Суде	8
Жалобы в Конституционный Суд	8
Характер обращений в Конституционный Суд	9
Заседание Конституционного Суда	11
IV. Постановление Конституционного Суда	13
Дискриминация и стигматизация	13
Законность преследуемой цели	14
Понятие «иностранный агент» и принцип законности	15
Соразмерность санкций	17
Вопросы, не затронутые в Постановлении Суда	18
Необходимость и соразмерность	19
V. Последние нововведения	20
VI. Выводы и рекомендации	21
Выводы	21
Вмешательство в свободу объединений и выражения мнения	21
Предусмотрено законом	23
Законная цель и необходимость для достижения законной цели	23
Рекомендации	25

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Изменения в Закон Российской Федерации «Об НКО», внесенные Законом № 121-ФЗ («Изменения в Закон «Об НКО»»),¹ предусматривают обязанность российских НКО, получающих иностранное финансирование и принимающих участие в «политической деятельности», зарегистрироваться в качестве «иностранцев»; устанавливают дополнительные обязанности НКО, зарегистрированных в качестве иностранных агентов, в части предоставления отчетности, обязанности административного характера и ответственность за невыполнение данных требований.²

2. Сам закон и особенности его применения на практике вызывают серьезную обеспокоенность в связи с нарушением прав российских НКО и их членов на свободу объединения и свободу выражения мнения. В Заключении Международной комиссии юристов (МКЮ), опубликованном в январе 2014 г., содержался анализ соответствия изменений в Закон «Об НКО» данным правам, защищенным международным правом в области прав человека, которое имеет обязательную силу в отношении Российской Федерации. Заключение было подготовлено группой Комиссаров МКЮ в составе сэра Николаса Братцы, бывшего Председателя Европейского Суда по правам человека; Азара Качалии, судьи Высшего апелляционного суда ЮАР; Радмили Дичич, судьи Верховного суда Сербии, и Хины Джилани, адвоката при Верховном суде Пакистана и бывшего Специального представителя ООН по правозащитникам. В Заключении был сделан вывод о том, что законодательные изменения вводят чрезмерные и неправомерные ограничения в отношении прав на свободу объединений и выражения мнения, закреплённых, помимо прочего, в статьях 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) и статьях 19 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП).

3. В 2013 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Владимир Лукин³ инициировал производство по вопросу о конституционности изменений в Закон «Об НКО» в Конституционном Суде Российской Федерации. На основании жалоб ряда НКО, пострадавших от внесенных изменений, Уполномоченный заявил о том, что Закон «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. в редакции Закона № 121-ФЗ 2012 г. и иных нормативных актов не соответствует Конституции Российской Федерации.

4. В настоящем докладе содержится анализ заседания Конституционного Суда по данному делу, которое состоялось в марте 2014 г. и на котором присутствовали представители МКЮ. В нем рассматривается вопрос о том, устранило ли Постановление Конституционного Суда нарушения прав человека в отношении российских НКО и их членов, связанные с применением изменений в Закон «Об НКО». В Части II Доклада приводятся положения международного права в области прав человека и стандарты, применимые к данному делу, которые рассматривались в Заключении МКЮ, опубликованном в январе 2014 г. Далее в Части III описывается производство в Конституционном суде, включая обзор поданных жалоб и заседания по делу. В Части IV содержится описание и анализ Постановления Конституционного Суда, в частности, в свете соответствующих положений международного права в области прав человека. Наконец, Часть V содержит выводы по вопросу о соответствии Закона обязательствам Российской Федерации по международному праву в области прав человека в свете постановления Конституционного Суда, а также приводятся рекомендации МКЮ.

¹ Закон № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части

² Закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. (в редакции Закона № 121-ФЗ), ст. 2.6.

³ Новый Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Элла Памфилова, вступила в должность 18 марта 2014 г.

II. ЗАКЛЮЧЕНИЕ МКЮ ПО ВОПРОСУ О СООТВЕТСТВИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН «ОБ НКО» МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И СООТВЕТСТВУЮЩИМ СТАНДАРТАМ

5. В Заключении МКЮ от января 2014 г. рассматривался вопрос о соответствии Закона «Об НКО» международно-правовым обязательствам Российской Федерации по соблюдению и защите прав на свободу объединения и выражения мнения. Данные права закреплены в международных договорах в области прав человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, стороной которых является Российская Федерация и которые она обязана добросовестно соблюдать.

6. Право на свободу объединения закреплено, помимо прочего, в статье 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». Право на свободу объединения также гарантирует пункт 1 статьи 22 МПГПП, который предусматривает следующее: «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 по правам человека (ЕКПЧ) устанавливает: «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».

7. Право на свободу выражения мнения закреплено, помимо прочего, в статье 19 ВДПЧ, которая предусматривает: «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 МПГПП устанавливает: «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 устанавливает: «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, независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий».

8. Права на свободу объединений и свободу выражения мнения, закрепленные в международном праве в области прав человека, при определенных обстоятельствах могут быть ограничены. Тем не менее, в соответствии с пунктом 2 статей 10 и 11 ЕКПЧ, а также пунктом 3 статьи 19 и пунктом 2 статьи 22 МПГПП, такое вмешательство допустимо только в тех случаях, когда оно надлежащим образом предусмотрено законом; преследует законную цель, предусмотренную соответствующим международным договором, такую как, к примеру, защита государственной безопасности; и если можно доказать, что данное ограничение является строго необходимым в демократическом обществе для достижения этой цели. Данное условие будет соблюдено, если ограничение служит насущной социальной потребности и соразмерно преследуемой цели.

Ограничение прав, предусмотренных ЕКПЧ и МПГПП

9. В Заключении от января 2014 г. МКЮ сначала провела анализ Закона «О внесении изменений» и его применения на практике в свете прав на свободу выражения мнения и объединения, чтобы выяснить, затрагивает ли Закон данные права, и если да, то каким образом, - иными словами, является ли он ограничением одного из данных прав или их обоих. В Заключении делался вывод о том, что изменения в Закон «Об НКО» являются

вмешательством в права как российских НКО, решивших зарегистрироваться в качестве иностранных агентов, так и НКО, отказавшихся от такой регистрации.⁴

10. В обоснование данного вывода МКЮ отметила, что в соответствии с изменениями на НКО, обязанных зарегистрироваться в качестве иностранных агентов, возлагаются дополнительные административные обременения по сравнению с остальными НКО. К данным обременениям относится обязанность подавать дополнительную отчетность в Министерство юстиции и проводить дополнительный ежегодный аудит.⁵ В своем Заключении МКЮ пришла к выводу о том, что указанные административные требования являются вмешательством в права, защищенные статьей 11 ЕКПЧ и статьей 22 МПГПП, а в некоторых случаях – и в права, закрепленные в статье 10 ЕКПЧ и статье 19 МПГПП.⁶ Данный вывод подкреплен судебной практикой Европейского Суда по правам человека, который признает, что введение административного обременения может поставить под вопрос соблюдение статьи 11 ЕКПЧ.⁷

11. Далее, организация, которая решила пройти регистрацию с целью соблюдения требований законодательства, по всей видимости, подвергнется стигматизации как «иностранного агента», что в свою очередь может привести к преследованиям и воспрепятствовать эффективному функционированию организации, что составит вмешательство в право на свободу объединений, а в некоторых случаях – и в право на свободу выражения мнения. Так, изменения в Закон «Об НКО» фактически содержат запрет на любое распространение письменных (опубликованных) материалов НКО, зарегистрированной в качестве иностранного агента, в отсутствие указания на то, что данные материалы исходят от «иностранного агента». Устанавливая такие ограничения в отношении публикации материалов, Закон допускает вмешательство в свободу выражения мнения, «неотъемлемой частью которой является опубликование письменных документов и книг».⁸

12. Если НКО не регистрируются в качестве иностранного агента, изменения в Закон «Об НКО» существенно ограничивают их возможности по поиску и получению финансовой поддержки у любого иностранного источника, что составляет вмешательство в их свободу объединения.⁹ Организации могут отказаться от иностранного финансирования, чтобы избежать регистрации в качестве иностранного агента. Таким образом, российские НКО

⁴ МКЮ, Заключение об изменениях в Закон Российской Федерации «О некоммерческих организациях» («Об иностранных агентах»), <http://www.icj.org/russia-amendments-to-the-ngo-law-on-foreign-agents-violate-rights-to-freedom-of-association-and-expression/>, п. 51.

⁵ В соответствии с пунктом 3 статьи 32 Закона № 7-ФЗ в новой редакции, НКО, которые подпадают под определение «иностранного агента» (пункт 6 статьи 2), в дополнение к обязанностям, установленным в отношении всех НКО, должны вести отдельный учет расходования средств, полученных от иностранных источников; представлять в Министерство юстиции ежеквартальный отчет о целях расходования полученных денежных средств и об их фактическом расходовании, включая финансирование, полученное от иностранных источников; а также ежегодно представлять аудиторское заключение; в соответствии с пунктом 1 статьи 24, в «материалах», издаваемых и распространяемых «иностранными агентами», должно содержаться указание на то, что они издаются и распространяются иностранным агентом. В соответствии с пунктом 4.6 статьи 32, НКО, зарегистрированные в качестве иностранных агентов, подлежат внеплановым проверкам уполномоченных органов. При этом в соответствии с положениями пункта 3 статьи 32 «Закона о некоммерческих организациях» в редакции, действовавшей до внесения изменений в Закон «Об НКО», НКО были обязаны представлять в Министерство юстиции ежегодный отчет о персональном составе руководящих органов (включая личные данные) и сведения о финансовых источниках (включая сведения о фактическом расходовании полученного финансирования). Аналогичный отчет подлежал опубликованию в открытом доступе в интернете (пп. 3.1-3.2 Закона «Об НКО» в предыдущей редакции).

⁶ Заключение МКЮ, цит. выше, пп. 14-16.

⁷ ЕСПЧ, *Martin Balluch против Австрии* (решение по приемлемости), жалоба № 4471/06, 25 сентября 2012 г., п. 24; *Каспаров и другие против России*, жалоба № 21613/07, 3 октября 2013 г., п. 84; *Ezelin против Франции*, жалоба № 11800/85, 26 апреля 1991 г., п. 39; *Vaszkowski и другие против Польши*, жалоба № 1543/06, 3 мая 2007 г., п. 67; *Djavit An против Турции*, жалоба № 205652/92, 20 февраля 2003 г., п. 57.

⁸ Заключение МКЮ, цит. выше, п. 17; ЕСПЧ, *Ассоциация Ekin против Франции*, жалоба № 39288/98, 17 июля 2001 г., п. 42; См. также Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ), совместное заключение «По законопроекту о внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и иные законодательные акты Республики Киргизстан», 1-12 октября 2013 г., п. 47.

⁹ ЕСПЧ, *Ramazanova и другие против Азербайджана*, жалоба № 44363/02, 1 февраля 2007 г., п. 59; *Доклад Специального докладчика по праву на свободу мирных собраний и ассоциаций, Maina Kiai, A/HRC/23/39*, 24 апреля 2013 г., п. 16; Декларация ООН «О правозащитниках», статья 13.

сталкиваются с тремя альтернативами, каждая из которых является неприемлемой: отказаться от иностранного финансирования, что может поставить под угрозу их существование; зарегистрироваться в качестве иностранного агента, что может помешать их эффективному функционированию; либо подвергнуться санкциям за непрохождение регистрации в качестве иностранного агента.¹⁰

13. Далее, как административная, так и уголовная ответственность за невыполнение законодательных требований, которая угрожает НКО, подпадающим под определение иностранного агента,¹¹ является вмешательством в свободу объединения и выражения мнения.¹²

Допустимость ограничения прав

14. Далее в Заключении был рассмотрен вопрос о допустимости ограничений этих прав в соответствии с международным правом в области прав человека.

15. В свете положений статей 10 и 11 ЕКПЧ и статей 19 и 20 МПГПП о том, что ограничение прав на свободу объединений и свободу выражения мнения может быть оправдано только в том случае, если оно надлежащим образом и четко предусмотрено законом таким образом, чтобы последствия данного действия были достаточно предсказуемы, в Заключении МКЮ делался вывод о том, что формулировка изменений в Закон «Об НКО» является общей и неопределенной, а сами положения не являются предсказуемыми. Таким образом, они не соответствуют применимым стандартам, предусмотренным ЕКПЧ и МПГПП, а также закрепленным в прецедентной практике Европейского Суда по правам человека и Комитета по правам человека ООН.¹³ МКЮ признала, что неопределенность конкретных положений изменений (включая определение «иностранного финансирования» и «политической деятельности», а также «формирования общественного мнения») порождает отсутствие четкости и, следовательно, предсказуемости при применении оспариваемого законодательства. Российские НКО оказались в ситуации, когда они не могут с достаточной определенностью предвидеть, грозит ли им ответственность за непрохождение регистрации в качестве иностранного агента.¹⁴

16. МКЮ признала, что ни законодательные органы власти, разработавшие проект закона, ни судебные органы, осуществившие его толкование, не привели доводов в обоснование того, что ограничение прав на свободу объединения и выражения мнения служит какой-либо из законных целей, предусмотренных соответствующими статьями ЕКПЧ и МПГПП.¹⁵

17. Далее, даже если допустить, что изменения преследуют законную цель, в Заключении МКЮ был сделан вывод о том, что данные меры не являются необходимыми в демократическом обществе, так как не служат насущной общественной потребности, а также по целому ряду признаков не соответствуют критерию соразмерности.¹⁶ В Заключении отмечалось, что ограничение прав будет оправданным, если можно доказать,

¹⁰ Заключение МКЮ, цит. выше, п. 21.

¹¹ Статья 19.34 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) устанавливает следующее: (1) осуществление деятельности в отсутствие регистрации в качестве иностранного агента организацией, подпадающей под определение иностранного агента, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 тысяч до 300 тысяч рублей, на юридических лиц – от 300 тысяч до 500 тысяч рублей; (2) издание НКО-иностранном агентом материалов и/или их распространение без указания на то, что эти материалы изданы и(или) распространены иностранным агентом, влекут наложение штрафа в размере от 100 до 300 тысяч рублей на должностных лиц данной НКО; от 300 тысяч до 500 тысяч рублей – на сами НКО. Статья 330.1 Уголовного кодекса предусматривает основания привлечения к уголовной ответственности за злостное уклонение от регистрации в качестве иностранного агента и устанавливает, что данное преступление наказывается лишением свободы на срок до двух лет.

¹² Заключение МКЮ, цит. выше, п. 19; ЕСПЧ, *Христианско-демократическая народная партия Молдовы против Молдовы*, жалоба № 28793.02, 14 февраля 2006 г., п. 47; *Skiba против Польши*, жалоба № 10659/03, 7 июля 2009 г.

¹³ ЕСПЧ, *Koretskyu против Украины*, жалоба № 40269/02, 3 апреля 2008 г., п. 47; *Zhechev против Болгарии*, жалоба № 57045/00, 21 июня 2007 г., п. 55; *Tebieti Muhafize Cemiyyeti и Israfilov против Азербайджана*, жалоба № 37083/03, 8 октября 2009 г., п. 62; Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 34, Статья 19: Свобода мнения и его выражения, п. 25.

¹⁴ Заключение МКЮ, цит. выше, пп. 24-35.

¹⁵ Заключение МКЮ, цит. выше, п. 37.

¹⁶ Заключение МКЮ, цит. выше, пп. 41-50.

что имела место реальная, а не исключительно гипотетическая угроза преследуемой законной цели и что менее интрузивные меры были бы недостаточными для достижения данной цели.¹⁷ Соображения, приведенные российскими властями в обоснование необходимости ограничения прав, предусмотренного изменениями в Закон «Об НКО», являются недостаточными. В Заключении указывалось на то, что закон затрагивает интересы самого широкого круга организаций, подпадающих под общее и нечеткое определение «иностранного агента», и предусматривает возможность применения суровых санкций за невыполнение установленных требований. Столь жесткие карательные меры, по всей вероятности, являются чрезмерными. Далее, отмечалось, что степень «охлаждающего эффекта» (chilling effect) изменений в Закон «Об НКО» на свободу объединения и выражения мнения несоразмерна любой цели, на достижение которой может быть направлено данное воздействие.¹⁸

18. Таким образом, МКЮ пришла к выводу о том, что требования, установленные в отношении российских НКО изменениями в Закон «Об НКО», нарушают права на свободу выражения мнения и свободу объединения, предусмотренные соответствующими положениями ЕКПЧ и МПГПП. В частности, вмешательство в данные права не соответствует принципу законности, не преследует законной цели и в любом случае не является необходимым в демократическом обществе и соразмерным любой из перечисленных целей.

¹⁷ Комитет по правам человека, Lee против Республики Кореи, (1119/2002) МПГПП, А/60/40 том II (20 июля 2005 г.) 174, п. 7.2.

¹⁸ Заключение МКЮ, цит. выше, п. 50.

III. Производство в Конституционном Суде

Жалобы в Конституционный Суд

19. В Конституционный Суд Российской Федерации поступил ряд жалоб, в которых ставился вопрос о несоответствии изменений в Закон «Об НКО» Конституции Российской Федерации. Данные жалобы были объединены в одно производство и рассмотрены Конституционным Судом 6 марта 2014 г. В соответствии с российским законодательством, Уполномоченный по правам человека вправе направить в Конституционный Суд обращение от имени каждого, кто обратился к нему с жалобой на нарушение прав человека. Осуществляя указанные полномочия в интересах четырех российских НКО, Уполномоченный подал в Конституционный Суд жалобу, в которой указал, что изменения в Закон «Об НКО» и иные положения законодательства нарушают права НКО, а также права их членов на свободу объединения и свободу выражения мнения. В частности, Уполномоченный высказал мнение о том, что пункт 6 статьи 2¹⁹ и пункт 7 статьи 32²⁰ Закона «Об НКО» и пункт 1 статьи 19.34 Кодекса об Административных Правонарушениях (КоАП)²¹ в новой редакции являются несоответствующими конституции. В жалобе Уполномоченного приводились следующие обстоятельства нарушения прав заявителей.

20. В отношении ЛГБТ-кинофестиваля «Бок о Бок», петербургской организации, занимающейся защитой прав ЛГБТ, прокуратура вынесла постановление о том, что организация была обязана зарегистрироваться в качестве иностранного агента, и ее руководитель подвергся штрафу в размере 400 000 рублей (порядка 10 000 евро) за непредоставление документов для внесения НКО в реестр иностранных агентов.²² 26 июля 2013 г. Куйбышевский районный суд г. Санкт-Петербурга оставил данное постановление в силе. Суд установил, что НКО получала иностранное финансирование в 2011-2013 гг., при этом принимала участие в политической деятельности, в частности, путем распространения на собственном интернет-сайте и в виде печатной продукции агитационных сведений, а следовательно, была обязана зарегистрироваться в качестве иностранного агента.

21. Главу Костромского центра поддержки общественных инициатив оштрафовали на 100 000 рублей (порядка 2 500 евро) за непредоставление документов для включения Центра в реестр иностранных агентов. Данная региональная НКО организовала ряд заседаний «круглого стола», в рамках которых участники, включая дипломатических представителей Посольства США в России, обсуждали российско-американские отношения. 12 августа 2012 г. Свердловский районный суд г. Костромы постановил, что круглые столы, организованные НКО, являлись политической деятельностью. Кроме того, Суд установил, что НКО принимала участие в политической деятельности, освещая результаты наблюдения за региональными выборами на собственном интернет-сайте, а также ввиду того, что глава Правления НКО являлся наблюдателем на региональных выборах.

22. Региональная общественная организация Амурский экологический клуб «Улукиткан» получила предостережение об ответственности за несоблюдение положений Закона «Об НКО» в новой редакции. В 2011 г. данная НКО, занимающаяся природоохранной деятельностью, получила иностранный грант по одному из своих проектов. Несмотря на то, что грант был получен за 1 год до вступления в силу изменений в Закон «Об НКО»,

¹⁹ Пункт 6 статьи 2 Закона «Об НКО» содержит определение иностранного агента.

²⁰ Пункт 7 статьи 32 Закона «Об НКО» в редакции Закона № 121-ФЗ устанавливало следующее: некоммерческая организация, намеревающаяся после государственной регистрации выполнять функции иностранного агента, обязана подать в уполномоченный орган заявление о включении ее в реестр иностранных агентов. Закон № 147-ФЗ внес изменения в пункт 7 статьи 32, наделив уполномоченный орган полномочиями по регистрации НКО в качестве иностранного агента ex officio, без согласия и заявления самой НКО.

²¹ Статья 19.34 КоАП предусматривает: (1) осуществление деятельности в отсутствие регистрации в качестве иностранного агента организацией, подпадающей под определение иностранного агента, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 тысяч до 300 тысяч рублей, на юридических лиц – от 300 тысяч до 500 тысяч рублей; (2) издание НКО-иностранном агентом материалов и(или) их распространение без указания на то, что эти материалы изданы и(или) распространены иностранным агентом, влечет наложение штрафа в размере от 100 до 300 тысяч рублей на должностных лиц данной НКО; от 300 тысяч до 500 тысяч рублей – на сами НКО.

²² КоАП, пункт 1 статьи 19.34.

организации сообщили о том, что она обязана зарегистрироваться в качестве иностранного агента. Попытки обжаловать предупреждение в судебном порядке ни к чему не привели.

23. Главу НКО «В защиту прав избирателей» («ГОЛОС»), которая выступала за справедливые и открытые выборы, оштрафовали за непредоставление документов для внесения организации в реестр иностранных агентов. В частности, суды признали, что продвижение, совместно с Европейской комиссией, проекта Избирательного кодекса являлось «политической деятельностью» по смыслу изменений в Закон «Об НКО». Присужденная «ГОЛОСу» премия международной НКО была признана иностранным финансированием несмотря на то, что организация отказалась от денежной части премии.

24. Четверо заявителей объединили свои жалобы с жалобой Уполномоченного на несоответствие конституции ряда положений Закона «Об НКО» в новой редакции. К жалобе Уполномоченного присоединились: Костромской центр поддержки общественных инициатив; Л.Г. Кузьмина – глава Международного общественного фонда содействия развитию гражданского общества «Голос-Поволжье» и В. П. Юкечев, Институт развития прессы-Сибирь. Жалоба четвертого заявителя, С.М. Смиренского, главы НКО «Муравьевский парк», была признана неприемлемой, поскольку судебные решения по делу, которые стали основанием для обращения в Конституционный Суд, были отменены вышестоящим судом.

Характер обращений в Конституционный Суд

25. В своем обращении в Конституционный Суд Уполномоченный заявил о том, что требования, установленные изменениями в Закон «Об НКО» в отношении широкого круга российских НКО, получающих иностранное финансирование, не соответствуют Конституции. К жалобе Уполномоченного присоединился Костромской центр поддержки общественных инициатив, Л.Г. Кузьмина и В.П. Юкечев, представитель Института развития прессы-Сибирь. Заявители обжаловали положения Закона «Об НКО» в новой редакции и отдельно – сами изменения в Закон «Об НКО»,²³ а также нормативно-правовые акты, вносящие изменения в КоАП в части установления ответственности за непредоставление документов для регистрации в качестве иностранного агента,²⁴ и положения Закона «Об общественных объединениях» в новой редакции, в соответствии с которыми общественные объединения обязаны регистрироваться в качестве иностранных агентов, если они отвечают критериям, установленным в отношении НКО.²⁵

26. Заявители утверждали, что изменения в Закон «Об НКО» не соответствуют статьям Конституции, которые запрещают дискриминацию²⁶ и умаление личного достоинства²⁷, защищают право на свободу слова,²⁸ право на свободу объединения²⁹ и право на средства правовой защиты; а также закрепляют принцип презумпции невиновности,³⁰ право не свидетельствовать против себя самого и принципы ограничения конституционных прав.³¹

²³ В обращении Уполномоченного оспаривалась конституционность Закона «Об НКО» в новой редакции, тогда как в жалобах НКО также оспаривались положения самого закона, внесшего соответствующие изменения (Закон № 121-ФЗ, статья 1-2).

²⁴ КоАП (в новой редакции), статья 19.34.

²⁵ Закон «Об общественных объединениях», пункт 6 статьи 29

²⁶ Части 1 и 4 статьи 13 устанавливают: «1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. 4. Общественные объединения равны перед законом». Часть 2 статьи 19 предусматривает следующее: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

²⁷ Часть 1 статьи 21 гласит: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления».

²⁸ Части 1 и 3 статьи 29 гласят: «1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова. 3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

²⁹ Статья 30 гласит: «1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется».

³⁰ Часть 1 статьи 49 гласит: «1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

³¹ Часть 3 статьи 55: «3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом

Все вышеперечисленные жалобы содержали аналогичное обоснование несоответствия конституции указанных положений, которое можно изложить следующим образом.

Дискриминация

27. Заявители утверждали, во-первых, что оспариваемый закон действует избирательно в отношении группы российских НКО, в отношении которых он устанавливает дополнительные административные требования в части предоставления отчетности, а также требование о включении организации в реестр иностранных агентов. По словам заявителей, столь избирательное действие по признаку получения иностранного финансирования является дискриминацией российских НКО, получающих иностранное финансирование, что мешает данным НКО осуществлять свои права на свободу слова и свободу объединения. Следовательно, по мнению заявителей, в данном отношении изменения в Закон «Об НКО» нарушают запрет дискриминации, предусмотренный статьей 13 и статьей 19 Конституции.

Стигматизация

28. О несоответствии конституции обжалуемого закона также свидетельствует тот факт, что требование о внесении организации в реестр иностранных агентов приводит к стигматизации НКО, в нарушение части 1 статьи 21 (право на личное достоинство), статьи 49 (презумпция невиновности) и статьи 51 (право не свидетельствовать против себя самого) Конституции. По мнению заявителей, внося свои данные в указанный реестр, НКО будет вынуждена свидетельствовать против себя самой, представляя себя в качестве «иностранного агента», под которым принято понимать «шпиона» или лицо, представляющее иностранные интересы, противоречащие интересам России. Существует распространенное мнение о том, что регистрация в качестве иностранного агента приравнивается к предательству интересов Российской Федерации.

Отсутствие предсказуемости

29. Следующим признаком несоответствия конституционности изменений в Закон «Об НКО», по мнению заявителей, является отсутствие предсказуемости положений закона. По их словам, изменения в Закон «Об НКО» и иные уточняющие нормативно-правовые акты не содержат четкого определения таких понятий, как «политическая деятельность» и «иностранное финансирование». Следовательно, НКО, проходящие по данному делу, были лишены возможности предвидеть, в соответствии с принципом законности, последствия своего поведения, и, в частности, понимать на основании изменений в Закон «Об НКО», отвечают ли они критериям «иностранного агента» и, следовательно, обязаны ли они внести свои данные в указанный реестр и предоставить соответствующую отчетность.

Несоразмерность санкций

30. Наконец, заявители утверждали, что меры административной ответственности, предусмотренные статьей 19.34 КоАП за невыполнение обязательства зарегистрироваться в качестве иностранного агента, несоразмерны тяжести правонарушения, за совершение которого они предусмотрены. Отсутствие минимального размера взыскания, предусмотренного законом, не позволяет нижестоящим судам принимать во внимание конкретные обстоятельства дела, в том числе личные обстоятельства нарушителя. Таким образом, заявители утверждали, что применение высокого административного штрафа за непрохождение регистрации в качестве иностранного агента нарушает принцип соразмерности.

только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Заседание Конституционного Суда

31. Заседание Конституционного Суда было проведено 6 марта 2014 г. в г. Санкт-Петербурге. Дело рассматривалось Конституционным Судом в составе 19 судей. Представители каждого из заявителей и представители государственных органов, принявших и подписавших оспариваемый закон, присутствовали на заседании и представили устные объяснения. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации был представлен своим заместителем, остальные заявители – юридическими представителями.

32. Учитывая обеспокоенность, выраженную МКЮ в Заключении об изменениях в Закон Российской Федерации «О некоммерческих организациях» (Закон об иностранных агентах), и признавая важность данного дела для защиты прав на свободу объединения и свободу выражения мнения в России, группа наблюдателей от МКЮ, включая Комиссара МКЮ Гульнару Ишанханову, присутствовала на заседании Конституционного Суда. Их целью было осуществить наблюдение за процессом в свете международно-правовых обязательств Российской Федерации по соблюдению прав на свободу объединения и выражения мнения.

Выступления заявителей

33. В начале заседания представители заявителей выступили с устными объяснениями. Устные замечания заявителей можно кратко изложить следующим образом:

- Изменения в Закон «Об НКО» являются нарушением прав на свободу объединения и свободу выражения мнения. Во-первых, оспариваемые положения оказывают «охлаждающий эффект» на российские НКО, так как вводят дополнительные административные обязательства и ограничивают их возможности обращаться за финансированием к иностранным грантодателям. Далее, определение «иностранного агента» в новой редакции Закона «Об НКО» лишено четкости и, следовательно, правовой определенности, что является обязательным условием соблюдения принципа законности. Наконец, характер и объем административной ответственности за нарушение изменений в Закон «Об НКО» не позволяет оценить тяжесть и общественную опасность правонарушения по конкретному делу, а следовательно, предусмотренные ими санкции не служат преследуемой цели и не учитывают индивидуальные обстоятельства каждого дела.

- Понятие «иностранный агент» недостаточно определено, поскольку традиционный гражданско-правовой смысл данного термина предполагает наличие отношений агент-принципал, тогда как НКО не являются агентами финансирующей организации и не работают в их интересах или по их поручению. Тем не менее, сложившаяся практика показывает, что при рассмотрении аналогичных дел на основании изменений в Закон «Об НКО» суды не принимают во внимание гражданско-правовое значение данного термина.

- Оспариваемые изменения в Закон «Об НКО» нарушают свободу выражения мнения. Так, если НКО отказываются от регистрации, «политическая» деятельность любого члена НКО, даже в личном качестве, приравнивается к деятельности всей организации, в результате чего НКО и ее руководство могут быть привлечены к административной ответственности.

- Введение нового понятия («иностранный агент») привело к закреплению в законе разницы в положении юридических лиц, относящихся к одной категории (НКО). Дискриминацией является необоснованное различие в отношении к НКО по признаку их деятельности. Так, изменения в Закон «Об НКО» предусматривают, что содействие и поддержка науки не относится к политической деятельности, а содействие и поддержка образованию - относится.

- Внося свои данные в реестр иностранных агентов, НКО вынуждена свидетельствовать против себя самой в части совершении отрицательной деятельности (потенциально - шпионаж, предательство, измена), что приводит к нарушению статей 49 и 51 Конституции.

- Судебная практика, предусматривающая применение закона с обратной силой, является нарушением принципа законности и способствует усилению «охлаждающий эффект» Закона.

34. Доводы, приведенные представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента РФ в своих выступлениях, могут быть кратко изложены следующим образом:

- Регистрация в качестве иностранного агента не ограничивает деятельность НКО (ни с точки зрения регистрации, ни финансирования).
- «Иностранный агент» не является отрицательным понятием. Отнесение к иностранным агентам не означает признания вины со стороны НКО, а государство не оценивает негативно деятельность НКО, которые получают финансирование от иностранных организаций. Сама по себе регистрация НКО в качестве иностранного агента – это форма государственного контроля, направленная на обеспечение прозрачности их деятельности, т.е. форма общественного контроля. Поскольку определенный контроль над деятельностью НКО существовал и до принятия изменений в Закон «Об НКО», то вполне конституционно увеличить этот контроль.
- Предусмотренные изменениями в Закон «Об НКО» вмешательства в права и свободы является обоснованным. В данном случае такое вмешательство преследует цель защиты государственного суверенитета; следовательно, вмешательство преследует законную цель.
- Законодатель вправе устанавливать особый характер отчетности и регистрации для определенных категорий организаций, что не приводит к дискриминации и ущемлению их прав.
- Закон приводит определение политической деятельности, которое не является нечетким; оценочный характер не является недостатком, а позволяет проявить индивидуальный характер дела. Так, по мнению Представителя Президента, чтение лекций, по сути, является не явной политической деятельностью.
- По вопросу о соразмерности санкций: административные санкции соответствуют требованиям необходимости и соразмерности; кроме того, они адекватны порождаемым последствиям. Т.А. Васильева, представитель Генеральной прокуратуры, отметила, что НКО «получают огромное финансирование», так что проблем с уплатой значительных штрафов у них не возникает.

IV. ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

35. 14 апреля 2014 г. Конституционный Суд вынес постановление по изменениям в Закон «Об НКО». Постановление, признавшее конституционными изменения в Закон «Об НКО», за исключением несоразмерности санкций, было принято большинством судей (18 из 19). Судья Владимир Ярославцев вынес особое мнение о не соответствии конституции обжалуемых положений. Суд ограничил предмет своего рассмотрения конституционностью двух конкретных видов норм:

1) Положения, регулирующие регистрацию НКО в качестве иностранного агента, включая определение иностранного агента, предусмотренное пунктом 6 статьи 2 Закона «Об НКО» в новой редакции;

2) Положения, устанавливающие административную ответственность за несоблюдение требований о регистрации в качестве иностранного агента.

Дискриминация и стигматизация

36. Суд не согласился с тем, что введение обязательной регистрации в качестве иностранного агента в отношении группы российских НКО является дискриминацией и стигматизацией того или иного члена данной группы, что противоречило бы, в частности, статьям 21 и 13 Конституции, которые запрещают дискриминацию и защищают достоинство личности. Во-первых, рассматривая утверждения о дискриминации и стигматизации НКО, Суд указал, что «[п]ризнание конкретных ... НКО выполняющими функции иностранного агента, объективно обусловленное тем, что они реально вовлечены в ... получение денежных средств и иного имущества от иностранных источников, имеет своим предназначением их идентификацию в качестве специфического субъекта политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам ..., а потому любые попытки обнаружить в словосочетании «иностраный агент», опираясь на... стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований».³²

37. Признав отсутствие вмешательства в права НКО и их членов на свободу объединения и выражения мнения, Суд подчеркнул,³³ что поскольку обязательство зарегистрироваться в качестве иностранного агента возникает только в том случае, когда НКО действительно намеревается участвовать в политической деятельности, его нельзя рассматривать как вмешательство в свободу объединения. В случае если органы юстиции или прокуратуры принимают меры в отношении НКО в связи с нарушением ее обязательства, установленного данными положениями Закона, у НКО имеются средства правовой защиты, так как она вправе оспорить в судебном порядке любое решение прокуратуры, а также обжаловать в вышестоящие суды решения судов первой инстанции относительно обязанности зарегистрироваться в качестве иностранного агента.³⁴

38. Обосновывая свой вывод о том, что требование зарегистрироваться в качестве иностранного агента не порождает стигматизацию или дискриминацию в отношении НКО и не является иным вмешательством в права на свободу объединения и выражения мнения, Конституционный Суд не основывался на соответствующей практике Европейского Суда по правам человека, который неоднократно признавал, что введение административных обременений может привести к нарушению прав, предусмотренных статьей 11 ЕКПЧ. Так, в деле *Martin Balluch против Австрии*, где организатор мероприятия не выполнил установленного законом требования уведомить органы власти о проведении и впоследствии был оштрафован, ЕСПЧ постановил, что обязательство уведомить органы власти, в принципе, могло составлять вмешательство по статье 11 ЕКПЧ, поскольку оно представляло собой «скрытое воспрепятствование осуществлению защищенной (Конвенцией) свободы».³⁵ Вывод Конституционного Суда, основанный на предположении о том, что *de jure* НКО вправе продолжать свою деятельность после регистрации в качестве иностранного агента,

³² Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.1, стр. 22.

³³ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.2, стр. 32-34.

³⁴ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.2, стр. 33.

³⁵ ЕСПЧ, *Martin Balluch против Австрии*, жалоба № 4471/06, 25 сентября 2012 г., п. 24.

что никоим образом не ущемляет ее прав, противоречит позиции ЕСПЧ по делу *Каспаров против России*, в соответствии с которой в случае прав, закрепленных в статье 11 ЕСПЧ, «вмешательство не обязательно должно принимать форму явного запрета, будь то юридического или фактического, но может заключаться в иных мерах, предпринимаемых властями».³⁶

39. Вывод Суда о том, что требование о прохождении регистрации в качестве иностранного агента не приводит к стигматизации НКО, противоречит мнению Венецианской комиссии, выраженному в Заключениях по Законам «Об НКО» Российской Федерации и Казахстана («По законопроекту о внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и иные законодательные акты Республики Киргизстан»³⁷ и «По Федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» («Закону об иностранных агентах»)).³⁸ В Заключении по Закону РФ Венецианская комиссия подчеркнула, что «использование понятия «иностранная организация» является крайне противоречивым. Воскрешая риторику, бывшую в употреблении в эпоху коммунизма, данное понятие стигматизирует НКО, к которым оно применяется, порочит их репутацию и существенно препятствует их деятельности».³⁹

Законность преследуемой цели

40. В пункте 3.2 Постановления Суда подчеркивается, что оспариваемые положения преследуют законную цель, а следовательно, не противоречат, в числе прочего, статьям 29 и 30 Конституции, которые защищают права на свободу выражения мнения и свободу объединения. В частности, Суд отметил: «Устанавливая эту обязанность, федеральный законодатель руководствовался необходимостью обеспечения прозрачности (открытости) ... деятельности некоммерческих организаций, имеющих намерение участвовать в политической деятельности на территории Российской Федерации с целью оказания влияния на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику».⁴⁰ Вторая законная цель, на которую указал Суд, - это защита государственного суверенитета. Суд подчеркнул: «Учитывая, что получение некоммерческими организациями денежных средств и иного имущества от иностранных источников не исключает возможности их использования для оказания влияния на государственные органы Российской Федерации в интересах таких источников; законодательное выделение некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, согласуется также с положениями Конституции Российской Федерации о суверенной государственности России ... (преамбула; статья 3, часть 1)».⁴¹ Однако примечательно, что Суд не разъяснил, почему и каким конкретно образом меры, предусмотренные изменениями, окажутся более эффективными с точки зрения обеспечения большей открытости деятельности российских НКО и защиты государственного суверенитета.

41. Рассматривая вопрос о соответствии изменений международно-правовым обязательствам Российской Федерации в области прав человека, важно отметить, что цели, приведенные Конституционным Судом, - повышенная открытость и защита государственного суверенитета - как таковые не включены в исчерпывающий перечень законных целей, предусмотренный пунктами 2 статей 10 и 11 ЕКПЧ и статьями 19 и 22 МПГПП. Следовательно, одной ссылки на данные цели в качестве обоснования

³⁶ ЕСПЧ, *Каспаров и другие против России*, жалоба № 21613/07, 3 октября 2013 г. п. 84. См. также *Ezeline против Франции*, жалоба № 11800/85, 26 апреля 1991 г., п. 39; *Vaszkowski и другие против Польши*, жалоба № 1543/06, 3 мая 2007 г., п. 67.

³⁷ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ), совместное заключение «По законопроекту о внесении изменений в Закон «О некоммерческих организациях» и иные законодательные акты Республики Киргизстан», 1-12 октября 2013 г., п. 47.

³⁸ Заключение по Федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» («Закон об иностранных агентах»), по Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и по Федеральному закону № 190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс («Закон о госизмене») от 4 июля 2014 г., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e).

³⁹ Там же, п. 132.

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.2, стр. 28.

⁴¹ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.2, стр. 28.

конституционности изменений недостаточно для соблюдения предусмотренного международным правом в области прав человека требования о том, что оспариваемые меры должны преследовать законную цель. Если бы Российская Федерация стала утверждать, что, с точки зрения соблюдения МПГПП и ЕКПЧ, защита национального суверенитета и обеспечение открытости относятся к одной из целей, предусмотренных соответствующими статьями МПГПП и ЕКПЧ, к примеру, к защите государственной безопасности, то им потребовалось бы четко аргументировать, почему они относятся к данной цели, а также обосновать, каким образом разработанные ими меры могут служить законной цели, предусмотренной международным договором. По мнению МКЮ, российские власти не представили такого обоснования в ходе законодательного процесса, в результате которого были приняты рассматриваемые изменения;⁴² в постановлении Конституционного Суда также отсутствует такая аргументация и обоснование.

Понятие «иностранного агента» и принцип законности

42. Рассмотрев доводы о том, что оспариваемые положения являются недостаточно определенными и составляют нарушение статей 1(1)⁴³, 4(2)⁴⁴, 6(2)⁴⁵, 15(2)⁴⁶ и 19(1)⁴⁷ Конституции, Суд счел, что определение «иностранного агента» является достаточно четким для соблюдения требования предсказуемости. Суд постановил, что НКО следует считать иностранным агентом, если она получает иностранное финансирование и участвует 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.

43. Обращаясь к определению «иностранного финансирования», Суд подчеркнул, что любые денежные средства и иное имущество, полученное из иностранного источника, подпадают под данное определение по смыслу оспариваемого законодательства. Суд постановил, что «[н]и временные (продолжительность, систематичность, однократность), ни количественные (размер, объем), ни видовые (пожертвования, гранты, премии и т.п.) характеристики получаемых ... денежных средств... юридического значения не имеют, чем, по существу, блокируется возможность произвольного истолкования ... получения иностранного финансирования».⁴⁸ Тем не менее, для Суда «важно учитывать, что ... денежные средства ... должны быть не просто перечислены ... некоммерческой организации, а приняты ею; если же она отказывается от их получения и возвращает иностранному источнику, тем более ... до начала участия в политической деятельности, объявление себя некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не требуется».⁴⁹

44. Представляется, что в одном отношении Суд сузил возможность признания НКО в качестве иностранного агента, подчеркнув, что сама по себе возможность участия НКО в политической деятельности не означает, что НКО обязательно ею воспользуется. По мнению Суда, «обязанность [зарегистрироваться в качестве иностранного агента] возникает у некоммерческой организации только тогда, когда она действительно намерена

⁴² Заключение МКЮ, цит. выше, п. 37.

⁴³ Часть 1 статьи 1 Конституции устанавливает: «(1) Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

⁴⁴ Часть 2 статьи 4 Конституции устанавливает: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации».

⁴⁵ Часть 2 статьи 6 Конституции устанавливает: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации».

⁴⁶ Часть 2 статьи 15 Конституции устанавливает: «2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

⁴⁷ Часть 2 статьи 19 Конституции устанавливает: «2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

⁴⁸ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.3, стр. 37.

⁴⁹ Цит. выше, сноска 29, п. 37.

после получения денежных средств или иного имущества от иностранных источников принимать участие в политической деятельности ... При этом в силу презумпции законности и добросовестности... данная обязанность должна реализовываться в уведомительном порядке – исходя из самостоятельной оценки некоммерческой организацией собственных намерений... бремя доказывания [возлагается] на государственные органы».⁵⁰ Тем не менее, Суд подчеркнул, что «подтверждением наличия намерений участвовать в политической деятельности ... могут быть учредительные, программные и иные официальные документы некоммерческой организации, публичные выступления ее руководителей (должностных лиц), содержащие призывы к принятию, изменению или отмене тех или иных государственных решений, уведомления о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования, направленные данной некоммерческой организацией в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, ... а также другие проявления социальной активности, объективно свидетельствующие о ее желании заниматься организацией и проведением политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений...».⁵¹

45. Существенно, что Суд сузил определение политической деятельности НКО еще в одном отношении, уточнив, что цель воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику должна преследовать непосредственно организация, а не отдельные ее члены, с тем чтобы можно было считать, что НКО принимает участие в политической деятельности. Следовательно, участие членов НКО в политической деятельности в личном качестве, тем более вопреки решениям данной НКО, не может считаться политической деятельностью самой НКО.⁵²

46. Рассматривая определение политической деятельности, Суд подчеркнул, что «формы [участия в политической деятельности] могут быть самыми разнообразными: помимо собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования политические акции могут выражаться в предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума, ... в распространении, в том числе с использованием современных информационных технологий, своих оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики, а также в других действиях, исчерпывающее законодательное установление перечня которых невозможно».⁵³ Суд также указал, что «при отнесении тех или иных мероприятий ... к политическим акциям ... принципиальное значение должны иметь их направленность на воздействие – непосредственное или путем формирования общественного мнения – на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику, а также нацеленность на публичный резонанс и привлечение внимания со стороны государственного аппарата и(или) гражданского общества».⁵⁴ При этом Суд подчеркнул, что деятельность в областях, исключенных изменениями из определения политической активности (таких как наука, культура, здравоохранение, экология) не является политической деятельностью, даже если она имеет целью воздействие на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику в одной из указанных областей.

47. Как указывалось выше, и ЕКПЧ, и МПГПП предусматривают, что ограничение прав на свободу объединений и свободу выражения мнения должно быть надлежащим образом предусмотрено законом. Для соблюдения данного требования необходимо, чтобы ограничительные меры были предусмотрены законом; соответствующие положения законодательства были доступны населению; законодательство было достаточно определенным, чтобы позволить лицу объективно предвидеть последствия, которые данное действие может иметь на основании закона;⁵⁵ кроме того, закон должен предусматривать надлежащие гарантии защиты от произвольного вмешательства в соответствующие права.⁵⁶ Как указывалось выше, в своем Заключение МКЮ пришла к выводу о том, что изменения в

⁵⁰ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.2, стр. 32.

⁵¹ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.2, стр. 33.

⁵² Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.1, стр. 24.

⁵³ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.3, стр. 38.

⁵⁴ Цит. выше, сноска 34, п. 38.

⁵⁵ ЕСПЧ, *Sunday Times против Великобритании*, жалоба № 6538/74, 26 апреля 1979 г., пп. 47-49.

⁵⁶ ЕСПЧ, *Huvig (и Kruslin) против Франции*, жалоба № 11105/84, 24 апреля 1990 г., п. 29.

Закон «Об НКО» не соответствуют данному стандарту, поскольку широкое и неопределенное понятие «политической деятельности», а также иные понятия, использованные в законе, означают, что НКО не могут с уверенностью предсказать, обязаны ли они зарегистрироваться в качестве «иностранных агентов» и могут ли они быть привлечены к уголовной или административной ответственности на основании закона.⁵⁷ Кроме того, недостаточно четкая формулировка закона создает предпосылки для непоследовательного и произвольного применения законодательства судами.

48. Признавая понятие «иностранный агент» достаточно определенным, Конституционный Суд не принял во внимание различия в толковании данного понятия национальными судами. Так, к примеру, хотя Суд признал, что НКО, принимающие участие в деятельности, которая не может считаться политической,⁵⁸ не обязаны регистрироваться в качестве иностранных агентов, региональные суды и органы прокуратуры сочли, что ряд НКО, занимающихся экологией, осуществляющих социальные исследования и т.д., подпадают под определение «иностранный агент». В предыдущем Заключение МКЮ говорилось о том, что иркутская региональная общественная экологическая организация «Байкальская экологическая волна», амурская областная общественная экологическая организация «АмурСоЭс», челябинский областной благотворительный фонд «За природу» и хабаровская краевая благотворительная общественная организация «Зеленый дом» были признаны иностранными агентами.⁵⁹ 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. Дело Амурского экологического клуба «Улукиткан» также может служить примером расширительного толкования понятия «политическая деятельность» и игнорирования видов деятельности, которые четко исключены из сферы действия пункта 6 статьи 2 Закона.⁶⁰ При аналогичных обстоятельствах (в деле *Tebieti Mühafize Cemiyeti и Israfilov против Азербайджана*⁶¹) ЕСПЧ признал, что в тех случаях, когда «Правительство не привело примеров национальной судебной практики, обеспечивающей конкретное истолкование данных положений [...], Закон «Об НКО» предоставляет Министерству юстиции довольно широкие дискреционные полномочия вмешиваться в любые вопросы, связанные с деятельностью ассоциации».

Соразмерность санкций

49. В пункте 4.2 Постановления Суд рассмотрел вопрос о соответствии административных санкций за невыполнение обязательств, установленных изменениями в Закон «Об НКО», положениям Конституции, которые защищают равенство перед законом и судом (статья 19 (части 1 и 2)) и запрещают ретроактивное применение закона, устанавливающего ответственность (статья 54).⁶² В частности, Суд подчеркнул⁶³ важность принципа запрета обратной силы закона. Административные санкции могут применяться только в тех случаях, когда основания для привлечения к административной ответственности возникли после вступления в силу изменений в Закон «Об НКО».

50. По вопросу о соответствии административных санкций, введенных оспариваемыми положениями, принципу соразмерности, Суд указал:

⁵⁷ ЕСПЧ, *Zhechev против Болгарии*, цит. выше, п. 55.

⁵⁸ Цит. выше, сноска 11.

⁵⁹ <http://www.wwf.ru/resources/news/article/11191>.

⁶⁰ Пункт 6 статьи 2: 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, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества».

⁶¹ ЕСПЧ, *Tebieti Mühafize Cemiyeti и Israfilov против Азербайджана*, жалоба № 37083/03, 8 октября 2009 г., п. 62.

⁶² Статья 54 Конституции предусматривает: «1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. 2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон».

⁶³ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 4.1, стр. 43.

«...применяя [положения, устанавливающие административную ответственность, суды] Российской Федерации обязаны учитывать ... масштаб и последствия организованных ... политических акций, а также иные обстоятельства, характеризующие степень общественной опасности совершенного административного правонарушения, и назначать административный штраф в максимальном размере, только если его наложение в меньшем размере не позволит надлежащим образом обеспечить предупреждение совершения новых нарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». ⁶⁴ В данной связи Суд признал, что ⁶⁵ «положение части 1 статьи 19.34 КоАП, предусматривающее минимальные размеры административного штрафа ... не позволяет ... надлежащим образом учесть характер и последствия ... правонарушения, степень вины ... и финансовое положение [правонарушителя], а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства» и является «не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3) [запрет злоупотребления правами] ⁶⁶, 19 (части 1 и 2) [принцип равенства перед законом и судом]... и 55 (часть 3) [принцип соразмерности законного вмешательства в защищенные Конституцией права]». ⁶⁷

51. Решение о несоразмерности санкций подтвердило уже сложившуюся практику Суда. Так, по ряду дел Конституционный Суд приходил к выводу о том, что положение, устанавливающее чрезмерно высокий уровень минимального административного штрафа и не позволяющее применить более низкий штраф, не соответствовало Конституции. ⁶⁸

Вопросы, не затронутые в Постановлении Суда

52. Не все проблемы соответствия изменений в Закон «Об НКО» международному праву в области прав человека, отмеченные в Части II настоящего Доклада, были рассмотрены Конституционным Судом; в действительности, не все из них поднимались в жалобах, поданных в Суд. В своих жалобах заявители говорили о дискриминации и стигматизации НКО наряду с непредсказуемыми последствиями закона и несоразмерностью санкций. Данные вопросы были рассмотрены Судом в Постановлении. Однако Суд ограничился анализом характера и последствий вмешательства в право на свободу объединения, а также рассмотрением вопроса о том, приводят ли оспариваемые положения к дискриминации и стигматизации НКО и(или) их членов.

53. Не получил подробного освещения в Постановлении Конституционного Суда вопрос о том, составляет ли оспариваемый Закон вмешательство в права на свободу объединения и свободу выражения мнения российских НКО и их членов, ограничивая их способность эффективно функционировать в свете обязанности зарегистрироваться в качестве иностранных агентов, а также устанавливая в их отношении дополнительные административные обязательства. Суд также не рассмотрел вопроса о том, является ли вмешательством в свободу выражения мнения обязательство зарегистрироваться в качестве иностранного агента и дополнительное обязательство сопровождать все публикации НКО, зарегистрированной в данном качестве, указанием на то, что материалы публикуются иностранным агентом. Отметив, что регистрация в качестве иностранного агента не мешает НКО принимать участие в деятельности, которая считается «политической», или получать иностранное финансирование, Суд не рассмотрел иных форм вмешательства в права НКО на свободу объединения и выражения мнения.

⁶⁴ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 4.2, стр. 47

⁶⁵ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 4.2, стр. 49

⁶⁶ Часть 3 статьи 17 устанавливает: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

⁶⁷ Цит. выше, сноска 31.

⁶⁸ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации: от 13 февраля 2013 г. № 4-П, от 17 января 2013 г., № 1-П.

Необходимость и соразмерность

54. Существенно, что хотя Суд и рассмотрел вопрос о том, преследуют ли оспариваемые изменения в Закон «Об НКО» законную цель (такую как повышение открытости деятельности НКО и защита национального суверенитета), он не указал – поскольку уже признал отсутствие вмешательства в свободу объединения, - являются ли предусмотренные законом ограничения необходимыми и соразмерными заявленным целям. Следовательно, в Постановлении Конституционного Суда отсутствует анализ одного из ключевых вопросов, связанных с соответствием изменений в Закон «Об НКО» международному праву в области прав человека. Как указывалось выше, в Заключение МКЮ изменения рассматривались в свете международно-правовых принципов необходимости и соразмерности и делался вывод о том, что меры, предусмотренные законом, не соответствуют данным стандартам, поскольку не служат насущной общественной потребности, а также несоразмерны законной цели. По вопросу о наличии насущной общественной потребности следует отметить, что еще до вступления изменений в Закон «Об НКО» в силу российские НКО были обязаны предоставлять регулярную отчетность уполномоченным органам.⁶⁹ С точки зрения пропорциональности данных мер, обязательство зарегистрироваться в качестве иностранного агента является большой ловушкой, в которую могут попасть многочисленные организации, принимающие участие в законной деятельности. Далее, закон оказывает «охлаждающий эффект», устанавливая обязательство зарегистрироваться в качестве иностранного агента и обременительные требования, вытекающие из данного статуса, еще до того, как НКО обратится за иностранным финансированием, когда еще неясно, будет ли оно предоставлено или нет.

⁶⁹ См. обзор старых и новых обязательств, цит. выше, сноска 5

V. ПОСЛЕДНИЕ НОВОВВЕДЕНИЯ

70. После опубликования Постановления Конституционного Суда в Российской Федерации было принято законодательство, изменившее порядок признания НКО иностранным агентом. В соответствии с Законом № 147-ФЗ, который был принят 4 июня 2014 г. и вступил в силу 6 июня 2014 г., Министерство юстиции имеет право по собственной инициативе зарегистрировать в качестве иностранного агента российские НКО, которые подпадают под определение, предусмотренное Законом об иностранных агентах 2012 г. Таким образом, закон позволяет не дожидаться от НКО подачи заявления о регистрации в качестве иностранного агента. Данный закон уже начал приводиться в исполнение, и ряд российских НКО были зарегистрированы Министерством юстиции в качестве иностранных агентов.⁷⁰ Лишив НКО возможности выбора – каким бы ограниченным он ни был – по вопросу о регистрации в качестве иностранного агента, новый закон может привести к еще более массовым нарушениям свободы объединения и выражения мнения при признании организаций «иностранными агентами», поскольку представляется весьма вероятным, что Министерство юстиции регистрирует в указанном качестве большое количество НКО помимо их воли. МКЮ обеспокоена тем, что регистрация НКО по инициативе Министерства юстиции, предусмотренная действующим законодательством, может привести к произвольному и несоразмерному вмешательству в данные права. Так, несмотря на то, что НКО, внесённая в реестр иностранных агентов, после регистрации может воспользоваться средствами правовой защиты, обжаловав решение Минюста в судебном порядке, такое производство (как было отмечено МКЮ по ряду процессов, связанных с обжалованием решений, принятых на основании изменений 2012 г.) может затянуться на несколько месяцев. Кроме того, действующее законодательство не предусматривает возможность исключения НКО из реестра иностранных агентов, даже если, к примеру, НКО, внесённая в реестр, впоследствии отказывается от иностранного финансирования в полном объёме или прекращает вести деятельность, которая была признана политической и стала основанием для ее внесения в реестр.

71. Последние изменения законодательства, регулирующего порядок признания «иностранным агентом», внесённые Законом № 147-ФЗ, позволяют предположить, что в Конституционный Суд будут поступать дальнейшие жалобы на нарушения прав на свободу объединения и выражения мнения. Такие жалобы действительно возможны, поскольку, рассматривая вопрос о конституционности изменений в Закон «Об НКО» 2012 г., Суд подчеркнул, что регистрация в качестве иностранного агента зависит от свободной воли НКО пройти такую регистрацию, тогда как в соответствии с изменениями 2014 г. свобода выбора у НКО отсутствует.

⁷⁰ Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации:
<http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

VI. Выводы и рекомендации

Выводы

55. МКЮ обеспокоена тем, что в Постановлении Конституционного Суда не были рассмотрены все аспекты несоответствия изменений в Закон «Об НКО» международно-правовым обязательствам Российской Федерации в области прав человека.

56. Тем не менее, МКЮ приветствует ряд выводов Конституционного Суда по данному делу, направленных на решение конкретных сложностей, возникших в связи с применением изменений в Закон «Об НКО». В частности, Суд сузил понятие «политической деятельности», указав, что деятельность члена НКО в личном качестве не может рассматриваться как деятельность самой НКО. Относительно понятия иностранного финансирования Суд также пояснил, что денежные поступления, от которых НКО отказалась, не могут считаться финансированием по смыслу определения иностранного агента.

57. Далее, МКЮ полностью поддерживает вывод Суда о том, что карательные меры, предусмотренные изменениями в Закон «Об НКО», не являются пропорциональными.

58. МКЮ отмечает, что хотя изначально пределы рассмотрения Суда ограничивались вопросом о конституционности оспариваемых положений, в Постановлении Суд также сослался на положения Европейской Конвенции по правам человека, судебную практику Европейского Суда по правам человека и рекомендации Комитета министров Совета Европы. Тем не менее, МКЮ обеспокоена тем, что постановление Конституционного Суда не устранило несоответствия изменений в Закон «Об НКО» международному праву в области прав человека по целому ряду аспектов.

Вмешательство в свободу объединений и выражения мнения

59. Прежде всего, МКЮ озабочена тем, что Суд недооценил воздействие изменений в Закон «Об НКО» на осуществление прав НКО и их членов на свободу объединения и выражения мнения. По мнению Суда, российские НКО, обязанные зарегистрироваться в качестве иностранных агентов, не подвергаются стигматизации или дискриминации по сравнению с теми НКО, у которых отсутствует такая обязанность. Так, Суд подчеркнул, что поскольку российские НКО могут продолжать получать иностранное финансирование и после регистрации в качестве иностранных агентов, они не ограничиваются в своей деятельности, в том числе политического характера, а обязательство зарегистрироваться возникает только после того, как у НКО появляется намерение участвовать в политической деятельности; данное обязательство не является дискриминацией и стигматизацией и, следовательно, положения изменений в Закон «Об НКО», устанавливающие данное обязательство, соответствуют статьям Конституции, которые запрещают дискриминацию (статья 19), провозглашают и защищают человеческое достоинство (статья 21) и защищают право на свободу объединения (статья 30).

60. Однако МКЮ обеспокоена тем, что такое толкование не отражает реальное положение, в котором оказались НКО. После принятия изменений, несмотря на то, что с точки зрения права российским НКО, обязанным зарегистрироваться в качестве иностранного агента, не возбраняется участвовать в деятельности, которая может быть признана «политической» по смыслу изменений в Закон «Об НКО», и они могут продолжать получать финансирование от иностранных грантодателей, в действительности последствия регистрации в качестве иностранного агента считаются настолько пагубными, что на сегодняшний день НКО, которые обязаны зарегистрироваться, предпочитают самоликвидацию шельмованию в качестве «иностранного агента».⁷¹ Так, НКО, которых принуждают к регистрации, опасаются стигматизации, а руководство и члены таких НКО предвидят возможность уголовного преследования по основаниям, предусмотренным статьей 275 Уголовного

⁷¹ Мемориал (СПб), Бок-о-Бок, Женщины Дона.

кодекса в новой редакции,⁷² которая устанавливает уголовную ответственность за государственную измену. Закон № 190-ФЗ⁷³ от 12 ноября 2012 г. расширил состав данного преступления, дополнив перечень действий, которые являются изменой, следующими: «оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации». Вопрос о потенциальном воздействии Закона № 190-ФЗ, который изменил положения, регулирующие ответственность за государственную измену, на свободу выражения мнения рассматривался в Заключении Венецианской комиссии, принятом на 99-ой пленарной сессии 13-14 июня 2014 г.⁷⁴ Особую обеспокоенность Венецианской комиссии вызвал тот факт, что новое определение измены может использоваться властями, чтобы заглушить критику.

61. Как было подробно указано МКЮ в Заключении, а также упомянуто в пункте 38 настоящего Доклада, практика ЕСПЧ и КПЧ ООН предусматривает, что при решении вопроса о наличии вмешательства в права на свободу объединения и выражения мнения важно учитывать не только законодательство, но и реальное воздействие мер, принимаемых государством. Данные выводы вытекают из общего принципа, закрепленного ЕСПЧ, в соответствии с которым предусмотренные Конвенцией права должны быть защищены таким образом, чтобы быть практичными и эффективными, а не теоретическими и иллюзорными. Так, рассматривая различные препятствия к получению финансовой поддержки от иностранных грантодателей по делу *Ramazanova и другие против Азербайджана*,⁷⁵ ЕСПЧ указал: «... даже если предположить, что теоретически у ассоциации было право на существование, национальное законодательство фактически ограничивало ее способность функционировать надлежащим образом. Так, она не могла получать какие-либо «гранты» или финансовые пожертвования, которые являются одним из основных источников финансирования неправительственных организаций в Азербайджане. В отсутствие необходимого финансирования ассоциация не могла участвовать в благотворительной деятельности, что являлось главной целью ее существования». Напротив, Конституционный Суд учитывал исключительно букву закона, не принимая во внимание фактические обстоятельства, лишаящие российские НКО возможности надлежащим образом функционировать, если они регистрируются в качестве иностранного агента.

62. МКЮ особенно обеспокоена тем, что Суд отклонил довод о стигматизации организации в результате регистрации НКО в качестве иностранного агента, которая пагубно влияет на работу НКО и ее членов. Суд пришел к выводу о том, что поскольку регистрация НКО преследует законную цель, это автоматически лишает понятие «иностранная организация» какого-либо отрицательного значения. Тем не менее, НКО, получающие иностранное финансирование, сталкиваются с давлением, и многие считают, что они предают интересы России и действуют в интересах иностранных грантодателей. В Заключении по изменениям в Закон «Об НКО» Венецианская комиссия привела результаты социального опроса, организованного в России Левада-центром, которые подтвердили, что понятие «иностранная организация» у многих по-прежнему вызывает негативные ассоциации.⁷⁶ В своем Особом мнении судья Ярославцев также согласился с тем, что такая регистрация приводит к стигматизации НКО, указав, что данная «законодательная конструкция... предполагает негативную оценку [НКО-иностранного агента] со стороны государства, рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею деятельности».⁷⁷

⁷² Статья 275 Уголовного кодекса в новой редакции гласит: «Государственная измена, то есть совершенные гражданином Российской Федерации шпионаж, 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»

⁷³ Закон № 190-ФЗ от 12 ноября 2012 г. «О внесении изменений в Уголовный кодекс и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса».

⁷⁴ Цит. выше, сноска 28.

⁷⁵ ЕСПЧ, *Ramazanova и другие против Азербайджана*, жалоба № 44363/02, 1 февраля 2007 г., п. 59.

⁷⁶ Цит. выше, сноска 38, пп. 54-55.

⁷⁷ Особое мнение судьи Ярославцева, Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., стр. 71.

Предусмотрено законом

63. Суд постановил, что оспариваемый Закон соответствует принципу правовой четкости и предсказуемости, исходя из своего вывода о том, что понятие «иностранный агент» является определенным и не возникает сложностей с решением вопроса о том, когда НКО должна зарегистрироваться в качестве иностранного агента. Однако МКЮ считает, что предложенное Судом определение «политической деятельности» является расширительным и не ограничивается конкретными видами деятельности, которая, как правило, может считаться политической. Так, указав, что «при отнесении тех или иных мероприятий ... к политическим акциям ... принципиальное значение должны иметь их ... нацеленность на публичный резонанс и привлечение внимания со стороны государственного аппарата и(или) гражданского общества», Суд утвердил крайне широкое определение политической деятельности, что не способствует его четкости.⁷⁸ МКЮ соглашается с особым мнением судья Ярославцева о том, что «практика применения этого законоположения показывает, что правоприменительные органы руководствуются широким понятием термина «политическая деятельность», которое включает в себя различные виды общественной деятельности – «формирование общественного мнения по любым вопросам государственной и общественной жизни и доведение его до сведения широкого круга граждан», «политическое воспитание и образование граждан», «организация, финансирование, участие в любых мероприятиях с целью выражения и формирования мнений», «выдвижение требований по вопросам внешней и внутренней политики».⁷⁹ Кроме того, МКЮ отмечает, что решение Конституционного Суда по данному вопросу расходится с постановлением Европейского Суда по правам человека по делу *Zhechev против Болгарии*, в котором ЕСПЧ подчеркнул, что «понятие «политический» является неопределенным по своей природе и может иметь в значительной степени различное понимание».⁸⁰

64. МКЮ также обеспокоена тем, что Суд расширительно истолковал понятие иностранного финансирования, указав, что «[н]и временные (продолжительность, систематичность, однократность), ни количественные (размер, объем), ни видовые (пожертвования, гранты, премии и т.п.) характеристики получаемых ... денежных средств... юридического значения не имеют».⁸¹

Законная цель и необходимость для достижения законной цели

65. У МКЮ вызывает особую обеспокоенность тот факт, что Суд не обосновал своего вывода о том, что изменения в Закон «Об НКО» преследуют цель повышения открытости деятельности НКО в Российской Федерации и защиты государственного суверенитета, а также не проанализировал, служат ли принятые меры законной цели по смыслу международного права в области прав человека, и если да, то каким образом. Суд не пояснил, почему законодательство об НКО в предшествующей редакции не удовлетворяло требованиям открытости деятельности НКО, включая НКО, которые обращаются за грантами к иностранным грантодателям, и каким образом дополнительные административные обязательства, предусмотренные изменениями в Закон «Об НКО», помогут защитить суверенитет или обеспечить большую открытость. В своём особом мнении судья Ярославцев обратился к этой теме, указав, что «введение указанной обязанности [зарегистрироваться в качестве иностранного агента] не имеет никакого объективного и разумного оправдания, так как соответствующие положения о контроле над деятельностью некоммерческих организаций детально прописаны в Федеральном законе «О некоммерческих организациях»».⁸²

66. Относительно потенциальной угрозы государственному суверенитету Суд предположил, что сама по себе возможность того, что полученное иностранное финансирование будет использоваться, чтобы оказать влияние на правительство в интересах иностранных организаций, оправдывает предусмотренные законом ограничения. Суд указал: «Учитывая, что получение [иностранного финансирования] не исключает

⁷⁸ Цит. выше, сноска 9.

⁷⁹ Цит. выше, сноска 76, стр. 66.

⁸⁰ ЕСПЧ, *Zhechev против Болгарии*, жалоба № 57045/00, 21 июня 2007 г., п. 55.

⁸¹ Цит. выше, сноска 34.

⁸² Цит. выше, сноска 53, стр. 70.

возможности его использования для оказания влияния на государственные органы [...] в интересах [грантодателей], [оспариваемый Закон] согласуется с [защитой государственного суверенитета]» [курсив МКЮ].⁸³ Представляется, что данный подход противоречит принципу правовой определенности и предполагает, что НКО могут быть признаны иностранными агентами по признаку потенциальной, а не фактической деятельности; такое истолкование закона вполне может привести к произвольному применению его положений.

67. Существенно, что вопрос о соразмерности ограничений поднимался в Конституционном Суде исключительно с точки зрения пропорциональности карательных мер (административных санкций). Тем не менее, заслуживает сожаления тот факт, что Суд не рассмотрел вопроса о наличии иного вмешательства в права НКО и их членов (Суд отказался признать наличие такого вмешательства в части жалоб на дискриминацию и стигматизацию) и не проанализировал необходимость и соразмерность такого вмешательства в права человека, как регистрационные и вытекающие из них требования.

68. Таким образом, по мнению МКЮ:

- Постановление Конституционного Суда основано на допущении –опрровергаемом реальным опытом НКО – о том, что изменения в Закон «Об НКО» не являются вмешательством в свободу объединения и выражения мнения НКО, поскольку НКО, зарегистрированные в качестве иностранного агента, могут продолжать свободную деятельность и не подвергаются стигматизации в результате регистрации.

- Данное предположение не принимает во внимание сложившуюся практику ЕСПЧ и КПЧ, более широко понимающих меры, которые могут ограничивать права на свободу объединения и выражения мнения. Так, ЕСПЧ постановил, что «термин «ограничение», использованный в пункте 2 статей 11 и 10 Конвенции, может означать широкий спектр мер,⁸⁴ включая ограничение возможностей по поиску финансовой поддержки,⁸⁵ карательные меры,⁸⁶ и меры, которые оказывают «охлаждающий эффект».⁸⁷

- Понятие «политическая деятельность», принятое Конституционным Судом, не внесло необходимую ясность в определение, предусмотренное изменениями в Закон «Об НКО», и не сузило его таким образом, чтобы оно соответствовало требованию о том, что ограничение прав на свободу выражения мнения и объединения должно быть предусмотрено законом, как следует из принципа законности. Напротив, Постановление Конституционного Суда может привести к дальнейшему расширению данного определения. Это означает, что у руководства и членов НКО, получающих иностранное финансирование, практически нет возможности предвидеть, позволяет ли их деятельность причислить НКО к иностранным агентам, и если да, то при каких обстоятельствах.

- Суд не обосновал своего вывода о том, что изменения в Закон «Об НКО» направлены на обеспечение повышенной открытости деятельности НКО в Российской Федерации и защиту государственного суверенитета. Суд также отказался признать, что в любом случае ни одна из этих целей не относится к допустимым основаниям ограничения прав на свободу выражения мнения и объединения, предусмотренным международным правом в области прав человека.

⁸³ Постановление Конституционного Суда № 10-П от 8 апреля 2014 г., п. 3.2, стр. 29.

⁸⁴ ЕСПЧ, *Ezelin против Франции*, жалоба № 11800/85, 26 апреля 1991 г., п. 39, аналогичный подход см. в деле *Mkrtchyan против Армении*, жалоба № 6562/03, 11 января 2007 г., п. 37; *Galstyan против Армении*, жалоба № 26986/03, 15 ноября 2007 г., п. 100; *Osmani и другие против Бывшей Югославской Республики Македонии* (реш.), жалоба № 50841/99.

⁸⁵ ЕСПЧ, *Parti Nationaliste Basque-Organization Regionale D'Irarralde против Франции*, жалоба № 71251/01, 7 июля 2007 г., п. 38.

⁸⁶ ЕСПЧ, *Христианско-демократическая народная партия против Молдовы*, жалоба № 28793/02, 14 февраля 2006 г., п. 47.

⁸⁷ ЕСПЧ, *Vaczkowski и другие против Польши*, жалоба № 1543/06, 3 мая 2007 г., п. 67.

- В Постановлении Суда также не указано, являются ли оспариваемые изменения, которые устанавливают дополнительные административные обременения в отношении НКО, признанных иностранными агентами (такие как дополнительный аудит, проверки и требование сопровождать публикации указанием на то, что НКО является «иностранном агентом») действительно необходимыми в демократическом обществе. За исключением санкций, предусмотренных КоАПом, Суд не пояснил, являются ли данные меры, которые, по мнению МКЮ и ряда экспертов, составляют вмешательство в права на свободу объединения и свободу выражения мнения российских НКО, соразмерными законным целям, которые преследуют изменения.

69. Следовательно, МКЮ считает, что в Постановлении Конституционного Суда не рассмотрен ряд аспектов изменений в Закон «Об НКО», которые являются нарушением международно-правовых обязательств Российской Федерации по соблюдению прав на свободу выражения мнения и объединения или способствуют таким нарушениям.

Рекомендации

72. МКЮ считает, что по итогам вынесения Постановления Конституционного Суда изменения в Закон «Об НКО» 2012 г. продолжают противоречить обязательствам Российской Федерации по международному праву в области защиты прав человека и должны быть отменены. Дальнейшие изменения закона 2014 г., дополняющие систему регистрации «иностранного агента», учрежденной изменениями 2012 г., также подлежат отмене.

73. До тех пор пока Закон «Об НКО» в редакции 2012 г. и 2014 г. сохраняет силу, МКЮ призывает Министерство юстиции, органы прокуратуры и иные уполномоченные органы обеспечить такое применение закона, при котором НКО будут признаваться иностранными агентами только в том случае, если можно будет убедительно доказать, что необходимость регулировать их деятельность именно таким образом обусловлена одной из законных целей, предусмотренных ЕКПЧ и МПГПП, и такое регулирование является наименее ограничительной из мер, которые могут быть приняты в данной ситуации.

74. МКЮ обеспокоена тем, что по ряду последних дел российские суды продолжают применять расширительное определение «иностранного агента», еще более широкое, чем определение Конституционного Суда. МКЮ также призывает российские власти обеспечить наличие достаточно подробных инструкций по термину «иностранная агент», с тем чтобы НКО могли объективно предвидеть, подпадают ли они под действие закона, и если да, то каковы будут его последствия. Данное руководство должно быть подготовлено с учетом позиции Конституционного Суда, а также гарантий, предусмотренных международно-правовыми актами в области прав человека.

75. МКЮ напоминает о том, что поскольку Европейская Конвенция по правам человека и Международный пакт о гражданских и политических правах устанавливают юридические обязательства в отношении Российской Федерации, российским судам следует рассматривать и применять национальное законодательство в соответствии с правами, предусмотренными данными международными договорами.

76. Следовательно, применяя Законы 2012 г. и 2014 г., а также Постановление Конституционного Суда, российским судам следует учитывать гарантии прав на свободу объединения и выражения мнения, предусмотренные статьями 10 и 11 ЕКПЧ и статьями 19 и 22 МПГПП, а также авторитетное мнение Европейского Суда по правам человека и Комитета по правам человека ООН относительно объема и характера данных гарантий.

МКЮ – Члены комиссии

На август 2014 г. (обновлённый список можно найти по адресу: www.icj.org/commission)

Президент:

Проф. Сэр Найджел Родли, Соединённое Королевство

Вице-президенты:

Судья Джон Дауд, Австралия

Судья Мишель Риве, Канада

Исполнительный комитет:

Проф. Карлос Айяла, Венесуэла

Судья Азар Качалия, ЮАР

Проф. Роберт Голдман, США

Проф. Дженни Е. Голдшмидт, Нидерланды

Г-жа Имрана Джалал, Фиджи

Г-жа Каринна Москаленко, Российская Федерация

Проф. Моника Пинто, Аргентина

Другие члены Комиссии:

Проф. Кьонг-Ван Ан, Республика Корея

Судья Адольфо Азкуна, Филиппины

Г-н Муханнад Аль-Хассани, Сирия

Д-р Катарина де Албукерке, Португалия

Г-н Абделазиз Бензакур, Марокко

Судья Иан Бинни, Канада

Сэр Николас Браца, Соединённое Королевство

Проф. Мигель Карбонелл, Мексика

Судья Мозес Чинхенго, Зимбабве

Проф. Андроу Клэпхэм, Соединённое Королевство

Судья Радмила Дичич, Сербия

Судья Юнити Доу, Ботсвана

Судья Элизабет Иватт, Австралия

Г-н Роберто Гарретон, Чили

Проф. Михело Хансунгуле, Замбия

Г-жа Сара Хоссаайн, Бангладеш

Г-жа Гульнора Ишанханова, Узбекистан

Г-н Шаван Джабарин, Палестина

Г-жа Хина Джилани, Пакистан

Судья Калтум Кенноу, Тунис

Проф. Давид Кретцмер, Израиль

Проф. Цезарь Ланда, Перу

Судья Кетил Лунд, Норвегия

Судья Кинсил Мабуза, Свазиленд

Судья Хосе Антонио Мартин Пайин, Испания

Судья Чарльз Мкандавайр, Малави

Г-н Катурима М'Иноти, Кения

Судья Ивон Мокгоро, ЮАР

Судья Санджи Монагенг, Ботсвана

Судья Тамара Морщакова, Российская Федерация

Проф. Витит Мунтарборт, Таиланд

Судья Эгберт Майер, Нидерланды

Д-р Ярна Петман, Финляндия

Проф. Виктор Родригез Ресция, Коста-Рика

Г-н Белисарио дос Сантос Мл., Бразилия

Проф. Марко Сассоли, Италия-Швейцария

Проф. Оливье де Шуттер, Бельгия

Судья Аджит Пракаш Шах, Индия

Судья Раджи Сурани, Палестина

Судья Филипп Текьсе, Франция

Судья Стефан Трексел, Швейцария

Проф. Родриго Упримни Йепес, Колумбия



Международная
комиссия
юристов

P.O. Box 91
Rue des Bains 33
CH 1211 Geneva 8
Switzerland

t +41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org