

Неофициальный перевод с английского

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Совет Европы
Страсбург, Франция

ЖАЛОБА

«Голос» и другие НКО против России

(новая жалоба)

*в соответствии со статьей 34 Европейской Конвенции по правам человека и
статьями 45 и 47 Регламента Суда*

ВАЖНАЯ ИНФОРМАЦИЯ: Настоящая жалоба является официальным юридическим документом, который может повлиять на ваши права и обязанности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава	Страница
I. Стороны	3
Краткое изложение дела	4
II. Изложение фактов	5
Информация о заявителях	5
Политический контекст и принятие закона	8
Применимые правовые стандарты	11
Применимое национальное законодательство	11
Применимые международные стандарты	12
Мнения международных организаций	15
Мнения Правительств	16
Мнения международных и других НКО	16
III. Изложение нарушений Конвенции	17
Нарушение статей 11 и 10 Конвенции	17
Нарушение статьи 14 Конвенции	32
Нарушение статьи 18 Конвенции	33
IV. Заявление в соответствии со статьей 35§1 Конвенции	34
Статус жертвы	34
Нацеленная группа	35
Персональный риск для заявителей-НКО	36
V. Изложение предмета жалобы	38
VI. Другие международные инстанции	39
VII. Список приложенных документов	39
VIII. Заявление и подпись	42

I. СТОРОНЫ

A. ЗАЯВИТЕЛЬ

(См. Дополнение 1 – Данные по 11 российским НКО – заявителям по настоящему делу)

1. Фамилия
2. Имя (имена) и отчество
- Пол
3. Гражданство
4. Род занятий
5. Дата и место рождения
6. Постоянный адрес:
7. Номер телефона:
8. Адрес проживания в настоящее время (если отличается от п. 6)
9. 10. Имя, фамилия и род занятий представителей: *Анастасия Ражикова, Анна Собко, Кирилл Коротеев, Татьяна Черникова и Фуркат Тишаев – юристы Правозащитного Центра Мемориал; Филип Лич – адвокат, Профессор по Правам Человека, Университет Мидлсекс; Директор Европейского Центра Защиты Прав Человека (EHRAC); Бил Бауринг – адвокат, Профессор Права, Колледж Биркбек, Университет Лондонской Школы Права; Джоанна Эванс, адвокат, Старший юрист Европейского Центра Защиты Прав Человека (EHRAC).*
11. Адрес представителей: *12а, Малый Каретный переулок, Москва, 127051, Российская Федерация*
12. Телефон: +7 (495) 225-31-18 Факс: +7 (495) 699-11-65

B. ВЫСОКАЯ ДОГОВАРИВАЮЩАЯСЯ СТОРОНА

13. *Российская Федерация*

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ДЕЛА

- i. Настоящая жалоба подается от имени одиннадцати заявителей – правозащитных НКО в России – в связи с принятием и вступлением в силу в ноябре 2012 г. так называемого Закона об «иностранных агентах», который серьезно ущемляет право заявителей на свободу объединения и свободу слова, в соответствии со статьями 11 и 10 Европейской Конвенции по защите Прав Человека. Заявители также указывают на нарушение статей 14 и 18 Конвенции в совокупности со статьями 11 и 10.
- ii. Заявители считают себя жертвами действия Закона об «иностранных агентах» по двум причинам. Во-первых, с момента вступления в силу Закона на заявителей налагается обязанность вступить в реестр «иностранных агентов» и дополнительно отчитываться по своей деятельности и финансированию. Во-вторых, заявители рискуют напрямую пострадать от применения к ним различных санкций, предписанных этим Законом. В частности, заявители полагают, что такой риск вытекает из их принадлежности к особой группе (НКО, действующие в сфере защиты прав человека), а также из того факта, что они вынуждены изменить свою деятельность или же будут подвергнуты санкциям, включая приостановление деятельности НКО и уголовное преследование ее руководителей.
- iii. Закон об «иностранных агентах» предусматривает появление новой категории НКО в России: НКО, выполняющие функции «иностранных агентов». НКО - иностранный агент подпадает под более строгое регулирование государственными органами её деятельности и финансовых операций. В соответствии с положениями оспариваемого закона, для того, чтобы рассматриваться в качестве «иностранного агента» НКО должна отвечать двум критериям: 1) получать иностранное финансирование и 2) участвовать в "политической деятельности". Однако, Закон об «иностранных агентах» существенно расширяет определение "политической деятельности", которое отныне включает любую "политическую акцию" и/или воздействие на общественное мнение в целях изменения "государственной политики". Поскольку "политическая акция" и "государственная политика" в российском законодательстве не определены, заявители полагают, что оспариваемый закон допускает произвольное применение и злоупотребления, предоставляя государственным органам неоправданно широкую свободу усмотрения при решении вопроса о том, что является политической деятельностью.
- iv. Заявители выражают особенную озабоченность в связи с риском получить ярлык «иностранных агентов», поскольку это словосочетание вызывает крайне негативные ассоциации у большинства носителей современного русского языка. В самом деле, результаты опроса общественного мнения ясно показывают, что подавляющее большинство русскоязычных респондентов проводят аналогию между "иностранным агентом" и "шпионом" или даже "предателем". Более того, все материалы, издаваемые внесенной в реестр НКО, должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы НКО – иностранным агентом. В таком контексте пострадает профессиональная репутация заявителей, равно как и их способность эффективно выполнять свои функции. Они никогда не согласятся на клеймо «иностранных агентов» и, поэтому, будут подвергнуты административным санкциям и уголовному преследованию; эти НКО также могут быть ликвидированы.
- v. Принимая во внимание, что источником нарушения прав заявителей является законодательный акт, заявители предполагают наличие структурной проблемы, которая затронет примерно 1000 НКО по всей России. Таким образом, настоящее дело затрагивает системную проблему и, поэтому, заявители призывают Суд рассматривать его в **приоритетном порядке**, согласно Правилу 41 Регламента Суда. По мнению заявителей, настоящее дело подпадает под категорию II политики приоритетности дел, принятую Судом, поскольку: а) дело затрагивает структурную проблему и б) дело касается важного вопроса общественного характера.
- vi. Ввиду того, что источником нарушения Конвенции является Закон об «иностранных агентах», заявители, ссылаясь на статью 46 Европейской Конвенции и в дополнение к своим требованиям по принятию индивидуальных мер, просят Суд применить меры общего характера с целью прекращения нарушения прав, гарантированных Конвенцией.

II ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ

Информация о заявителях

14.1 **Первый заявитель**, калининградская региональная общественная организация "Экозащита! - Женсовет" (далее – **Экозащита**) – российская НКО, которая была создана в 1989 г. с целью защиты окружающей среды и конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду в Калининградской области Российской Федерации. Экозащита выступает за привлечение внимания общественности к экологическим проблемам и выступает за изменение экологического законодательства России (см. приложение 1). Экозащита уделяет особое внимание проблемам безопасности энергетики. В частности, Экозащита постоянно критикует органы государственной власти Российской Федерации за использование атомной энергии, ископаемых природных ресурсов и за утилизацию ядерных отходов. Важной частью работы Экозащиты является защита и восстановлению прав пострадавших от ядерных аварий в судах (см. приложение 23).

14.2 **Второй заявитель**, Фонд в поддержку демократии "Голос" (далее – «**Голос**») - это ведущая российская НКО, которая осуществляет независимое наблюдение за выборами в России с 2000 г. Местонахождение постоянно действующего руководящего органа организации – город Москва. «Голос» также занимается защитой избирательных прав граждан. В настоящее время наблюдатели «Голоса» действуют более чем в 40 регионах России, охватывая, таким образом, почти половину страны (см. приложение 24). «Голос» стремится к усилению роли НКО и граждан в процессе принятия решений государственными органами и к улучшению российского законодательства, регулирующего проведение выборов. «Голос» также информирует общественность о правовом регулировании проведения выборов в России.¹ С начала 2000-х годов, «Голос» принимал активное участие в наблюдении за региональными и федеральными выборами, включая выборы в Государственную Думу РФ и выборы Президента РФ. Так, во время последних выборов в Государственную Думу 4 декабря 2011, а также выборов Президента 4 марта 2012, «Голос» публично заявлял о масштабных фальсификациях и нарушениях избирательного законодательства (см. приложение 24).

Для более подробной информации – см. параграфы 14.12 – 14.16 ниже.

14.3 **Третий заявитель**, Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация "Гражданский Контроль" (далее – **Гражданский контроль**), российская региональная НКО, которая была создана в 1992 г. и занимается главным образом вопросами соблюдения прав человека правоохранительными органами и судами. Проекты Гражданского Контроля касаются следующих областей: прозрачность судопроизводства, доступ к правосудию, внедрение медиационных процедур, развитие службы пробации, доступ к правительственной информации, противодействие ксенофобии и расовой нетерпимости.² Гражданский Контроль регулярно проводил общественные кампании по перечисленным выше тематикам и активно участвовал в диалоге с российскими государственными органами (законодательными, исполнительными и судебными) с целью изменения существующего законодательства, практики (см. приложение 3) и/или государственной политики в этих вопросах (см. приложение 25).

14.4 **Четвертый заявитель**, Региональная общественная благотворительная организация помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское Содействие" (далее – **Комитет «Гражданское Содействие»**) – российская НКО, учрежденная в 1990 г. и являющаяся в настоящий момент ведущей негосударственной организацией, работающей в области проблем миграции в России. Местонахождение постоянно действующего руководящего органа организации – город Москва. С 1998 г. Комитет «Гражданское Содействие» - постоянный партнер УВКБ ООН. Основная деятельность «Гражданского Содействия» касается юридической, медицинской и социальной помощи вынужденным мигрантам (беженцам, вынужденным переселенцам, перемещённым внутри страны лицам) в России; борьбе с безгражданством; противодействию дискриминации мигрантов; улучшению

¹ См. также интернет-сайт Голоса: <http://www.golos.org/about>

² См. Также интернет-сайт третьего заявителя: <http://www.citwatch.org/projects/>

общественного мнения по отношению к мигрантам; содействию улучшению законодательства и государственной политики в области миграции в России. Комитет «Гражданское Содействие» регулярно проводит семинары, пресс-конференции (см. приложение 4) и собрания общественности, посвященные обсуждению этих вопросов (см. приложение 26).³

14.5 **Пятый заявитель**, Межрегиональная общественная организация "Комитет Против Пыток" (далее – **Комитет против Пыток или КПП**), является одной из ведущих российских региональных НКО, занимающейся борьбой с использованием пыток правоохранительными органами в России. Местонахождение постоянно действующего руководящего органа организации – город Нижний Новгород. КПП была создана в 2000 г. и в настоящий момент представлена в Нижегородской области, Оренбургской области, Республике Башкортостан, Республике Марий Эл, и Чеченской Республике Российской Федерации. Основные сферы деятельности КПП - юридическая, медицинская и социальная помощь жертвам пыток; отслеживание и сбор информации об использовании пыток; привлечение общественного внимания к проблеме использования пыток в России и ее масштабам; содействие формированию общественного мнения в духе неприятия применения насилия и жестокости государственными органами при осуществлении управления, поддержания правопорядка и отправления правосудия. КПП активно содействует совершенствованию законодательства с целью разработки механизмов по предотвращению использования пыток.⁴

14.6 **Шестой заявитель**, Автономная некоммерческая организация "Машр" (далее – **Машр**) – это НКО, действующая преимущественно на территории Республики Ингушетия, созданная в 2005 г. родственниками пропавших без вести. Основная деятельность Машр - мониторинг случаев насильственных исчезновений в Ингушетии и прилегающих регионах, информирования общественности обо всех случаях похищения людей, когда есть основания считать, что эти преступления совершили представители государственных силовых ведомств.⁵ Машр также отслеживает и предаёт гласности иные случаи нарушений со стороны правоохранительных органов в Республике Ингушетия, такие как пытки, бесчеловечное обращение, несоразмерное применение силы в ходе специальных операций (см. приложение 28).

14.7 **Седьмой заявитель**, Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал" (далее – **Международный Мемориал**) – российская НКО, которая фактически была учреждена в 1989 году, но получила регистрацию в России в 1992 г. Местонахождение постоянно действующего руководящего органа организации – город Москва. Целями Международного Мемориала являются: содействие построению развитого гражданского общества и демократического правового государства, исключающего возможность возврата к тоталитаризму; участие в формировании общественного сознания на основе ценностей демократии и права, утверждение прав личности в политической практике и общественной жизни. Текущая деятельность Международного Мемориала делится на две главные отрасли: 1) историческая и просветительная деятельность, включая исследование и предание гласности информации о преступлениях и массовых нарушениях прав человека, совершенных тоталитарными режимами в прошлом и имеющих последствия в настоящем, увековечение памяти жертв политических репрессий, инициирование публичных обсуждений по этим проблемам и 2) правозащитная деятельность, включая, среди прочего, юридическую помощь жертвам политических репрессий, содействие законотворческому процессу с целью улучшения правовых гарантий жертвам политических репрессий (см. приложение 29).⁶ Правление Международного Мемориала описывает деятельность седьмого заявителя следующим образом:

«Мемориал», как организация, работающая с исторической памятью, обязан помнить, - и напоминать обществу, - что в недавней отечественной истории кампании вокруг «иностранный агентуры», якобы действующей в нашей стране, не раз служили пропагандистским обеспечением для государственного террора и преследования инакомыслящих. Достаточно вспомнить 1937-1938 гг., когда от сотен тысяч людей также добивались признания в том, что они являются «иностранными агентами»; да и в более поздние времена критиков режима часто объявляли

³ См. также интернет-сайт четвертого заявителя: <http://refugee.ru/index/0-2>

⁴ См. также интернет-сайт КПП: <http://www.pytkam.net/o-komitete.obschaya-infomacia>

⁵ Для более подробной информации, см. интернет-сайт Машр: <http://www.mashr.org/>

⁶ См. также интернет-сайт Международного Мемориала: <http://memo.ru/s/62.html>

«наймитами Запада» (см. приложение 90).

14.8 **Восьмой заявитель**, Региональная общественная организация "Московская группа содействия выполнению Хельсинских соглашений – Московская Хельсинская Группа" (*далее – Московская Хельсинская Группа или МХГ*) – старейшая российская правозащитная организация, которая была создана в 1976 г. (*см. приложение 30*). МХГ – это многопрофильная НКО, которая охватывает широкий круг вопросов правозащитной деятельности. Главные сферы деятельности МХГ включают: 1) отслеживание нарушений прав человека в России в различных областях, начиная от прав ребенка и заканчивая свободой выборов; 2) образовательная и просветительская деятельность, включая организацию, в том числе, школ по правам человека, проведение семинаров и тренингов; 3) поддержка правозащитных инициатив других НКО.⁷

14.9 **Девятый заявитель**, Фонд содействия защите прав и свобод граждан "Общественный Вердикт" (*далее – Общественный Вердикт*) является не имеющей членства некоммерческой организацией, учрежденной юридическими лицами в 2004 году для реализации юридической и социальной защиты прав и свобод граждан РФ, пострадавших в результате несовершенства правоохранительной системы РФ, а также в целях содействия укреплению законности и правопорядка в России. Местонахождение постоянно действующего руководящего органа организации – город Москва. Общественный Вердикт занимается сбором и анализом информации о нарушении прав человека, предоставляет юридическую и социальную поддержку жертвам нарушений, разрабатывает рекомендации по усовершенствованию правоохранительной системы РФ, способствует информированности общества о существующих системных проблемах в деятельности российских правоохранительных органов (*см. приложение 9*).⁸

14.10 **Десятый заявитель**, Межрегиональная общественная организация "Правозащитный Центр Мемориал" (*далее – Правозащитный центр "Мемориал" или ПЦ Мемориал*) является российской НКО, которая была создана в 1991 г. и в настоящее время работает по широкому спектру защиты прав человека в России. Местонахождение постоянно действующего руководящего органа организации – город Москва. Работа ПЦ Мемориал включает семь главных программ, касающихся следующих вопросов: 1) ведение дел в ЕСПЧ (совместный проект ПЦ "Мемориал" и Европейского центра защиты прав человека); 2) отслеживание нарушений прав человека в ходе вооруженного конфликта и контртеррористических операций на Северном Кавказе (программа "Горячие точки"); 3) противодействие фабрикации уголовных дел в России; 4) поддержка лиц, преследуемых в уголовном порядке по политическим мотивам, защита активистов гражданского общества; 5) правовая помощь мигрантам в России (программа "Миграция и право"); 6) гармонизация межэтнических взаимоотношений. 7) мониторинг нарушений прав человека в Центральной Азии.⁹

14.11 **Одиннадцатый заявитель**, Общероссийское общественное движение "За Права Человека" (*далее – Движение "За права человека" или ЗПЧ*) – это российская НКО, действующая с 1997 г. и в настоящее время объединяющая 120 правозащитных НКО из разных регионов России. Местонахождение постоянно действующего руководящего органа организации – город Москва. Движение "За права человека" – многопрофильная НКО, деятельность которой охватывает широкий спектр вопросов, включая борьбу против нарушения прав человека сотрудниками правоохранительных органов, защиту права граждан на получение медицинской помощи и социальных выплат, оказание организационной, методической, информационной и иной помощи правозащитным, профсоюзным, экологическим и иным НКО, деятельность которых содействует развитию гражданского общества. Движение "За права человека" активно занимается вопросами образования, распространением идей открытого гражданского общества в России, а также работой над законопроектами, направленными на развитие гражданского общества.¹⁰

⁷ Для более подробной информации см. интернет-сайт МХГ: <http://www.mhg.ru/work>

⁸ См. Также интернет-сайт Общественного Вердикта: http://publicverdict.ru/topics/about_us/6002.html

⁹ Для более подробной информации см. интернет-сайт ПЦ Мемориал: <http://memo.ru/s/127.html>

¹⁰ См. интернет-сайт ЗПЧ: <http://www.zaprava.ru/2006032712/o-dvizhenii/o-dvizhenii-zaprava>

Политический контекст и принятие закона *Публичные протесты против фальсификации на выборах*

14.12 4 декабря 2011 г. в России прошли выборы в нижнюю палату российского парламента – Государственную Думу. По официальным данным, политическая партия – «Единая Россия» – получила большинство голосов, а именно 49,3%,¹¹ что давало ей возможность сформировать фракцию, занимающую больше половины мест в нижней палате парламента. В то же время, независимые наблюдатели из разных организаций, включая ОБСЕ,¹² и второго заявителя – НКО «Голос», публично заявили о широкомасштабной фальсификации результатов и многочисленных нарушениях законодательства о проведении выборов (см. приложение 24). В частности, 27 января 2012 «Голос» представил доклад «Выборы в России 4 декабря 2011».¹³ По мнению многих экспертов, включая из протестного движения, обнародование информации «Голосом» внесло существенный вклад в формирование широкомасштабного протестного движения в России, которое вылилось, прежде всего, в массовые публичные демонстрации и митинги, прошедшие по всей стране, главным образом, в крупных городах (см. приложения 62, 65 и 80). В частности, по мнению Члена Координационного Совета (КС) оппозиции Сергея Давидиса, «Голос» сыграл огромную роль в распространении протестного движения (см. приложения 80 и 81).

14.13 Заявители-НКО: седьмой (Международный Мемориал), восьмой (МХГ), десятый (ПЦ Мемориал) и одиннадцатый (ЗПЧ) способствовали, наряду со многими другими неправительственными организациями, появлению и формированию накануне парламентских выборов массовых гражданских волонтерских проектов по наблюдению за ходом голосования и подсчета голосов, осуществляемых в рамках действующего в России законодательства (см. приложение 32). Многие участники этих волонтерских проектов по итогам их наблюдений за ходом голосования и подсчета голосов заявили о фактах фальсификаций и нарушений законодательства о проведении выборов.¹⁴

14.14 В период с декабря 2011 г. по сентябрь 2012 г. прошло двенадцать массовых публичных демонстраций против фальсификаций на выборах. В частности, 10 декабря 2010 г. демонстрация на Болотной площади в Москве собрала, по разным оценкам, от 25 до 150 тысяч участников.¹⁵ Другая демонстрация на Болотной площади – «За честные выборы» 4 февраля 2012 г. – собрала от 35 до 120 тысяч участников.¹⁶

14.15 4 марта 2012 г. в России прошли президентские выборы. По официальным данным, Владимир Путин выиграл выборы с результатом в 63,6% голосов.¹⁷ Опять же, «Голос» сообщал о нарушениях, допущенных во время выборов¹⁸ и в марте-апреле 2012 года «Голос» опубликовал другой аналитический доклад: «Выборы Президента России 4 марта 2012 года».¹⁹ Инаугурация избранного Президента была назначена на 6 мая 2012 г.

14.16 6 мая 2012 протестная кампания собрала на «Марш миллионов» от 8 до 70 тысяч участников.²⁰ В ходе согласованной с властями демонстрации возникли столкновения полиции с демонстрантами. Результатом этой демонстрации стал арест около 650 участников²¹ и

¹¹ См. официальные данные Центральной избирательной комиссии РФ, доступные в интернете: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100028713304&vnm=100100028713299®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100028713304&type=242

¹² См, например, доклад ОБСЕ по выборам в Государственную Думу РФ 4 декабря 2011 года, доступный в интернете: <http://www.osce.org/odihr/elections/86959>

¹³ Аналитический доклад «Голоса» доступен в интернете: <http://www.golos.org/news/4567>

¹⁴ Одним из наиболее эффективных проектов по мониторингу выборов стал проект «Гражданин наблюдатель». Результаты работы проекта, а также отчеты волонтеров – наблюдателей доступны в интернете: <http://nabludatel.org/results/>

¹⁵ Количество участников значительно различается в разных источниках (в официальных, оппозиционных, СМИ и т.п.) – см. например: http://echo.msk.ru/blog/nemtsov_boris/838104-echo/

¹⁶ См. данные, например, Газеты.ру, доступные в интернете: http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2012/02/04/n_2191809.shtml

¹⁷ См. официальные данные Центральной избирательной комиссии РФ, доступные в интернете: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100031793509&vnm=100100031793505®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100031793509&type=226

¹⁸ См., например, официальное заявление НКО Голос: <http://www.golos.org/asset/5606>

¹⁹ Доклад «Голоса» доступен в интернете: <http://files.golos.org/docs/6088/original/6088-doklad-2012-03-04-ok3.pdf?1338893979>

²⁰ См., например: <http://www.newsru.ru/russia/06may2012/marsh.html>

²¹ См., например: <http://ovdinfo.org/article/zaderzhaniya-v-moskve-06052012>

последующее уголовное преследование 19 участников, которым вменяется организация массовых беспорядков. Так называемое «болотное дело» все еще продолжается.²²

Принятие законов, ограничивающих гражданские свободы в России

14.17 В июне-июле 2012 г. Государственная Дума приняла серию законов, ограничивающих гражданские свободы в России. Эти законодательные инициативы включали, среди прочего, закон, ужесточающий наказание за нарушение законодательства о собраниях (так называемый «протестный закон»); закон ограничивающий свободу деятельности НКО, получающих иностранное финансирование (так называемый закон об «иностранных агентах»), закон о введении уголовной ответственности за клевету (см. приложение 91). Как справедливо отметила Кэтрин Эштон, Верховный Представитель Европейского Союза: «*В своей совокупности, эти (законодательные) изменения (в Российской Федерации в течение нескольких последних месяцев) ограничивают пространство для развития гражданского общества и увеличивают основания для преследований*» (см. приложение 92). По мнению многих экспертов, эти законодательные меры являются ответной реакцией на описанное выше протестное движение (см. приложения 47, 53, 60). В частности, аналитический центр Юрия Левады (далее – *Левада-центр*) описывал эти тенденции следующим образом: «*Прослеживается следующая логика поведения властей: растерянность – перехват инициативы – ужесточение политики*» (см. приложение 100) Член КС оппозиции Сергей Давидис также отметил, что: «*Эти меры были именно реакцией властей на протестное движение..*» (см. приложение 47).

14.18 В частности, 8 июня 2012 года вступил в силу Закон о внесении изменений в Кодекс об Административных Правонарушениях (КоАП) № 65-ФЗ. Так называемый «протестный закон» увеличил размеры штрафов от десяти до двадцати пяти раз (т.е. до 50.000 Рублей или, приблизительно, 1250 Евро) за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий, а также он ввел новый тип правонарушения – публичное скопление людей, повлекшее нарушение общественного порядка (см. статьи 20.2 и 20.2.2 КоАП - дополнение 2). Закон также ввел значительное расширение оснований, по которым власти могут не разрешить проведение демонстраций, митингов, собраний, пикетов. В то время как Президент В. Путин полагал, что закон нацелен на защиту Россиян от радикализма, Хью Вильямсон, Директор программы Хьюман Райтс Вотч по Европе и Средней Азии оценил закон следующим образом: «*Этот неправдоподобный комментарий Президента Путина и его оценка незначительности поправок в законодательство, несмотря на многочисленную международную и внутри Российской критику, показывает неуважение к международным обязательствам России в области прав человека. [...] Новый закон серьезно подрывает свободу собраний в России*» (см. приложение 85).

14.19 20 Июля 2012 был принят Закон об «иностранных агентах»²³. Закон предусматривает, что НКО должна объявить себя «иностранным агентом» и подлежать более строгому контролю со стороны государственных органов в случае, если такая НКО получает финансирование из иностранных источников и участвует в «политической деятельности». Закон трактует политическую деятельность как участие в «политических акциях» и/или формирование общественного мнения с целью воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики. Если НКО, признанная иностранным агентом Министерством юстиции, откажется подчиниться новому регулированию, к ней будут применены санкции, включая уголовное преследование ее руководителей (см. ст. 2.2 закона 121-ФЗ – Дополнение 2). Согласно мнению Джона Далуйсена, Директора программы Амнести Интернэшнл по Европе и Средней Азии: «*Очевидно, у этого закона нет иной цели, чем чинить препятствия для многих ведущих НКО, критикующих власти, и сделать их работу в России еще более сложной. Закон должен быть отменен немедленно*» (см. приложение 57).

14.20 28 июля 2012 принят Закон о внесении изменений в Уголовный кодекс № 141-ФЗ. Закон

²² Для более подробной информации см.: <http://bolotnoedelo.info/>

²³ Официальное название закона - Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранного агента»" – N 121-ФЗ от 20 июля 2012 года

вернул в Уголовный кодекс статью о клевете, которая годом ранее была выведена из Уголовного права по инициативе Президента Д. Медведева. Несмотря на отсутствие лишения свободы в качестве меры наказания по данному преступлению, денежные санкции очень высоки – вплоть до двух миллионов Рублей (приблизительно 50.000 Евро). Татьяна Локшина, Заместитель главы представительства Хьюман Райтс Вотч в России, прокомментировала ситуацию следующим образом: *«Свобода критики должностных лиц и выявление их ошибок особенно важны для поддержания публичных дебатов и для отчетности этих лиц. [...] Угроза уголовного преследования ограничивает свободу слова и наносит удар по самому сердцу по Российскому сообществу активистов и независимых журналистов»* (см. приложение 88)

14.21 1 октября 2012 Агентство США по международному развитию (USAID), один из самых крупных финансовых доноров для российских НКО, прекратило свою деятельность в России по требованию российских властей (см. приложение 65). Как заметила Госсекретарь США Хиллари Клинтон: *«Они [Российские власти] сами себе навредили, приняв решение выкинуть из страны USAID. Эта организация работала над всем, от предотвращения распространения туберкулеза до помощи в создании первых ипотечных компаний в России. Это действительно повредит российскому народу»* (см. приложение 98).

14.22 12 ноября 2012 Государственная Дума приняла другой закон, расширяющий содержание таких преступлений, как "шпионаж" и "государственная измена" (так называемый закон «железного занавеса»). В дополнение к существующему составу преступления – раскрытие государственной тайны, государственная измена как преступление отныне включает в себя любую финансовую, техническую, консультативную и другую помощь иностранному государству или международной организации, в рамках любой деятельности, направленной против безопасности России (см. статьи 275 и 276 Уголовного Кодекса – дополнение 2). В этой связи Кэтрин Эштон заявила следующее: *«Новый закон расширяет масштабы преследования и снижает бремя доказывания по преступлениям государственной измены и шпионажа. Абстрактное определение «измены», закрепленное в законе, сделают невозможным честное применение этого закона. Он также потенциально может покрывать любые контакты с иностранцами с наказанием до 20 лет лишения свободы»* (см. приложение 92).

14.23 21 ноября 2012 г. вступил в силу Закон об «иностранных агентах». В ночь с 20 по 21 ноября на стенах офисов седьмого и десятого заявителей (Международный Мемориал и ПЦ Мемориал) появились надписи, сделанные баллончиками краски: "Иностранный агент любит США" (см. приложение 74). Такая же надпись и стикеры «иностранный агент» появились на стенах и двери восьмого и одиннадцатого заявителей (МХГ и ЗПЧ) и российских представительств НКО Трансперенси Интернешнл (Transparency International) и Американо-Российского Фонда по экономическому и правовому развитию (USRF) (см. приложения 74 и 77). Неделями позднее, большой баннер «Здесь сидит иностранный агент» был установлен неизвестными лицами на крыше того же здания Международного Мемориала и ПЦ Мемориал (см. приложение 79).

14.24 30 ноября 2012 года Министерство Юстиции издало приказ О порядке ведения реестра НКО, выполняющих функции «иностранных агентов». Приказ содержит, среди прочего, процедуру постановки НКО в реестр «иностранных агентов» (см. дополнение 2). Примечателен тот факт, что в отличие от проекта, принятый Приказ не содержит процедуры выхода из этого реестра. В этом контексте, эксперты Международного центра некоммерческого права высказались следующим образом: *«Таким образом, получается, что однажды войдя в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, некоммерческая организация остается в нем навсегда, даже если она перестала получать финансирование или заниматься политической деятельностью. Более того, даже если такая некоммерческая организация ликвидировалась, реорганизовалась или была исключена из ЕГРЮЛ, то в реестре всего лишь делается об этом отметка, а сама организация из реестра не исключается»* (см. приложение 46).

14.25 28 декабря 2012 года, Государственная Дума приняла так называемый «закон Димы Яковлева». Закон запрещает усыновление российских детей-сирот гражданами США. Закон также накладывает санкции на тех граждан США, которые причастны к нарушению прав человека, что определяется Министерством Иностранных Дел России. Закон также

предусматривает приостановление деятельности НКО, которые получают денежные средства и иное имущество от граждан (организаций) США и «участвуют в политической деятельности» и/или «осуществляют деятельность, представляющую угрозу интересам Российской Федерации» (см. статью 3 закона 272-ФЗ – дополнение 2). Этот закон вступил в силу 1 января 2013 г. Данный закон воспринимается в качестве ответной меры за принятие так называемого "Списка Магнитского" властями США 6 декабря 2012 года. Так, 11 декабря 2012 года, на заседании Государственной Думы, депутат от Единой России, В. Никонов выказался следующим образом: «О том, что отчет на принятие «закона Магнитского» будет и каким он будет, руководство США и американские законодатели неоднократно предупреждали.. [..] Они назвали свой закон именем Магнитского. Фракция «Единая Россия» предлагает назвать закон именем Димы Яковлева..» (см. приложение 102). Согласно информационному агентству ВВС, Президент В. Путин поддержал инициативу подготовить ответный «закон Димы Яковлева» (см. приложение 83).

14.26 31 января 2013 года, международная НПО Хьюман Райтс Вотч (HRW) выпустила и презентовала свой ежегодный Всемирный доклад о состоянии прав человека.²⁴ В рамках презентации этого доклада Хью Уильямсон, Директор отдела Хьюман Райтс Вотч по Европе и Центральной Азии высказался следующим образом: «Этот год стал худшим для прав человека в России за всю ее новейшую историю ... Российское гражданское общество в условиях сужающегося жизненного пространства как никогда остро нуждается в поддержке» (см. приложение 99).

ПРИМЕНИМЫЕ ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ

Применимое национальное законодательство

14.27 *Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранного агента»" – N 121-ФЗ от 20 июля 2012 года содержит следующие основные нормы:*

14.28 Принятый Закон об «иностранных агентах» признает НКО как занимающейся политической деятельностью, 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» (см. статью 2-2 закона – Дополнение 2).

14.29 Если НКО признана принимающей участие в политической деятельности, закон об «иностранных агентах» устанавливает требование для такой НКО зарегистрироваться в специальном регистре НКО, выполняющих функции «иностранного агента» (см. статью 2-5-К закона – Дополнение 2) и указывать на всех издаваемых и/или распространяемых НКО материалах (книгах, брошюрах, отчетах, докладах, пресс-релизах, заявлениях, декларациях, публикациях и т.п., включая опубликованные через компьютерную сеть интернет), что они были подготовлены НКО, выполняющими функции «иностранного агента» (см. статью 2-4 закона – Дополнение 2).

14.30 Закон об «иностранных агентах» предусматривает следующие обязанности по предоставлению дополнительной отчетности:

- проведение ежегодного аудита финансовой деятельности НКО (см. статью 2-5-А закона – Дополнение 2);
- проведение ежегодных плановых проверок деятельности НКО (см. статью 2-5-Ж закона – Дополнение 2);

²⁴ Всемирный доклад HRW доступен в интернете:
http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/russia_ru_2.pdf

- предоставление один раз в полгода отчетов о деятельности НКО, включая информацию о персональном составе руководящих органов (см. статью 2-5-В закона – Дополнение 2);
- ежеквартальное предоставление финансовой отчетности о расходах НКО, а также необходимость вести раздельный учет по доходам/расходам, полученным из иностранных источников (см. статьи 2-5-А и 2-5-В закона – Дополнение 2);
- расширение перечня оснований для проведения внеплановых проверок НКО (включая, отныне, жалобы граждан) (см. статью 2-5-Ж закона – Дополнение 2).

14.31 Закон также предусматривает гражданско-правовые, административные и уголовные санкции за невыполнение описанных выше обязанностей:

- приостановление деятельности НКО, которая не зарегистрировалась в качестве «иностранного агента» на срок до 6 месяцев (см. статьи 2-5-Ж закона – Дополнение 2);
- штраф в размере до 500 тысяч рублей (приблизительно 12 500 евро) за отсутствие регистрации НКО в качестве «иностранного агента» (см. параграф 4 закона № 192, которым вносятся изменения в КоАП – Дополнение 2);
- штраф в размере до 50 тысяч рублей (приблизительно 1 250 евро) за возобновление деятельности НКО, несмотря на ее формальное приостановление (см. параграф 5 закона № 192, которым вносятся изменения в КоАП – Дополнение 2);
- штраф в размере до 300 тысяч рублей (приблизительно 7 500 евро) за непредставление отчета о деятельности НКО как описано выше (см. параграф 3 закона № 192, которым вносятся изменения в КоАП – Дополнение 2);
- штраф в размере до 500 тысяч рублей за отсутствие указания на материалах НКО, выполняющей функции «иностранного агента» (см. параграф 4 закона № 192, которым вносятся изменения в КоАП – Дополнение 2);
- лишение свободы на срок до двух лет за злостное уклонение от включения в реестр иностранных агентов, штраф в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательные работы на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо лишение свободы до двух лет за злостное уклонение от включения в реестр НКО, выполняющих функции иностранных агентов (см. статью 3-2 закона – Дополнение 2).

Для более подробной информации по содержанию закона об «иностранных агентах» – см. Дополнение 2 к настоящей жалобе. Для детального анализа закона об Иностранных агентах – см. приложение 40: Обзор закона об «иностранных агентах» от Международного Центра за Некоммерческое Право от 10 августа 2012 г.

*

Применимые международные стандарты

14.32 Заявители ссылаются на правовые документы Совета Европы. Так, Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе, принятые 13 ноября 2002 г.,²⁵ предусматривают, в частности, следующие принципы:

- неправительственные организации вносят существенный вклад в развитие, реализацию и поддержание жизнеспособности демократического общества, в том числе путем повышения осведомленности общества и активного участия граждан в общественной жизни (см. преамбулу Основопологающих принципов);
- следует поощрять и приветствовать участие НКО в государственных и квазигосударственных механизмах для диалога, консультаций и обмена в целях поиска решений для удовлетворения потребностей общества (см. параграф 74 Основопологающих принципов);
- НКО [...] должны пользоваться презумпцией законности любых видов их деятельности в отсутствие доказательств обратного (см. параграф 66 Основопологающих принципов).

14.33 Заявители также ссылаются на Рекомендацию Комитета министров Совета Европы

²⁵ Принципы СЕ о статусе НПО доступны в сети Интернет:

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Fundamental%20Principles%20E.pdf>

государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе²⁶ следующим образом:

- Комитет министров осознает важнейший вклад, вносимый НКО в развитие и осуществление демократии и прав человека, в частности путем содействия информированию общественности, участия в общественной жизни и обеспечения прозрачности и подотчетности органов государственной власти (*преамбула Рекомендации*);
- вклад НКО осуществляется путем целого ряда самых разнообразных видов деятельности, включая коммуникацию между различными сегментами общества и органами государственной власти, а также продвижение идеи изменений в законодательстве и государственной политике [...] (*преамбула*);
- НКО должна быть свободна в праве ходатайствовать о получении финансирования и получать его [...] не только от государственных органов власти в своем государстве, но и от организаций или частных жертвователей из другого государства или от многосторонних/международных учреждений (*параграф 50 Рекомендации*);
- государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие НКО без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. Такое участие должно обеспечивать свободу выражения разнообразных мнений людей относительно функционирования общества (*параграф 76 Рекомендации*).

14.34 Заявители, далее, ссылаются на Декларацию ООН по Защитникам прав человека (Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы - Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года)²⁷ и, в частности, на следующие нормы:

- **Статья 6:** Каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право:
 - a) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;
 - b) как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах;
 - c) изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства.
- **Статья 7:** Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, развивать и обсуждать новые идеи и принципы, касающиеся прав человека, и добиваться их признания.
- **Статья 8:** 1. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел.
2. Это включает, в частности, право, индивидуально и совместно с другими, представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод.
- **Статья 17:** При осуществлении прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации, каждый человек, действующий индивидуально или совместно с другими, подвергается

²⁶ Рекомендация Совета Министров СЕ доступна в интернете: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>

²⁷ Декларация ООН доступна в интернете: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml

только таким ограничениям, которые согласуются с соответствующими международными обязательствами и которые установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований нравственности, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

14.35 Заявители также ссылаются на Документ СБСЕ Московского Совещания по Человеческому Измерению от 3 октября 1991 года,²⁸ статья 43 которого гласит следующее:

- Государства-участники будут признавать в качестве НПО организации, объявившие себя таковыми, согласно соответствующим национальным процедурам, и будут содействовать созданию условий для свободной деятельности таких организаций на своих территориях; в этих целях они будут
- 1 — стремиться изыскивать возможности для дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями;
- 2 — стремиться содействовать посещению их стран неправительственными организациями любого государства-участника с целью наблюдения за условиями в области человеческого измерения;
- 3 — приветствовать деятельность НПО, включая, в частности, проверку выполнения обязательств в рамках СБСЕ в области человеческого измерения;
- 4 — предоставлять НПО возможность, ввиду их важной роли в рамках человеческого измерения СБСЕ, доводить свои мнения до их собственных правительств и правительства всех других государств-участников во время будущей деятельности СБСЕ в области человеческого измерения (см. параграф 43 Документа).

14.36 Венецианская Комиссия Совета Европы провозгласила следующее:

- “Государства должны уважать свободу собраний путем невмешательства, например запретами, в деятельность ассоциаций. Они должны защищать эту свободу путем отгораживания ассоциаций от действий частных лиц. Они должны гарантировать эту свободу путем установления такой правовой базы, в которой ассоциации могли бы свободно функционировать. Обязанность соблюдать эту свободу также означает, что Государство должно воздержаться от вмешательства или ограничений в правах человека” (см. Мнение Венецианской Комиссии по Совместимости законодательства об НКО Республики Азербайджан со стандартами по правам человека CDL-AD(2011)035,²⁹ §66).
- “Венецианская Комиссия напоминает, что ликвидация НКО это крайняя мера, принятие которой должно быть основано на обоснованных причинах. Также устоявшаяся международная судебная практика устанавливает, что такая мера может быть использована в самых исключительных ситуациях.” (см. Мнение Венецианской Комиссии по Совместимости статьи 193-1 Уголовного кодекса Республики Беларусь с Универсальными стандартами прав человека CDL-AD(2011)036, §107).
- “Более того, Венецианская Комиссия подчеркивает, что ликвидация НКО должна быть применена как последнее средство или в особо серьезных делах и только после проведения общественных слушаний, в рамках которых затрагиваемая организация должна иметь возможность оспаривать доказательства, предъявляемые против нее” (см. Мнение Венецианской Комиссии по Федеральному закону О противодействии экстремистской деятельности в Российской Федерации CDL-AD(2012)016, §61).

²⁸ Документ СБСЕ доступен в интернете: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310>

²⁹ Мнение Венецианской Комиссии: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)035-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)035-e)

Мнения Международных Организаций

14.37 Заявители, далее, ссылаются на Резолюцию № 1896 (2012) Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 2 октября 2012, именуемую «Приверженность и соблюдение обязательств Российской Федерацией» (см. приложение 91), согласно которой:

- 6. Серьезную озабоченность вызывают некоторые другие принятые в этом году меры и решения. В частности, вызывают беспокойство принятые в июне-июле 2012 года Государственной думой четыре закона, а именно законы об уголовной ответственности за клевету и об Интернете, а также поправки к закону о собраниях (так называемый "закон о цене на протест") и закону о некоммерческих организациях (НКО) (так называемый закон об «иностранных агентах»); они показывают, насколько противоречивой является ситуация в Российской Федерации, и заставляют сомневаться в подлинных намерениях властей.

[И, далее, ПАСЕ призывает власти России к:]

- 25.7. воздерживаться от попыток дискредитации некоторых наиболее уважаемых национальных и международных НПО путем безосновательного публичного обвинения их в том, что они действуют по указаниям, поступающим из-за рубежа, и представляют иностранные интересы;
- 25.8. внести изменения в новый закон об НКО (так называемый закон об «иностранных агентах»), с тем чтобы его нельзя было использовать в качестве инструмента подавления и запугивания НПО и гражданского общества;

14.38 Заявители также приводят высказывания Генерального Секретаря Совета Европы от 7 июля 2012:

«Мы озабочены по поводу предложения маркировать НКО, получающие иностранное финансирование, в качестве «иностранных агентов» и создавать дополнительные препятствия их деятельности. [...] Я особенно обеспокоен, что такая инициатива – лишь часть целого ряда поспешных попыток изменения законодательства, регулирующего демократическую жизнь в России, без глубокого и всестороннего изучения и общественный обсуждений этих вопросов» (см. приложение 86).

14.39 12 июля 2012 года, Специальные докладчики ООН по свободе объединений, защитникам прав человека, и свободе слова сделали следующее совместное заявление: (см. приложение 87)

- «Я встревожен планами Российского Правительства по ненадлежащему сокращению доступа гражданского общества к иностранному финансированию», сказал г-н Киай. «Организации гражданского общества должны иметь право на иностранное финансирование ровно так же, как и Правительства имеют право на международную помощь».
- «Я серьезно озабочен тем, что правозащитники поставлены в такие рамки контроля, которые будут мешать им осуществлять их важную работу», заявила г-жа Секаггия. «Более того, чрезмерные требования, предъявляемые к НКО, занимающимся «политической деятельностью», могут быть применены к деятельности НКО, поддерживаемой иностранным финансированием, по продвижению любых идей, и, поэтому, нарушает их право по публичному обсуждению вопросов защиты прав человека».
- «Установленная законом маркировка НКО и выпускаемых ими материалов ярлыком «иностранный агент» явно преследует цель стигматизировать любую деятельность, проводимую гражданским обществом, включая легитимные», сказал Спецдокладчик по свободе выражения мнений Франк Ля Рю. «Каждый должен иметь право распространять идеи свободно, без произвольных ограничений».

14.40 22 ноября 2012 года Комитет ООН против пыток принял заключительные замечания в отношении Российской Федерации:

«12. Комитет серьезно обеспокоен отношением государства-участника к деятельности физических лиц и организаций, ведущих мониторинг соблюдения прав человека в государстве-участнике и выпускающих доклады об этом. Речь, в частности, идет об утвержденной в

2012 году норме, согласно которой организации, получающие финансовую помощь от зарубежных источников, обязаны регистрироваться в качестве "иностранцев" и публично именоваться таковыми; этот термин имеет негативный оттенок и представляет угрозу для правозащитников, в том числе для организаций, получающих средства из Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток...";

[и Комитет рекомендует государству-участнику:]

"признать, что правозащитники подвергаются опасности и становятся мишенью за их правозащитную деятельность, которая играет в демократическом обществе важную роль; внести изменения в законодательство, требующее от получающих финансирование из-за рубежа правозащитных организаций регистрироваться в качестве "иностранцев.." (см. приложение 93).

Мнения Правительства касательно закона об «иностранцах»

14.41 Далее, заявители – НКО ссылаются на мнение пресс-секретаря Министерства Иностранных Дел Великобритании от 25 Июля 2012:

«Многие Российские НКО получают иностранную поддержку их деятельности в сфере прав человека, верховенства права и противодействия коррупции. Они вносят особенно важный вклад в защиту демократических ценностей и развития гражданского общества в России. Создавая дополнительные обременительные требования для НКО, а также стигматизируя их термином, который вызывает недоверие, власти ущемляют свободу гражданского общества» (см. приложение 89).

14.42 Заявители также ссылаются на высказывания г-ном Яном Келли, Послом Миссии США при ОБСЕ относительно закона об «иностранцах»:

«США озабочены тем, что с 1 декабря 2012 все Российские НКО, получающие иностранную помощь и осуществляют «политическую деятельность», крайне широко толкуемую, должны отныне регистрироваться как «иностранцы». [...] США настойчиво призывают Российские власти внимательно изучить их международные обязательства в области прав человека и приверженность принципам ОБСЕ в области прав человека, фундаментальных свобод и верховенства закона, поскольку они (власти РФ) приступают к исполнению этого закона» (см. приложение 97).

Мнения Международных и других НКО

14.43 В дополнение, заявители ссылаются на следующие комментарии различных известных НКО.

14.44 Высказывания Национального Фонда за Демократию (NED) и Фридом Хаус (Freedom House) от 16 ноября 2012:

«Применяя термин «политический» к этим нейтральным группам [организациям, продвигающим права человека], закон открывает новые возможности ограничения их деятельности, дополняя тем самым другие действия, направленные против гражданского общества в течение последнего десятилетия» (см. приложение 94).

14.45 Пресс-релиз НКО «Статья 19» от 21 ноября 2012 года:

«СТАТЬЯ 19 призывает отменить закон [об «иностранцах»], поскольку он может быть использован для нападения на правозащитные НКО, выполняющие важную работу. СТАТЬЯ 19 видит в нем дополнение к длинному списку репрессивных мер, предпринимаемых Кремлем с целью ограничения свободы выражения мнения в России. [...] СТАТЬЯ 19 призывают власти России отменить закон. [] Этот закон нарушает Российские международные обязательства по уважению свободы собраний и права граждан на участие в общественных политических делах» (см. приложение 95).

14.46 Высказывания Международной Федерации за Права Человека (FIDH) и Мировой Организации Против Пыток (ОМСТ) от 29 ноября 2012:

« .. главный дополнительный регресс в соблюдении прав человека в стране, в нарушение основополагающих международных стандартов в области прав человека и свободы объединений и выражения мнений» (см. приложение 96).

III. ИЗЛОЖЕНИЕ ИМЕВШИХ МЕСТО, ПО МНЕНИЮ ЗАЯВИТЕЛЕЙ, НАРУШЕНИЙ КОНВЕНЦИИ И/ЛИ ПРОТОКОЛОВ К НЕЙ И ПОДТВЕРЖДАЮЩИХ АРГУМЕНТОВ

15.1 Заявители утверждают, что принятие Закона об «иностранных агентах» в России само по себе является нарушением статей 11, 10 и 14 и 18 Конвенции во взаимосвязи со статьями 11 и 10.

15.2 Заявители НКО утверждают, что они являются жертвами закона об «иностранных агентах» по двум причинам: во-первых, с момента вступления в силу закона, 21 ноября 2012 года, ввиду применимости закона к ним, все заявители уже обязаны совершить регистрационные действия и уже подпадают под более жесткие обязанности по отчетности перед властями. Во-вторых, существует риск применения к заявителям санкций, закрепленных в этом законе, ввиду их отказа от регистрации в качестве «иностранных агентов».

Эти аргументы раскрыты в секции IV ниже.

*

Нарушение статей 11 и 10 Конвенции

15.3 Заявители утверждают, что недавно принятый Закон об «иностранных агентах» существенно ограничивает свободу объединения, изменяя правовой статус некоммерческих организаций (*далее – НКО*) в России и вводя санкции за нарушение нового закона. Заявители также утверждают, что причина наложения этих ограничений – их якобы политическая деятельность, которая состоит, согласно терминологии закона, в формировании общественного мнения в целях воздействия на власти для изменения государственной политики.

15.4 Соответствующие нормы Европейской Конвенции гласят следующее:

- Статья 11 Конвенции:

"1. 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.

2. 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. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства".

- Статья 10 Конвенции:

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует Государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, 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.

*

Общие принципы: Право на свободу объединения, предусмотренное статьей 11

15.5 Заявители опираются на следующие фундаментальные положения в связи с применением статьи 11 (см., например, *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v Bulgaria* (No. 2), no. 34960/04, 18 October 2011, § 33):

- Право граждан на создание юридического лица для того, чтобы совместно действовать для реализации общих интересов, является одним из наиболее важных аспектов свободы

объединения, без которого такое право было бы лишено всякого смысла. Способы, которыми национальное законодательство закрепляет эту свободу, а также ее практическая реализация властями отражают состояние демократии в соответствующей стране. Безусловно, государства обладают правом проверять соответствие цели и деятельности организации правилам, закрепленным в законодательстве, но это должно осуществляться в соответствии с обязательствами, принятыми ими в соответствии с Конвенцией и подлежит проверке со стороны органов, созданных в соответствии с Конвенцией.

- В то время как в контексте статьи 11 Суд часто упоминал о первоочередной роли политических партий в обеспечении плюрализма и демократии, ассоциации, созданные для иных целей, включая защиту культурного или духовного наследия, реализацию различных социально-экономических целей, религиозно-просветительских и религиозно-образовательных целей, а также защиты этнической идентичности или права меньшинств, также важны для надлежащего функционирования демократии. Плюрализм также основан на искреннем признании и уважении разнообразия и динамики культурных традиций, этнической и культурной идентичности, религиозных верований, художественных, литературных и социально-экономических идей и концепций. Гармоничное взаимодействие людей и групп с различным самосознанием является необходимым для достижения социальной сплоченности. Естественно, что там, где функционирует здоровое гражданское общество, участие граждан в демократических процессах в значительной степени достигается через их принадлежность к организациям, в которых они могут взаимодействовать и совместно добиваться общих целей.
- Исходя из того, что реализация принципа плюрализма невозможно без наличия у объединений возможности свободно высказывать свои идеи и мнения, Суд также признал, что защита мнений и свободы выражения мнения по смыслу Статьи 10 Конвенции является одной из целей свободы объединений. Такая связь особенно важна там, ... где вмешательство властных органов в деятельность объединения последовало, пусть даже и частично, в качестве реакции на его взгляды и утверждения.
- Свобода выражения мнения представляет собой одну из первоочередных основ демократического общества и одно из основных условий для его прогресса и самореализации любого человека. С оговоркой о параграфе 2, статья 10 применяется не только к "информации" или "идеям", которые принимаются благосклонно или рассматриваются как безвредные или нейтральные, но также и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят. Таковы требования плюрализма, терпимости и широты взглядов, без которых «демократическое общество» невозможно.
- ...исключения, приведенные в статье 11, должны толковаться в узком ключе; только убедительные и веские причины могут оправдать ограничение свободы объединений. При определении необходимости в контексте параграфа 2 статьи 11, Государства обладают лишь ограниченной свободой усмотрения, которая идет рука об руку со строгим европейским надзором, охватывающим как закон, так его применение, включая решения независимых судов.
- При рассмотрении дела Судом, его задачей является не подмена мнения соответствующих национальных органов своим собственным, а изучение в свете статьи 11 решений, принятых для реализации имеющейся у них свободы усмотрения. Это не означает, что Суд должен ограничиваться выяснением того, реализовало ли Государство-ответчик свое усмотрение разумно, осмотрительно и добросовестно; он также должен оценить обжалуемое вмешательство в свете всего дела и определить, было ли оно "пропорциональным преследуемой законной цели" и были ли причины, приведенные национальными властями для его оправдания "соответствующими и достаточными". При этом Суд должен убедиться, что стандарты, применимые национальными органами, соответствовали принципам, изложенным в статье 11 и, более того, что их решения были основаны на приемлемой оценке соответствующих фактов.

Принцип открытых дебатов по политическим идеям по смыслу статьи 11

15.6 Суд постановил следующее: «Свобода собраний и право выражать свое мнение на них являются одним из высших ценностей демократического общества. Сущность демократии лежит в ее способности разрешать проблемы путем открытых обсуждений. Скорые меры превентивного характера по подавлению свободы собрания и выражения мнения в случаях, не касающихся подстрекательства к совершению насилия или отказа от демократических принципов (какими бы шокирующими или неприемлемыми определенными взгляды или используемые слова ни казались властям и какими бы незаконными могли быть требования), оказывают плохую услугу демократии и часто даже ставят ее под угрозу.

В демократическом обществе, основанном на верховенстве закона, оспаривающим существующий порядок политическим идеям, реализация которых проводится мирными средствами, должна быть предоставлена надлежащая возможность их выражения ...»

(см. *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, §§ 97, 107, ECHR 2001-IX).

15.7 В том же ключе, в деле *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* Суд отметил, что «... одной из главных характеристик демократии [является] предоставленная ей возможность разрешения проблем государства путем диалога, без применения насилия, даже когда они затянулись. Демократию питает свобода выражения мнения. С этой точки зрения, не может быть оправданным воспрепятствование политической группе только из-за ее желания участвовать в публичном обсуждении положения, в котором находилась часть населения, и в государственной политической жизни с целью поиска решений, способных удовлетворить все заинтересованные стороны, в соответствии с правилами демократии»

(см. *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 57, *Reports of Judgments and Decisions 1998-I*).

15.8 Суд также подчеркнул, что: «Организация может выступать за изменение юридических и конституционных структур государства, если используемые для этого способы являются во всех аспектах законным и демократическими и если само по себе предлагаемое изменение соответствует фундаментальным принципам демократии» (см. *Zhechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, § 47, 21 June 2007).

15.9 В деле *Корецкий и другие против Украины* нарушение статьи 11 было установлено в связи с отказом властей Украины зарегистрировать экологическую организацию. Суд пришел к выводу, что «Нет предпосылок утверждать, что организация в достижении своих целей и задач намерена прибегнуть к недемократическим и противоправным средствам. Тем не менее, власти прибегли в отношении заявителей к достаточно радикальным мерам, которые заключались в предотвращении осуществления организацией какой-либо деятельности как таковой» (*Koretskyu and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, § 54, 3 April 2008). Аналогичный вывод был сделан в деле *Linkov* (см. *Linkov v. the Czech Republic*, no. 10504/03, 7 December 2006).

Применение статьи 11 (и статьи 10) к НКО

15.10 Суд охарактеризовал НКО как «сторожевых псов» демократического общества (см. *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, no. 57829/00, § 42, 27 May 2004). Так, роль «сторожевых псов» оценивается как фундаментальная в демократическом обществе (там же, § 42), которое, в свою очередь, характеризуется плюрализмом, терпимостью и широтой взглядов (см. *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, § 49, Series A no. 24).

15.11 Эта роль «сторожевых псов» в демократическом обществе включает в себя распространение информации и идей во всех сферах интересов общества (см. *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, § 31, Series A no. 298). В этом контексте, долг НКО аналогичен роли прессы (см. *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, § 42). В деле *Vides* Суд пришел к выводу, что для эффективного выполнения своих задач, НКО должна иметь возможность раскрывать факты в интересах общественности, комментировать их и, таким образом, вносить свой вклад в прозрачность действий государственных органов (там же, § 42).

15.12 Суд постановил, что Конвенция не препятствует государственным органам в установлении «разумных юридических формальностей» для «создания, функционирования или организационной структуры» НКО (см. *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, § 72, ECHR 2009-...). Однако, Суд неоднократно устанавливал, что ограничения, наложенные на организации гражданского общества нарушали Конвенцию, в частности, из-за невозможности³⁰ или отказа³¹ в регистрации организации или в результате прямого вмешательства в ее деятельность,³² или же из-за ликвидации НКО.³³ В деле *İzmir Savaş Karşıtları Derneği and others v Turkey* (no. 46257/99, 2 March 2006), Суд подчеркнул, что «Договаривающиеся Государства не могут принимать любые меры, какие только они сочтут адекватными, даже со ссылкой на «национальную безопасность» и «общественный порядок» (там же, § 36).

15.13 Суд критично относится к невозможности предвидеть юридические последствия в национальных законах, регулирующих деятельность НКО,³⁴ и к недостаточной точности законов.³⁵ Например, в деле *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v Azerbaijan* Суд установил, что положения закона об НКО Азербайджана были «далеки от определенности» в части предупреждений, которые могли быть направлены Министерством юстиции (которые, в свою очередь, могли повлечь ликвидацию организации). Более того, Суд подверг критике цели закона, которые «как видится, охватывали неограниченный перечень вопросов, относящихся к существованию и деятельности организаций» (см. *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, § 61, ECHR 2009). Суд пришел к выводу, что «Закон об НКО, по-видимому, предоставляет Министерству юстиции довольно широкое усмотрение по вмешательству в любой вопрос, относящийся к существованию организации. Подобная ситуация затрудняла возможность предсказать, какие конкретные действия со стороны НКО могли быть рассмотрены Министерством как «несоответствующие целям» Закона об НКО» (там же, § 62).

15.14 Практика суда устанавливает, что в тех случаях, когда государственные органы уполномочены национальным законодательством вмешиваться в деятельность НКО, закон не должен допускать произвольное вмешательство. В том, что касается национального законодательства Азербайджана, в деле *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov* Суд постановил, что: «Закон об НКО не содержал ни детальных правил, определяющих объем и пределы полномочий Министерства юстиции по вмешательству во внутреннее управление и деятельности ассоциаций, ни минимальных средств защиты, касающихся, помимо прочего, процедуры проведения Министерством инспекций или же срока, предоставленного общественным организациям для устранения выявленных нарушений [...] таким образом предоставляя достаточные гарантии защиты от риска злоупотребления и произвола» (там же, § 64).

15.15 В деле *Ramazanova and others v Azerbaijan* нарушение статьи 11 было установлено в результате, в том числе, создания условий для НКО, ограничивающих возможность их должного функционирования и, в частности, их право получать гранты или финансовую помощь (см. *Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, § 59, 1 February 2007).

15.16 В том, что касается применения властями санкций против НКО, Суд рассматривает принудительную ликвидацию в качестве «наиболее радикальной меры, возможной для объединения, которая, в качестве таковой, должна применяться только в исключительных случаях за очень серьезные нарушения» (см. *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov*, § 63).

³⁰ См., например *Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, 1 February 2007

³¹ См., например *Zhechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, 21 June 2007

³² См., например *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v Bulgaria* (No. 2), no. 34960/04, 18 October 2011

³³ См., например *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, ECHR 2009-...

³⁴ См., например *Koretsky and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, 3 April 2008

³⁵ См., например *Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, § 66, 1 February 2007

Возражения по поводу использования термина "политический" в национальном законодательстве

15.17 В ряде дел Суд установил наличие нарушений Конвенции в тех случаях, когда основой для наложения ограничений на деятельность организации являлись ее предполагаемые «политические» цели (см. *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v Bulgaria* (No. 2), no. 34960/04, 18 October 2011, and *Zhechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, 21 June 2007). В деле *United Macedonian Organisation Ilinden* Суд установил наличие произвола в том, что болгарские суды могли решать, что проведение митингов, демонстраций, собраний и иных форм общественной активности ассоциацией, выступающей за региональную автономию и права меньшинств, также являлось «политическими целями и политической деятельностью».

15.18 Суд также ясно выразил свое мнение о том, что термин «политический» может быть слишком неопределенным, как это было установлено в деле *Zhechev v Bulgaria*: *«Против такой предпосылки и принимая во внимание, что этот термин по определению расплывчат и может быть предметом различных интерпретаций, вполне вероятно, что болгарские суды могли определять любые цели, которые в какой-либо мере относятся к нормальному функционированию демократического общества, как «политические» и, соответственно, направлять учредителей юридических лиц, которые хотели бы достигать таких целей, для регистрации в качестве политических партий, а не «обычных» общественных организаций. Классификация, основанная на таком критерии, таким образом, приведет к непоследовательным результатам и породит значительную неопределённость для тех, кто хочет зарегистрировать такие организации»* (см. *Zhechev*, §55).

*

Применение Статей 11 и 10 Конвенции в настоящем деле

15.19 Возвращаясь к обстоятельствам настоящего дела, заявители полагают, что принятый Закон об «иностранных агентах» не позволяет им в полной мере использовать перечисленные выше правовые нормы, поскольку неоправданно налагает на НКО ряд дополнительных обязанностей и вводит санкции за их неисполнение.

Вмешательство в права заявителей по статьям 11(1) и 10(1)

15.20 В соответствии с последовательным подходом Суда, для того, чтобы установить нарушает ли Конвенцию оспариваемая мера, прежде всего, необходимо установить наличие вмешательства в защищаемые права заявителей.

15.21 В связи с этим, утверждается, что Закон об «иностранных агентах» существенно ограничивает право заявителей на объединение. Так, оспариваемый закон требует от заявителей НКО, под угрозой применения к ним различных санкций (см. пара. 15.25 ниже), встать на специальный учет – в реестр НКО, выполняющих функции «иностранных агентов». Иначе говоря, с момента вступления в силу закон об «иностранных агентах» обязывает заявителей НКО изменить свое поведение, что в свою очередь, существенно повлияет на их работоспособность и профессиональную репутацию, или, в случае отказа НКО подчиниться закону, налагает суровые санкции на нее.

15.22 Во-первых, Закон об «иностранных агентах» обязывает заявителей принять следующие **декларативные действия**:

- зарегистрироваться в специальном реестре НКО, выполняющих функции «иностранного агента» и, таким образом, *de facto* провозгласить себя иностранными агентами (см. статью 2-5-К закона – Дополнение 2);
- указывать на всех издаваемых НКО материалах (отчетах, докладах, пресс-релизах и т.д.), что они были подготовлены иностранным агентом (см. статью 2-4 закона – Дополнение 2).

15.23 Как будет доказано далее, такие декларативные обязательства могут нанести серьезный вред имиджу и профессиональной репутации заявителей и, таким образом, возможности их эффективно функционировать в такой обстановке (см. параграфы 15.60-15.70 ниже).

15.24 Во-вторых, Закон об «иностранных агентах» существенно расширяет способы контроля над НКО и возлагает на них следующие обязанности по **предоставлению дополнительной отчетности**:

- проведение ежегодного аудита финансовой деятельности НКО (см. статью 2-5-А закона – Дополнение 2);
- проведение ежегодных плановых проверок деятельности НКО (см. статью 2-5-Ж закона – Дополнение 2);
- предоставление один раз в полгода отчетов о деятельности НКО, включая информацию о персональном составе руководящих органов (см. статью 2-5-В закона – Дополнение 2);
- ежеквартальное предоставление финансовой отчетности о расходах НКО, а также необходимость вести раздельный учет по доходам/расходам, полученным из иностранных источников (см. статьи 2-5-А и 2-5-В закона – Дополнение 2);
- расширение перечня оснований для проведения внеплановых проверок НКО (включая, отныне, жалобы граждан) (см. статью 2-5-Ж закона – Дополнение 2).

15.25 В-третьих, оспариваемый закон предусматривает гражданско-правовые, административные и уголовные **санкции** за невыполнение описанных выше обязанностей (см. параграфы 15.22 – 15.24). Эти санкции включают в себя:

- приостановление деятельности НКО, которая не зарегистрировалась в качестве «инострannого агента» на срок до 6 месяцев (см. статьи 2-5-Ж закона – Дополнение 2);
- штраф в размере до 500 тысяч рублей (приблизительно 12 500 евро) за отсутствие регистрации НКО в качестве «инострannого агента» (см. параграф 4 закона № 192, которым вносятся изменения в КоАП – Дополнение 2);
- штраф в размере до 50 тысяч рублей (приблизительно 1 250 евро) за возобновление деятельности НКО, несмотря на ее формальное приостановление (см. параграф 5 закона № 192, которым вносятся изменения в КоАП – Дополнение 2);
- штраф в размере до 300 тысяч рублей (приблизительно 7 500 евро) за непредставление отчета о деятельности НКО как описано выше (см. параграф 3 закона № 192, которым вносятся изменения в КоАП – Дополнение 2);
- штраф в размере до 500 тысяч рублей за отсутствие указания на материалах НКО, выполняющей функции «инострannого агента» (см. параграф 4 закона № 192, которым вносятся изменения в КоАП – Дополнение 2);
- лишение свободы на срок до двух лет за злостное уклонение от включения в реестр иностранных агентов, штраф в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательные работы на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо лишение свободы до двух лет за злостное уклонение от включения в реестр НКО, выполняющих функции иностранных агентов (см. статью 3-2 закона – Дополнение 2).

15.26 Таким образом, утверждается, что до тех пор, пока принятый Закон об «иностранных агентах», в его текущей редакции, имеет юридическую силу, он представляет собой продолжающееся вмешательство в свободу объединений заявителей, поскольку он напрямую затрагивает заявителей (см. *Dudgeon v. the United Kingdom*, 22 October 1981, § 41, Series A no. 45).

15.27 В соответствии с практикой Суда, такое вмешательство противоречит статье 11, за исключением тех случаев, когда оно является "предусмотренным законом", преследует одну или несколько легитимных целей в соответствии с параграфом 2 и является "необходимым в демократическом обществе" для их достижения (см. среди многих других источников, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 10 July 1998, § 32, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV).

15.28 В связи с этим, заявители утверждают, что оспариваемый закон не соответствует европейским стандартам законности вмешательства, не преследует легитимной цели и не является необходимым в демократическом обществе.

Вмешательство не "предусмотрено законом"

15.29 Заявители еще раз обращаются к практике Суда, в соответствии с которой выражение "предусмотренный законом" во втором параграфе статьи 11 Конвенции требует не только того, чтобы оспариваемая мера имела какую-либо основу в национальном законодательстве, но также упоминает качество рассматриваемого закона (см., среди иных источников, дело *Maestri v. Italy* [GC], no. 39748/98, § 30, ECHR 2004-I). «Закон должен быть [...] сформулирован с достаточной четкостью для того, чтобы позволить затронутым им лицам [...] предвидеть [...] последствия, которые может повлечь то или иное действие. Для того чтобы национальное законодательство отвечало этим требованиям, оно должно предусматривать способ юридической защиты от произвольного вмешательства со стороны государственных органов в права, гарантированные Конвенцией. В вопросах, затрагивающих фундаментальные права, было бы нарушением принципа верховенства права - одного из базовых принципов демократического общества, закрепленных в Конвенции, - если органам исполнительной власти была предоставлена юридическая свобода усмотрения, выраженная в неограниченной власти» (см. *Koretskyu and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, § 47, 3 April 2008).

15.30 Заявители утверждают, что принятый Закон об «иностранных агентах» не отвечает требованиям качества закона в соответствии с подходом Суда.

Определение «политической деятельности»

15.31 Во-первых, заявители утверждают, что Закон об «иностранных агентах» содержит термин "политическая деятельность", который не определен в Российском законодательстве. Так, российское законодательство только косвенно определяет содержание политической деятельности через запрет осуществлять такую деятельность для некоторых государственных чиновников, например, судей. Статья 3 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» определяет, что судья не может быть членом политических партий, поддерживать такие партии финансово и принимать участия в их политической деятельности...³⁶ (см. приложение 43).

15.32 Сравнительно такой же вывод о содержании и границах «политической деятельности» можно сделать из анализа Законов РФ «Об общественных объединениях» (действовавший в редакции от 19 июля 1998 до 12 марта 2002) – № 82-ФЗ и «О политических партиях» – № 95-ФЗ. Так, оба документа под политической признается организация, если она нацелена на формирование политической воли граждан, участвует в выборах, участвует в организации и деятельности органов власти (см. приложение 45).

15.33 Приблизительно такое же определение содержания и рамок политической деятельности может быть найдено во многих других юридических документах во всем мире. Например, так называемый «закон Хэтча» ("Hatch Act"), действующий на территории Соединенных Штатов Америки и регулирующий политическую деятельность некоторых категорий государственных чиновников, определяет политическую деятельность как деятельность «активно нацеленную на успех или поражение политической партии, кандидата на партийную должность или партийной политической группы».³⁷ Таким образом, «политическая деятельность» в ее классическом понимании, подразумевает прямую или косвенную борьбу за власть и/или обладание этой властью.

15.34 Однако, принятый Закон об «иностранных агентах» определяет политическую деятельность как участие 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 (см. статью 2-2 закона – Дополнение 2). Оспариваемый закон расширяет определение политической деятельности путем использования других терминов – "политическая акция", "государственная политика" и "формирование общественного мнения" – которые также не определены в российской правовой системе (см. приложение 76). Отсутствие определений этих дополнительных терминов предоставляет исполнительной власти

³⁶ См. статью 3-3 Федерального закона № 3132-I "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 г. <http://base.garant.ru/10103670/>

³⁷ См., в частности, "Краткий обзор правил, регулирующих политическую деятельность по закону «Хэтча», параграф 5 C.F.R. § 734.101, доступен онлайн: <http://www.osc.gov/haFederalfaq.htm>

неограниченное усмотрение при решении вопроса о том, что является «политической акцией» или «государственной политикой».

15.35 Несмотря на согласие Суда с тем, что юридические мнения по поводу точного содержания такого широкого понятия, открытого для большого количества различных интерпретаций, как «политический», могут отличаться (*см. Zhechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, § 39, 21 June 2007), заявители полагают, что содержание «политической активности» в понимании Закона об «иностранных агентах» превышает все допустимые пределы (например, включение в политическую деятельность формирования общественного мнения) и в значительной степени охватывает обычную деятельность НКО работающих, в частности, в сферах защиты прав человека, наблюдении на выборах и защиты окружающей среды.

15.36 Так, многие российские эксперты придерживаются того же мнения, что и заявители. В частности, известный политический обозреватель Кирилл Рогов считает, что российские власти умышленно использовали столь широкое определение «политической деятельности» для того, чтобы охватить правозащитную деятельность, включая защиту избирательных прав (*см. приложение 43*). Другой известный политический исследователь Дмитрий Орешкин также полагает, что такое угрожающе-широкое определение позволяет включить в сферу действия Закона об «иностранных агентах» многие аспекты обычной деятельности НКО, включая те НКО, которые занимаются защитой прав человека (*см. приложение 44*).

15.37 Заявители также разделяют мнение директора Центра социально-трудовых прав Елены Герасимовой, которая полагает, что «самый сложный вопрос – как будет трактоваться "политическая деятельность" [...] зависит от усмотрения конкретных людей, которые будут применять закон. Этот момент вызывает опасение» (*см. приложение 68*).

15.38 В свою очередь, Президент Международного общественного Фонда «Интерлигал», профессор и заведующая кафедрой публичной политики НИУ-ВШЭ, эксперт Н. Беляева недвусмысленно утверждает, что закон об «иностранных агентах»: «разрушает прежде установленные признаки различия «политического» и «неполитического» через привязку к субъекту деятельности, разрушает логику и нормативную практику разделения коллективных общественных субъектов на «политические партии» и «неполитические объединения» и пытается придать нормативный характер самому понятию «политическая деятельность» (*см. приложение 45*).

15.39 Наконец, заявители ссылаются на мнение Советника Президента Российской Федерации, председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, профессора Михаила Федотова. Г-н Федотов критикует использование термина «политическая деятельность» в рассматриваемом законе как чрезмерно широкое и ссылается на практику Конституционного суда России: требование правовой определенности уже само по себе может привести к признанию закона противоречащим Конституции Российской Федерации (*см. приложение 37*).

15.40 В то же время, ни упомянутые выше эксперты, ни сами заявители не считают свою деятельность политической. В противном случае это противоречило бы идеологической основе объединений, учредительным документам заявителей, финансовым соглашениям со спонсорами и общему пониманию всех вовлеченных в НКО лиц, включая сотрудников НКО, выгодополучателей от деятельности НКО, руководства НКО (*см. приложения 23-33 и 43-45*).

15.41 Таким образом, с юридической точки зрения формулировки оспариваемого закона и его ключевые определения создают серьезную неопределённость и концептуальное непонимание, что не позволяет заявителям с достаточной ясностью предсказать последствия его применения. В этой связи, заявители ссылаются на следующие выводы Суда в деле *Тибети*: Закон об НКО предоставлял Министерству Юстиции право чрезмерно широкого усмотрения по вопросу вмешательства в любую деятельность ассоциации. Такая ситуация создавала трудности для ассоциаций предугадать какие именно их действия могли бы быть истолкованы Министерством Юстиции как «несоответствующие целям» Закона об НКО» (*см. Tebieti Mühafize Cemiyetleri and Israfilov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, § 62, ECHR 2009).

дальнейшие аргументы касательно терминов, используемых в оспариваемом законе, и его применения к заявителям содержатся в параграфах 16.4-16.35 ниже.

15.42 Далее, заявители ссылаются на официальный отзыв Верховного суда Российской Федерации от 29 июня 2012 по поводу юридического качества проекта Закона об «иностранных агентах». В частности, с учетом принципа правовой определенности, Верховный суд Российской Федерации предложил Государственной Думе внести изменения в статью 330 Российского Уголовного кодекса, которая предусматривает ответственность за злостное уклонение от регистрации в качестве «иностранного агента». По мнению Верховного суда, в статье 330 УК не конкретизирован перечень обязанностей, за злостное уклонение от выполнения которых устанавливается ответственность. Верховный суд также отметил, что в статье 330 УК *«не предусмотрено наступление общественно опасных последствий в качестве признака, отличающего уголовное деяние от административного правонарушения»*. Верховный суд также негативно оценил использование термина "злостность", который имеет оценочный характер и также не определен в российском законодательстве (см. приложение 35). При этом, за исключением удаления фразы "иные обязательства, предусмотренные законом", финальный вариант статьи 330 не отличается от ее проекта (см. статью 3-2 закона – Дополнение 2, приложение 35).

15.43 В дополнение, заявители ссылаются на резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) Res 1986(2012), где говорится об обязательствах Российской Федерации после присоединения к Совету Европы. В частности, Ассамблея призывает Российские власти к "изменению нового закона о НКО (так называемого "Закона об «иностранных агентах»") таким образом, чтобы он не мог быть использован в качестве инструмента для репрессий и запугивания НКО и гражданского общества" (см. параграф 25.8 резолюции, приложение 91). Из этого можно сделать вывод, что ПАСЕ признает недостаточное качество оспариваемого закона и, как результат, риск его неправомерного использования в нелегитимных целях.

15.44 В свете вышеизложенного, заявители полагают, что Закон об «иностранных агентах», написанный с использованием отвлеченных терминов и сомнительных концепций, допускает широкое и произвольное толкование со стороны государственных органов, которым предоставлено чрезмерно широкое усмотрение по этому вопросу. Из этого следует, что оспариваемый закон не отвечает требованиям качества, предусмотренным стандартами Конвенции (см. пара. 15.5 - 15.18 выше).

Вмешательство не преследует легитимную цель

15.45 Заявители утверждают, что Российские власти, принимая закон об «иностранных агентах», не преследовали легитимной цели, как это требуется параграфом 2 статьи 11 Европейской Конвенции. Принимая закон об «иностранных агентах» власти не преследовали легитимных целей, которые включают: интересы национальной безопасности и общественного порядка ... предотвращение беспорядков и преступлений ... охрана здоровья и нравственности или защита прав и свобод других лиц.

15.46 Прежде всего, заявители приводят следующие комментарии российских чиновников в связи с принятием рассматриваемого закона:

- Президент В. Путин: *"организации, которые якобы являются нашими национальными, но, по сути дела, работают за иностранные деньги и исполняют номер под музыку иностранного государства [...] Мы должны себя оградить от этого вмешательства в наши внутренние дела"* (см. приложение 50);
- соавтор закона, депутат Государственной Думы (далее – депутат), кандидат от Единой России, Михаил Старшинов: *"[...] такие политические технологии, которые позволяют через НКО и подобные им структуры разрушать конституционный строй государств"* (см. приложение 54);
- другой соавтор закона, депутат от Единой России Александр Сидякин: *"Граждане, которых они [НКО] будут призывать на митинги, будут знать, что их туда призывает некоммерческая организация, исполняющая функции иностранных агентов"* (см. приложение 50);
- правящая политическая партия Единая Россия: *"те некоммерческие организации (НКО), которые ведут политическую деятельность и финансируются из-за рубежа, должны"*

будут получить в Минюсте статус "исполняющих функции иностранного агента", чтобы общественность могла видеть, кто пытается внедрять в их сознание идеи и на чьи финансы они работают" (см. приложение 75);

- в связи с выдворением из России агентства USAID, чиновники Министерства иностранных дел России: "[имели место] попытки влиять через распределение грантов на политические процессы, включая выборы различного уровня" (см. приложение 71).

15.47 Прочитанные выше комментарии явно иллюстрируют настоящую цель Закона об «иностранных агентах» – ограничение «влияния» НКО (А) которые, якобы, осуществляют свою враждебную деятельность по инструкциям (В) своих иностранных спонсоров, преследующих враждебные интересы (С). Такие цели не являются «легитимными» и, поэтому, заявители также утверждают, что в настоящем деле была нарушена статья 18 Конвенции в совокупности со статьями 11 и 10 Конвенции (см. пара. 15.92 – 15.97 ниже).

А) Влияние НКО

15.48 Следуя формулировкам оспариваемого закона, влияние НКО (вменяемая им политическая деятельность) состоит из участия 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 (см. статью 2.2 закона – Дополнение 2 к жалобе).

15.49 В то же время, как указано выше, такая необоснованно широкая трактовка «политической деятельности» охватывает также повседневную деятельность НКО (см. параграф 15.35 выше), которые могут включать информирование общественности, диалог с государственными органами (см. параграф 14.32 выше), обеспечение прозрачности и отчетности государственных органов, продвижение изменений в законы и общественную политику (см. параграф 14.33 выше).

15.50 В этой связи, заявители ссылаются на негативное отношение Суда к использованию термина «политический» в национальном законодательстве. Так, в ряде дел Суд нашел нарушения Конвенции где причиной ограничений деятельности организаций была якобы преследование ими политических целей (см. *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v Bulgaria* (No. 2), no. 34960/04, 18 October 2011 and *Zhechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, 21 June 2007). В деле Объединенной македонской организации *Илинден* Суд счел необоснованным признать якобы преследуемые политические цели проведение митингов и других публичных кампаний, организованных ассоциацией, продвигающей идеи региональной автономии и прав национальных меньшинств. Суд также ясно дал понять, что термин «политический» может быть чрезмерно широким, как это было высказано в деле *Зечев* против Болгарии: «*учитывая что этот термин является широким по своей природе и может быть истолкован совершенно по-разному, вполне вероятно, что суды Болгарии могли обозначить как политическую любую деятельность, которая относится к нормальному функционированию демократического общества и, соответственно, направлять основателей юридических лиц регистрировать их организации как политические партии, вместо обычных ассоциаций. Разделение организаций по такому признаку, следственно, способно вылиться в нелогичный результат и породить существенную неясность среди желающих зарегистрировать такие организации*» (см. *Zhechev*, §. 55).

В) Инструкции, якобы получаемые НКО

15.51 Сам закон устанавливает, что политическая деятельность необязательно осуществляется в интересах иностранных спонсоров: «*под НКО, выполняющей функции иностранного агента, в настоящем Федеральном законе понимается российская НКО, которая получает денежные средства и иное имущество*» из иностранных источников «*и которая участвует, в том числе [но не исключительно] в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации*» (см. статью 2-2 Закона – Дополнение 2). Таким образом, независимо от того, действует или нет НКО именно в этих интересах, НКО все равно будет подпадать под ограничения, наложенные Законом об «иностранных агентах». Исходя из этого, становится

совершенно не понятно, какой смысл вкладывает законодатель в термин «иностранный агент». Заявители также ссылаются на Советника Президента РФ профессора М. Федотова, который критикует закон за отсутствие разъяснений того, что из себя представляют функции «иностранного агента» (см. приложение 37).

15.52 В то же время, заявители обращают особое внимание Суда на тот факт, что в своей деятельности они не представляют и не реализуют какие-либо внешние интересы (см. приложения 23-33). Допущение обратного не только противоречило бы тем ценностям, которыми в своей работе руководствуются заявители, но и нарушило бы российское законодательство (запрещающее НКО выполнять какие-либо указания – см. приложение 36), их уставные документы и соглашения со спонсорами (см. приложения 1-11 и 23-33).

С) Иностранные спонсоры, якобы преследующие враждебные политические интересы

15.53 Заявители утверждают, что иностранные спонсоры, которые обычно поддерживают российские НКО в сфере защиты прав человека, являются широко известными организациями, которые проводят открытые конкурсы на гранты и пожертвования. Так, заявителям в течение долгого времени оказывали поддержку такие организации как Европейская Комиссия, USAID, Совет Министров Северных стран, Совет Европы, различные институты ООН, посольства западноевропейских стран, Институт "Открытое общество", Фонд Форда, SIDA, Фонд Макаруров, Хельсинский Комитет Норвегии, NED, OAK Foundation и другие. Предположение о том, что указанные выше спонсоры имеют враждебные России политические интересы, раскрывает непонимание отношений между спонсорами и НКО, а также истинных целей каждой из сторон. Заявители также утверждают, что получение ими иностранного финансирования вызвано сложностями с получением финансирования в России (см. приложение 24). Кроме того, получение финансирования из иностранных источников является абсолютно стандартной практикой, что признаётся Комитетом Министров Совета Европы в параграфе 50 Рекомендации, процитированной выше (см. параграф 14.33 выше).

15.54 Еще одной иллюстрацией неадекватности такого предположения могут быть названы ситуации, когда сами государственные органы получают иностранное финансирование для реализации различных проектов. В частности, выясняется, что Министерство обороны РФ получало иностранные гранты, в том числе от Европейской Комиссии, на утилизацию ядерного оружия (см. приложение 59). Единая Россия, правящая политическая партия и инициатор Закона об «иностранных агентах», также получала гранты от того же USAID (см. приложение 64), деятельность которого была недавно запрещена в России (см. параграф 14.21 выше).

15.55 Изложенные выше выводы (А, В, С) свидетельствуют о том, лица, ответственные за принятия решений в России, либо неправильно оценивают роль и вклад НКО в развитие демократического общества (см. параграфы 14.32 и 14.33 выше), либо намеренно пытаются дискредитировать НКО, критикующие власти. Для обоснования второй точки зрения, заявители ссылаются на следующие источники:

- Заместитель директора европейской и центрально-азиатской программы Хьюман Райтс Вотч (Human Rights Watch) г-жа Рейчел Денбер (Rachel Denber): "Этот проект закона нацелен на маргинализацию и дискредитацию финансируемых из-за рубежа организаций, которые выступают за перемены в России" (см. приложение 56);
- Джон Дальхузен (John Dalhuisen), директор программы Amnesty International по Европе и Центральной Азии: "Проект этого закона, похоже, не имеет никакой иной цели кроме как создать препятствия для многих ведущих НКО, которые критикуют правительство, и еще больше усложнить их деятельность в России. Он должен быть немедленно отменен" (см. приложение 57);
- Резолюция ПАСЕ № 1896 (2012): "27.5 Ассамблея призывает российские власти воздержаться от попыток дискредитировать некоторые из наиболее уважаемых национальных и международных НКО путем их публичного обвинения, без каких-либо оснований, в действиях по иностранной указке и в представлении иностранных интересов" (см. приложение 91).

15.56 Таким образом, заявители утверждают, что в любом случае, принимая Закон об «иностранных агентах», российские власти не преследовали ни одну из указанных в статье 11 § 2 законных целей, перечень которых является исчерпывающим и толкование которых является ограниченным (см. *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 10 July 1998, § 38, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV).

15.57 В свете вышеизложенного, заявители со всем уважением призывают Суд признать, в отдельном порядке, что принятие Закона об «иностранных агентах» в его текущей редакции не преследует легитимной цели в нарушение Статей 11 и 10 Конвенции. Отдельный вывод Суда об отсутствии легитимной цели в принятии оспариваемого закона является особенно важным для заявителей (см. *para.* 15.60 – 15.70) и для всего гражданского общества в России, особенно в свете недавно усилившейся тенденции к ограничению гражданских свобод как описано выше (см. *параграф* 14.17 – 14.26 *выше*).

Необходимость в демократическом обществе

15.58 Заявители еще раз обращаются к подходу Суда в оценке критериев необходимости: исключения из принципа свободы объединения должны толковаться строго и только лишь убедительные и непреодолимые причины могут оправдать ограничение этой свободы. Какое-либо ее ущемление должно отвечать "насушной общественной потребности" (см. *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 95, 17 February 2004, с отсылкой к иным источникам). *«При определении существования «необходимости» по смыслу статьи 11 § 2, Государствам-участникам предоставляется весьма ограниченный предел усмотрения, который следует рука об руку с жестким европейским надзором, охватывающим как закон, так и решения по его применению. [...] Суд должен [...] определить «соответствовала ли она преследуемой законной цели» и были ли выдвинутые национальными властями причины для ее обоснования «относимыми и достаточными».* При этом, Суд должен быть удовлетворен тем, что национальные власти применяли стандарты, соответствующие принципам изложенным в статье 11 и, более того, что они основывали свои решения на приемлемой оценке соответствующих фактов (см. *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 10 July 1998, § 40, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV).

15.59 Как указано выше, Закон об «иностранных агентах» ограничивает свободу объединений заявителей на трех разных уровнях: **А)** он обязывает НКО сделать некоторые конкретные заявления, **В)** он усиливает обязательства по предоставлению отчетности, и **С)** накладывает различные санкции за невыполнение этих новых требований (см. *para.* 15.25 *выше* и *Дополнение 2*). В связи с этим, заявители утверждают, что введенные ограничения серьезно затронут деятельность заявителей и повлекут следующие последствия.

А) Провозглашение в качестве "иностранного агента"

15.60 Прежде всего, заявители приводят лингвистическое заключение, подготовленное Институтом Русского Языка им. В. Виноградова Российской Академии Наук. В соответствии с заключением, слово "агент" в современном русском языке имеет три главных значения: 1) представитель организации; 2) кто-либо, действующий в интересах другого и 3) шпион (см. *приложение 39*).

15.61 В связи с этим, заявители подчеркивают, что использование термина [иностранный] "агент" по отношению к НКО не соответствует российскому законодательству (см. *параграф* 15.52 *выше*). Использование фразы «иностранный агент» также является не корректным ввиду отсутствия причинно-следственной связи между интересами иностранных спонсоров и деятельностью НКО (см. *параграф* 15.51 *выше*).

15.62 Более того, заявители утверждают, что в современном русском языке термин "иностранный агент" имеет выраженный и устойчивый подтекст, означающий **кого-либо, действующего в интересах иностранного и обязательно враждебного государства/организации** (см. *приложение 39*). Указанное выше лингвистическое заключение также содержит вывод о том, что такая устойчивая аналогия характерна для большинства носителей русского языка. Таким образом, в заключении делается вывод о неуместности утверждения о нейтральном характере термина "агент" в таком контексте (см. *приложение 39*).

Относительно использования термина «иностранный агент» лингвистическое заключение РАН описывает, среди прочего, следующее:

«Этот оборот многократно предъявлялся властью и следственными органами в качестве стандартного обвинения десяткам тысяч наших граждан во времена политических репрессий 30-40х годов; этот оборот зафиксирован в обличительных речах советских прокуроров, в сотнях судебных приговоров и бессудных решений, на страницах советских газет .. этот оборот вьелся в сознание носителей русского языка .. » (см. приложение 39).

15.63 Заявители также приводят результаты опроса общественного мнения, которые несомненно поддерживают выводы лингвистического заключения. Действительно, по данным широко известного российского аналитического центра Юрия Левады, 62% опрошенных жителей России негативно воспринимают термин "иностранный агент". Более того, 39% (наиболее высокий процент) опрошенных понимают термин **"иностранный агент" как означающий шпиона**, агента разведки иностранного государства, тайного агента разведки. 22% опрошенных ответили, что **"иностранцы" – это замаскированные враги**, действующие в России в интересах других стран, так называемая "пятая колонна", предатели. 18% понимают под термином "иностранный агент" представителя иностранного государства или организации (см. приложение 38).

15.64 Представители как Института русского языка, так и Левада-центра объясняют такие результаты продолжающимся воздействием идеологических стереотипов, сложившихся в советскую эпоху и, особенно, во время политических репрессий 1930-1940-х гг. (см. приложения 38 и 39).

15.65 Заявители также обращаются к опросу общественного мнения жителей России, недавно проведенному Всероссийским Центром Изучения Общественного Мнения (ВЦИОМ). Так, 67% респондентов считают принятие Закона об «иностранцах» мерой защиты от влияния иностранных государств. По мнению директора ВЦИОМ, В. Федорова, *"наши граждане не верят в то, что иностранцы дают России деньги, чтобы сделать жизнь в стране лучше и светлее"* (см. приложение 58).

15.66 Заявители утверждают, что в этой обстановке российские власти вместо поддержки гражданского общества и НКО, укрепляют эти стереотипы на законодательном уровне и, тем самым, наносят значительный вред имиджу и профессиональной репутации заявителей и, как результат, их способности эффективно работать.

15.67 Заявители отмечают, что, принимая во внимание негативные коннотации термина «иностранный агент», НКО, получившая ярлык «иностранного агента», не сможет эффективно функционировать, поскольку государственные чиновники будут крайне неохотно взаимодействовать с такой организацией (см. приложение 55), особенно в том, что касается инициатив по изменению законов или публичной политики, т.е. так называемых системных изменений (см. приложение 59).

15.68 Аналогичный вывод справедлив также относительно материалов, публикуемых НКО – иностранными агентами: материалы, отмеченные знаком "опубликовано НКО, выполняющей функции «иностранного агента»" будут восприниматься неприязненно и оцениваться скептически (см. приложение 26). Один из авторов закона, Александр Сидякин, наверняка предполагал такие последствия, поскольку высказался следующим образом: *«граждане, которых они (НКО) будут призывать на митинги, будут знать, что их туда призывает некоммерческая организация, исполняющая функции иностранных агентов»* (см. параграф 15.46 выше).

15.69 Даже еще до того, как закон вступил в силу, в некоторых регионах России уже стали появляться такие негативные последствия: по всей видимости, администрация республики Марий-Эл направила своим сотрудникам приказ, предписывающий воздерживаться от участия в социальных или публичных политических действиях, организованных иностранными или российскими НКО, получающими финансирование от иностранных источников (см. приложение 61).

15.70 Заявители также хотели бы обратить внимание Суда на тот факт, что 21 ноября 2012 г., в день вступления в силу рассматриваемого закона, стены офисов нескольких заявителей и

других НКО были раскрашены граффити с текстом "**Иностранный агент любит США/Здесь сидит иностранный агент**" и т.п. (см. параграф 14.23 выше). Заявители полагают, что эти хулиганские действия явились прямым следствием принятия нового закона и одним из многочисленных примеров того, как закон влияет на имидж заявителей и иных НКО, нанося вред их профессиональной репутации и унижая их достоинство (см. приложения 26 и 29).

В) Дополнительные требования по предоставлению отчетности

15.71 Заявители полагают, что до вступления в силу Закона об «иностранных агентах», в России уже существовала достаточная (если не чрезмерная) правовая база, регулировавшая деятельность НКО по предоставлению финансовой и иной отчетности. Действительно, 10 января 2006 года Президент В. Путин подписал закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты №.18-ФЗ. Согласно этому закону, НКО, получающая иностранное финансирование, должна предоставлять в Министерство юстиции РФ и другие государственные органы детальные отчеты об источниках финансирования из-за рубежа, о суммах, целях и фактическом использовании этих средств (см. приложение 76). По мнению многих специалистов по финансовой деятельности, бухгалтерской отчетности и управлению НКО, такая форма отчетности представляет собой полноценный источник информации о деятельности НКО (см. приложения 41, 42, 49, 50, 55 и 76).

15.72 Как указано выше, Закон об «иностранных агентах» вводит ряд дополнительных отчетных обязательств, включая необходимость обязательного ежегодного аудита. По мнению российских экспертов по бухгалтерскому учету и управлению НКО, в частности, Павла Гамольского, Председателя Клуба Бухгалтеров и Аудиторов НКО и/или Дарьи Милославской, Председателя Правления Некоммерческого Партнерства Юристы За Гражданское Общество, дополнительные расходы НКО на проведение аудита составят от 50 до 250 тысяч рублей (приблизительно 1250-8250 евро) (см. приложения 42 и 62). Эти суммы станут значительными дополнительными расходами для любой НКО, и совершенно непосильными - для небольших НКО (см. приложение 42). Стоимость иных отчетных обязательств примерно оценивается суммой между 79 тысячами рублей (приблизительно 2000 евро) (см. приложение 41) и 370 тысячами рублей (приблизительно 9200 евро) (см. приложение 62).

15.73 Соответственно, применение закона об «иностранных агентах» может привести к следующему результату: если заявители НКО не смогут найти дополнительное финансирование на их институциональную деятельность и в объемах, как описано выше, они будут вынуждены урезать проекты, финансируемые из иностранных источников, для того, чтобы избежать необходимости дополнительного аудита (см. приложение 42) или же полностью прекратить свою деятельность из-за риска привлечения к ответственности (см. приложения 41 и 62).

15.74 В связи с этим, заявители утверждают, что затраты на такие дополнительные обязательства по предоставлению отчетности могут создать серьезные препятствия для функционирования НКО из-за сложностей получения финансирования на организационные нужды. Действительно, большая часть финансирования относится к проектной деятельности НКО, что препятствует использованию этих средств для каких-либо иных целей (см. приложение 55). Также утверждается, что финансирование на организационные нужды является проблемой для любой НКО, и доноры с довольно большим трудом идут на эту институциональную поддержку (см. приложение 60). В этой связи, заявители ссылаются на дело *Рамазанова и другие*, где было найдено нарушение статьи 11 Конвенции по причине, среди прочего, наложения дополнительных условий, которые вылились в ограничения нормальной деятельности НКО, включая, их возможность получать гранты или пожертвования (см. *Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, § 59, 1 February 2007).

15.75 В заключение, заявители повторно ссылаются на экспертов по бухгалтерскому учету, которые единогласно утверждают, что дополнительные отчетные обязательства, введенные Законом об «иностранных агентах», являются чрезмерными, нецелесообразными и не нужными для осуществления государственного контроля над законностью деятельности НКО:

- Павел Гамольский: *«Закон 121-ФЗ возлагает на НКО обязанность по предоставлению избыточной информации, не нужной для эффективного государственного контроля, планирования и управления» (см. приложение 42);*
- Мария Каневская, Директор Ресурсного Правозащитного Центра и Татьяна Черняева, Исполнительный директор Клуба Бухгалтеров и Аудиторов Санкт-Петербурга: *«Обязанность предоставлять подобные отчеты ежеквартально является нецелесообразной, так как увеличиваются расходы .. некоммерческой организации ..» (см. приложение 41);*
- Как справедливо отметила заместитель директора европейской и центрально-азиатской программы Хьюман Райтс Вотч (Human Rights Watch) Рейчел Денбер (Rachel Denber): *"Новый закон усиливает и без того чрезмерно строгие ограничения и меры контроля групп, финансируемых из-за рубежа [...] Это явно противоречит стандартам Совета Европы"* (см. приложение 56).

15.76 Таким образом, утверждается, что оспариваемый закон вводит обязательства, которые не являются необходимыми в демократическом обществе в силу отсутствия насущной общественной потребности в дополнительном ужесточении властями правил, регулирующих деятельность НКО в России.

С) Санкции

15.77 Заявители повторно подчеркивают, что новый закон предусматривает перечень гражданско-правовых, административных и уголовных санкций за его нарушение. В том, что касается уголовно-правовых санкций, заявители повторно обращаются к комментариям Верховного суда касательно качества Закона об «иностранных агентах» (см. параграф 15.42 выше). Так, Закон об «иностранных агентах» устанавливает уголовную ответственность не за общественно опасные деяния НКО или ее руководителей, как было правильно отмечено в комментариях Верховного суда, а за отказ признать, что НКО является иностранным агентом (см. статью 3-2 закона – Дополнение 2). В связи с этим заявители обращаются к общепризнанному праву не свидетельствовать против себя.³⁸ Такое же заключение делает эксперт Юрий Костанов из Независимого экспертно-правового совета (НЭПС) (см. приложение 34).

15.78 В то же время, заявителям особенно важно не называть себя «иностранными агентами» по причинам, указанным выше (см. параграфы 15.60 – 15.70). Утверждается, что такое наименование будет представлять из себя публичное предоставление ложной информации, что неприемлемо для заявителей (см. приложение 59). В самом деле, все заявители неоднократно и совершенно определенно заявляли, что они никогда не будут соблюдать эти требования и не будут лгать по поводу своей деятельности (см. приложения 23-33 и 72, 78).

15.79 В ответ на такие заявления, член Государственной Думы, делегат от Единой России В. Бурматов заявил: *«если они [МХГ, «Мемориал», «Голос»] не будут исполнять федеральный закон, их вначале ждут штрафы, а в перспективе – ликвидация юридической регистрации в Минюсте» (см. приложение 73).* Пресс-служба Министерства юстиции также прокомментировала отказ заявителей соблюдать этот закон следующим образом: *"Деятельность НКО, финансируемых из-за рубежа и не желающих регистрироваться в качестве "иностранных агентов", будет приостановлена, в случае повторного отказа, их ждет уголовная ответственность"* (см. приложение 67).

15.80 В связи с этим, заявители утверждают, что столь радикальные меры, препятствующие организации в осуществлении своей деятельности и/или введение уголовной ответственности для его руководителей грубо нарушает установленный Судом принцип пропорциональности (см. параграф 15.58 выше) с учетом отсутствия каких-либо общественно опасных последствий деятельности заявителей. Заявители также утверждают, что принудительный роспуск ассоциации явно противоречит позиции Суда о том, что такая радикальная санкция может

³⁸ См. статью 51-1 Конституции Российской Федерации, доступна в сети Интернет: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

быть применена к НКО только в исключительных случаях и при условии очень серьезного правонарушения (см. вышеназванное дело *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov*, §. 63).

15.81 Помимо этого, неадекватность вмешательства выглядит особенно очевидно в контексте отсутствия легитимной цели, как это показано выше (параграфы 15.45 – 15.57), равно как и с учетом отсутствия необходимости дополнительного регулирования деятельности НКО (см. параграфы 15.71-15.76 выше).

15.82 В свете вышеизложенного, утверждается, что правовой статус НКО в соответствии с принятым Законом об «иностранных агентах» в совокупности с последствиями, которые неизбежно затронут заявителей, не может рассматриваться как необходимый в демократическом обществе поскольку вмешательство не отвечает насущной общественной потребности и не является пропорциональным той цели, которую преследуют власти. Соответственно, заявители призывают Суд установить нарушение статей 11 и 10 Конвенции.

*

Нарушение статьи 14 Конвенции в связи со статьями 11 и 10

15.83 Заявители также утверждают, что было допущено нарушение статьи 14 Конвенции, которая гласит:

"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."

15.84 Заявители со всем уважением просят Суд изучить вопрос в свете статьи 14 Конвенции и вынести по нему решение, поскольку четко прослеживаемое неравенство в обращении с НКО властями России является фундаментальным аспектом настоящего дела (см. *Moscow Branch of the Salvation Army* no. 72881/01, 5 October 2006, § 100); данное заявление не является изложением по сути тех же требований другими словами (см. *Aziz v Cyprus*, no. 69949/01, 22 June 2004, § 36).

Применимость статьи 14

15.85 Заявители вправе ссылаться на статью 14 Конвенции, поскольку их жалоба касается права, гарантированного Конвенцией (хотя отсутствует теоретическая необходимость наличия нарушения этого права) (см., например, *Van der Musselle v Belgium* no. 8919/80, 23 November 1983). В настоящем деле, статья 14 применима к заявителям, поскольку их основная жалоба касается прав, гарантированных статьями 11 и 10 Конвенции.

Основания дискриминации и проверка наличия дискриминации

15.86 Статья 14 четко запрещает дискриминацию на любой основе, включая «политические или иные убеждения» или «по любому иному признаку».

15.87 Заявитель может считаться подвергнутым дискриминации если:

- Он/она была подвергнута отличному от других обращению в аналогичной ситуации и
- Отсутствует разумное и объективное оправдание разнице в обращении (см. *Belgian Linguistic case*, Series A, no. 6, 23 July 1968), т.е. обращение не преследует «легитимную цель» или отсутствует связь и соразмерность между используемыми методами и преследуемой целью (см. *Sidabras and Dziautas v Lithuania*, nos. 55480/00 59330/00, 27 July 2004, §. 51).

15.88 Заявители утверждают, что они, как Российские правозащитные НКО, подпадающие под определение занимающихся «политической деятельностью» (по вышеизложенным причинам), подвержены серьезным ограничениям и санкциям, накладываемым на них законом об «иностранных агентах», в то время как другие НКО исключены из-под действия этого закона. НКО не подпадают под действие Закона если они занимаются деятельностью 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 (см. статью 2-2 Закона – Дополнение 2).

15.89 Более того, заявители – НКО утверждают, что в их деле отсутствует разумное и объективное оправдание такой разнице в обращении. По вышеизложенным причинам, такое обращение не преследует легитимную цель (см. параграфы. 15.45 – 15.57 выше), а также отсутствует связь и соразмерность между используемыми методами и преследуемой целью (см. параграфы. 15.58 – 15.82).

15.90 Согласно устоявшейся практике Европейского суда, одним из относимых факторов в оценке причин различия в обращении является положение (в нашем деле НКО) в других странах Совета Европы. Например, в деле *Глор против Швейцарии* (см. *Glor v. Switzerland*, no. 13444/04, ECHR 2009-) Суд учел тот факт, что требование заплатить налоги, предъявляемые тем лицам, которые не могут служить в вооруженных силах или на гражданской альтернативной службе, отсутствовало где либо в других странах Совета Европы. В этой связи заявители утверждают, что ни в одной другой стране Совета Европы нет аналогичного закона, требующего от правозащитных НКО регистрироваться в качестве «иностранных агентов» и подвергающего эти НКО существенным ограничениям под угрозой применения суровых санкций в случае невыполнения этих требований (see paras. 15.77 – 15.81).

15.91 Соответственно, заявители полагают, что в результате вступления в силу закона об «иностранных агентах» они стали жертвами неоправданной дискриминации в связи с их правами на свободу объединений и выражения мнения. Следовательно, заявители приглашают Суд установить наличие дискриминации в настоящем деле в нарушение статьи 14 Конвенции в связи со статьями 11 и 10 Конвенции.

*

Нарушение статьи 18 Конвенции в связи со статьями 11 и 10

15.92 Статья 18 Конвенции гласит:

Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены.

15.93 Заявители полагают, что первоочередной целью закона об «иностранных агентах» было ограничение «влияния» НКО, которые, якобы, осуществляют свою враждебную деятельность по инструкциям своих иностранных спонсоров, преследующих враждебные интересы (см. пара 15.47 выше). Такая цель не может считаться «легитимной» согласно статьям 11 и 10 Конвенции (или любой другой нормы Конвенции). Наоборот, меры, накладываемые на заявителей НКО произвольны и необоснованны.

15.94 Основные аргументы заявителей по поводу настоящих целей властей при принятии закона об «иностранных агентах» и их необоснованности изложены в параграфах 15.45 – 15.57 выше и, поэтому, не повторяются здесь.

15.95 Постановления Суда в делах *Гусинский против России* (см. *Gusinskiy v. Russia*, no. 70276/01, ECHR 2004-IV) и *Луценко против Украины* (*Lutsenko v Ukraine*, no. 6492/11, 3 July 2012) [в которых Суд нашел нарушение статьи 18 Конвенции] подчеркивают, что произвольные меры, накладываемые по политическим причинам, недопустимы в глазах ЕСПЧ. В деле Луценко Суд установил критерии, применимые к оценке таких ситуаций: «заявитель, утверждающий, что его права и свободы были ограничены по ненадлежащим причинам, должен убедительно доказать, что истинная цель властей не соответствовала официально заявленной ими (или, чтобы такой вывод мог проследиваться из контекста дела)» (§ 106 постановления).

15.96 Заявители НКО утверждают, что они доказали, что их ситуация отвечает этому критерию. В поддержку своим утверждениям, они также ссылаются на многочисленные мнения относительно закона об «иностранных агентах», высказанные авторитетными международными организациями, неправительственными организациями и Российскими экспертами (указанными в настоящей жалобе), включая: Парламентскую Ассамблею Совета

Европы; Специального Докладчика ООН по Свободе Объединений, Защитникам прав человека и Свободе слова; Амнести Интернешнл (AI), Хьюман Райтс Вотч (HRW), Статья 19, Международная Федерация за Правам Человека (FIDH), Мировой Организации Против Пыток (ОМСТ) и целый ряд Российских экспертов и аналитиков (*see paras. 14.37-14.46*).

15.97 Соответственно, заявители НКО просят Суд установить нарушение статьи 18 Конвенции, в совокупности со статьями 11 и 10 Конвенции.

IV. ЗАЯВЛЕНИЕ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 35 § 1 КОНВЕНЦИИ

Окончательное внутреннее решение

16.1 Заявители НКО напрямую оспаривают положения закона об «иностранных агентах» как нарушающего Конвенцию (по вышеизложенным причинам). Соответственно, они не располагают доступными эффективными средствами правовой защиты и, поэтому, в данном деле отсутствует окончательное внутреннее решение как таковое. Настоящая жалоба, таким образом, подается в течение 6 месяцев с момента вступления в силу закона об «иностранных агентах» (21 ноября 2012 года).

16.2 Для исключения всяких сомнений, заявители утверждают, что они не могут обратиться за восстановлением их прав, гарантированных Конвенцией, в Конституционный Суд Российской Федерации. Так, Закон о Конституционном Суде № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 года предусматривает возможность обращения только после того как оспариваемый закон будет применен на практике в конкретном деле и только после того, как судебное разбирательство по этому делу завершено (*см. статью 97-2 Закона №1-ФКЗ от 21 июля 1994*). Иными словами, это средство правовой защиты станет потенциально доступным для заявителей только после того, как закон об «иностранных агентах» будет применен против них, путем наложения санкций за его неисполнение. Заявители напоминают, что согласно этому закону, первая и наиболее вероятная санкция за его неисполнение – приостановление деятельности НКО на 6 месяцев, а наиболее тяжелая санкция – уголовное преследование руководителей НКО. (*см. пара. 15.25 выше*).

16.3 Соответственно, заявители утверждают, что в данной ситуации отсутствует эффективное и доступное для заявителей средство правовой защиты, способное предоставить полное и адекватное восстановление их прав в отношении юридического эффекта закона об «иностранных агентах».

СТАТУС ЖЕРТВЫ

16.4 Заявители утверждают, что они являются жертвами закона об «иностранных агентах» по двум причинам. Во-первых, с момента вступления в силу закона, 21 ноября 2012 года, ввиду применимости закона к ним, все заявители уже обязаны совершить регистрационные действия и уже подпадают под более жесткие обязанности по отчетности перед властями.

16.5 Во-вторых, существует риск применения к заявителям санкций, закрепленных в этом законе, ввиду их отказа от регистрации в качестве «иностранных агентов». Нижеприведенные аргументы относятся ко второму основанию их статуса жертвы.

16.6 В соответствии с практикой Суда, статья 34 Конвенции позволяет заинтересованным лицам [в настоящем деле - НКО] заявлять о том, что закон нарушает их права сам по себе, даже в отсутствие его применения в конкретном случае, если эти лица рискуют быть напрямую затронуты законом ввиду их принадлежности к конкретной группе (*см. Marckx v. Belgium*, 13 June 1979, § 27, Series A no. 31) или же если они должны изменить свое поведение под угрозой преследования [в настоящем деле - уголовного] (*см. Burden v. the United Kingdom* [GC], no. 13378/05, § 34, ECHR 2008 – с отсылкой к иным источникам).

16.7 Предполагается, что с момента принятия Закона об «иностранных агентах» (*см. пара. 14.19 и 14.23 выше*) и до тех пор, пока он остается в силе, существует длящийся риск его применения к заявителям. Заявители апеллируют к выводам Суда в деле Норрис, где Суд подтвердил наличие статуса жертвы даже несмотря на то, что оспариваемый закон не

исполнялся в течение длительного времени (см. *Norris v. Ireland*, 26 October 1988, § 33, Series A no. 142). Несмотря на тот факт, что Закон об «иностранных агентах» тоже до настоящего времени не применялся, в отличие от дела Норрис, Закон об «иностранных агентах» был принят совсем недавно и российские власти явно выразили свое намерение применять его в будущем (вместе со всеми санкциями) к тем НКО, которые отказываются его соблюдать (см. *параграф 15.77 – 15.81 выше*). В деле *Дудгеон* Суд постановил, что «*риск, нависший над заявителем, был реальным*» - это утверждение также относимо в настоящем деле (см. *Dudgeon v. the United Kingdom*, 22 October 1981, Series A no. 45).

16.8 Также очевидно, что Закон об «иностранных агентах» создает новый, более строгий режим функционирования НКО и, таким образом, обязывает их изменить свое поведение под угрозой применения различных санкций, включая приостановление деятельности НКО и/или уголовное преследование ее руководителей (см. *пара. 15.25 выше*).

16.9 Заявителям остается лишь выполнить требования *locus standi* и продемонстрировать, что они оспаривают закон не в силу его абстрактного несоответствия Конвенции, но что существует риск нанесения им прямого ущерба оспариваемым законом (см. *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, 29 October 1992, § 44, Series A no.246-A).

16.10 Подчеркивается, что рассматриваемый закон применяется к российским НКО, которые 1) получают иностранное финансирование своей деятельности и 2) осуществляют так называемую «политическую деятельность» в России по смыслу статьи 2-2 Закона об «иностранных агентах» (см. *Дополнение 2*).

16.11 Заявители признают, что они получают иностранное финансирование для осуществления своей деятельности. Подавляющее большинство доходов, из которых состоит их бюджет, действительно поступают из иностранного финансирования (*конкретные цифры для каждого из заявителей приведены в приложениях 23-33*). Такая финансовая схема существовала до принятия Закона об «иностранных агентах» (см. *приложения 12-22*) и, как ожидается, будет существовать в обозримом будущем (см. *приложения 23-33*). На самом деле такая схема финансирования заявителей является постоянной в силу сложностей с получением внутригосударственного финансирования в необходимом объеме (см. *параграф 15.53 выше*).

16.12 Что касается второго критерия - предполагаемого участия в «политической деятельности» – утверждается следующее.

Нацеленная группа

16.13 Прежде всего заявители утверждают, что все они являются НКО в сфере защиты прав человека. Правозащитная деятельность не предусмотрена перечнем исключений, который в свою очередь, включает, по словам автора закона депутата от Единой России А. Сидякина, гуманитарную, социальную, культурную, религиозную и научную деятельность (см. *приложение 75 и статью 2-2 закона – Дополнение 2*).

16.14 «Единая Россия» официально подтвердила, что деятельность правозащитных НКО подпадает под действие Закона об «иностранных агентах» (см. *приложение 75*).

16.15 Указанные выше эксперты единогласно утверждают, что закон применим к правозащитным НКО (см. *приложения 43 и 44*) и охватывает их повседневную деятельность (см. *приложение 44 и параграф 15.36 выше*).

16.16 HRW, Amnesty International и другие известные НКО также полагают, что Закон об «иностранных агентах» в полной мере применим к правозащитным объединениям: пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 13 июля 2012 г.: «*очевидно, что адвокатирующие группы, включая правозащитные организации, являются первоочередной целью этого драконовского законодательства, которое потребует их регистрации как «иностранных агентов»* (см. *приложения 56 и 57*).

16.17 Более того, будучи правозащитными НКО, каждый из заявителей также занимается деятельностью, которая прямо прописана в законе об «иностранных агентах» - формирование общественного мнения в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики. В

частности, такое воздействие на общественное мнение может проявляться из следующих форм деятельности: проведение массовых публичных демонстраций, информирование населения о существующих проблемах в обществе, продвижение ценностей гражданского общества, предложения и помощь государственным органам в решении проблем, существующих в обществе. Такое влияние оказывается осознанно направлено на изменение и улучшение законодательства и/или правоприменительной практики, которые, по мнению заявителей, не соответствуют демократическим стандартам. На самом деле, вовлеченность заявителей в такую деятельность указывается самими заявителями (см. приложения 23 - 33). Кроме того, заявители утверждают, что формирование общественного мнения относительно существующих проблем в обществе является свойственной и неотъемлемой функцией любой НКО. Как справедливо отметила Светлана Ганнушкина, Председатель Комитета «Гражданское Содействие» (четвертый заявитель): *«влиять на политику не то же самое, что заниматься ею»* (см. приложение 26). Однако, очевидно, что закон об «иностранных агентах» стирает эти различия.

Персональный риск для заявителей-НКО

Экозащита

16.18 Что касается первого заявителя, утверждается, что в дополнение к деятельности заявителя в области защиты прав человека (содействие жертвам экологических нарушений, информирование общественности и защита конституционного права на благоприятную окружающую среду и т.д.) Экозащита также активно критикует российское правительство за использование ядерной энергии, ископаемых природных ресурсов (таких как нефть, газ, уголь) и за утилизацию ядерных отходов, поступающих, в том числе, из-за рубежа (см. приложение 23).

16.19 Первый заявитель также ссылается на агентство РиаНовости, которое в статье от 2 июля 2012 процитировало анонимный источник из Кремля следующим образом: *"Если мы возьмем экологические организации, которые действуют на территории Российской Федерации, то 30% деятельности экологических организаций, – это экспертные данные, направлены непосредственно на разведение кроликов или поддержку каких-то редких животных. Остальные 70% экологии - это политика"* (см. приложение 51).

16.20 Утверждается, что эти политически чувствительные вопросы несомненно будут рассмотрены как «политическая деятельность» российскими властями, особенно с учетом столь широкого определения в законе (см. параграф 15.35 выше).

16.21 Первый заявитель также приводит мнение руководителя Экологического правозащитного центра «Беллона» А. Никитина: *«Этот закон разрушит диалог между экологами и государством. Принятие законопроекта будет иметь крайне разрушительный эффект для экологических организаций, работающих в России»* (см. приложение 53).

«Голос», Московская Хельсинская Группа, Международный Мемориал, ПЦ Мемориал и Движение «За Права Человека»

16.22 Как неоднократно подчеркивалось многими экспертами, «Голос» значительно способствовал развитию протестного движения в России и последующему ужесточению законодательства, включая принятие нового Закона об «иностранных агентах» (см. параграф 14.2 выше).

16.23 Установлено, что «Голос» 2 декабря 2011 был подвергнут судебному преследованию и оштрафован на 30.000 рублей (примерно 750 Евро) по статье 5-5 КоАП за опубликование информации о нарушениях избирательного процесса в ходе парламентских выборов в декабре 2011 г. (см. приложения 24 и 48). Мещанский районный суд г. Москвы счел, что публикация информации в ходе реализации проекта заявителя "Карта нарушений" представляла собой предвыборную агитацию и, поэтому, «Голос» нарушил избирательное законодательство (см. приложение 48). Таким образом, утверждается, что национальные власти уже признали, что программа первого заявителя "Карта нарушений" является политической деятельностью.

16.24 Далее, упоминавшееся выше агентство массовой информации РиаНовости ссылается на источник из Кремля, который сообщил следующее: *«Если организация занимается*

коррупцией, выборной кампанией, - ну, наверное, очевидно, что это чистая политика», и приводит НКО «Голос» в качестве очевидного примера (см. приложение 51).

16.25 Многие правозащитники (например, И. Каляпин, А. Лукашевский) и НКО (например, Беллона) также указывают на «Голос» в качестве первого кандидата, к которому будет применен Закон об «иностранных агентах» (см. приложение 60).

16.26 Российская газета "Независимая газета" в статье от 2 июля 2012 г. признала, что источник из Кремля называл, среди прочих, «Голос» и МХГ (второй и восьмой заявителями) как подпадающих под сферу действия Закона об «иностранных агентах» (см. приложение 52).

16.27 Депутат от «Единой России» В. Бурматов также называет «МХГ, Мемориалы и Голос» (восьмой, седьмой, десятый и одиннадцатый заявителями) как подпадающие под действие Закона об «иностранных агентах» и являющиеся кандидатами на наложение штрафов и последующую ликвидацию, в случае если они не будут исполнять закон (см. приложение 73).

16.28 Согласно статье, опубликованной 18 декабря 2012 в газете "Ведомости", близкий к администрации Президента РФ депутат от Единой России называет МХГ, Мемориал и Движение "За права человека!" (соответственно, восьмой, седьмой и/или десятый и одиннадцатый заявитель) в качестве НКО, подпадающих под действие закона (см. приложение 82).

16.29 Заявители также напоминают, что седьмой, восьмой, десятый и одиннадцатый заявители (Международный Мемориал, МХГ, ПЦ Мемориал и ЗПЧ, соответственно) также способствовали появлению и формированию накануне парламентских выборов массовых гражданских волонтерских проектов по наблюдению за ходом голосования, что также вылилось в заявления о фактах фальсификаций и нарушений законодательства о проведении выборов (см. пара 14.13). В этой связи, заявители утверждают, что к ним может быть применено аналогичное толкование в участии в предвыборной агитации, как и в случае второго заявителя – Голоса (см. пара. 16.23 выше), что в свою очередь подводит их под занятие политической деятельностью, согласно мнению того самого источника из Кремля (см. пара 16.24 выше).

16.30 Десятый заявитель, ПЦ Мемориал, также заявляет о том, что региональные власти Чечни неоднократно высказывали свое враждебное отношение к ПЦ Мемориал и называли Мемориал в числе врагов Чеченского народа. В частности, 3 июля 2010 г. во время интервью телевизионному каналу «Грозный», Президент Чеченской Республики Рамзан Кадыров описал деятельность ПЦ Мемориал следующим образом: «Они [Олег Орлов, на тот момент Председатель Совета ПЦ Мемориал и Наталья Эстемирова, журналист, правозащитник, сотрудник Чеченского представительства ПЦ Мемориал – убита 15 июля 2009] получают большую зарплату с Запада и для отчета по своей деятельности они пишут в интернете всякие гадости и ерунду. [...] Они – враги народа, враги закона, враги государства» (см. приложение 32). Таким образом, десятый заявитель утверждает, что местные власти вероятнее всего потребуют, чтобы Министерство юстиции включило ПЦ Мемориал в реестр иностранных агентов.

Комитет «Гражданское Содействие»

16.31 Четвертый заявитель, НКО Комитет «Гражданское Содействие», утверждает, что Прокуратура Российской Федерации уже сочла, что его деятельность пересекается и замещает собой деятельность государственных органов. В частности, 27 января 2007 г. и 28 апреля 2012 г. Прокуратура [г. Москвы и Тверская межрайонная прокуратура, соответственно – см. приложение 103] дважды обвиняла Комитет «Гражданское Содействие» в, якобы, подмене функции государственных органов при определении вопроса о необходимости предоставления статуса беженца некоторым лицам. Как результат, Прокуратура дважды выносила предостережение от нарушения законов на имя Председателя Комитета, Светланы Ганнушкиной (см. приложение 26). Поэтому, по мнению четвертого заявителя, российские власти могут счесть его деятельность политической.

Машир

16.32 Шестой заявитель, НКО Машир заявляет о продолжавшихся в течение длительного времени случаях давления и публичных нападок со стороны правоохранительных органов. В

частности, 13 октября 2012 года, во время интервью «Газете.ру» глава Ингушского ФСБ, Ю. Серышев ясно указал, что Машр является НКО, подпадающим под категорию «иностранный агент»: «в республике остались неправительственные организации, подпадающие под эту [«иностранных агентов»] категорию. .. Таких организаций в Ингушетии три, одна из них – правозащитная организация МАШР» (см. приложение 66).

Движение «За Права Человека»

16.33 Одиннадцатый заявитель, Движение «За Права Человека» обращает внимание Суда на тот факт, что 12 ноября 2012 г. Верховный суд России в ходе рассмотрения надзорной жалобы г-на М. Петлина, главы Свердловского отделения политической партии «Яблоко», посчитал, что одиннадцатый заявитель является "радикальной оппозиционной структурой" совместно с широко известными политическими партиями "Яблоко" и "Союз правых сил" борющейся за смену режима Путина и Медведева (см. приложение 101). Одиннадцатый заявитель, таким образом, утверждает, что российские власти рассматривают ЗПЧ в качестве НКО, осуществляющей политическую деятельность, и, соответственно, Закон об «иностранных агентах» будет к нему применен.

Более подробная информация о деятельности заявителей изложена в параграфах 14.1-14.11, а также в показаниях заявителей для Суда – приложения 23-33.

16.34 В свете вышеизложенного, заявители утверждают, что, вне всякого сомнения, они являются жертвами Закона об «иностранных агентах», поскольку присутствует длящийся риск его применения против них.

16.35 Таким образом, заявители со всем уважением обращаются к Суду с просьбой признать настоящую жалобу приемлемой по смыслу статьи 35.1 Конвенции.

17 ***Другие решения*** – см. параграфы 16.1 – 16.3 выше

18.1 *Располагаете ли Вы каким-либо средством защиты, к которому Вы не прибегли, или располагали ли Вы таким средством? Если да, то объясните, почему оно не было Вами использовано?* Как указано выше, заявители утверждают, что настоящая жалоба относится к системной проблеме, содержащейся в законодательстве, для решения которой отсутствуют эффективные внутренние средства правовой защиты (см. параграфы 16.1 – 16.3 выше).

V.ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕДМЕТА ЖАЛОБЫ

19.1 Заявители просят Суд установить нарушение их прав, предусмотренных статьями 11, 10 и 14 Конвенции, как изложено в настоящей жалобе.

19.2 В отношении статьи 41 Конвенции, заявитель просит Суд присудить компенсацию следующим образом:

- Моральный вред;
- Материальный ущерб;
- Судебные издержки.

19.3 Заявители предоставят развернутые требования по этим вопросам в установленном порядке.

19.4. По статье 46 Конвенции, заявители обращают особое внимание Суда на тот факт, что кроме самих заявителей – лидирующих правозащитных НКО, в России существует приблизительно 1000 НКО, подпадающих под действие закона об «иностранных агентах» (см. приложения 71 и 75). Эти НКО представляют сердцевину гражданского общества в России. Поэтому, заявители полагают, что вероятнее всего, многие из этих НКО будут затронуты применением закона об «иностранных агентах» и также обратятся в Суд за восстановлением их прав.

19.5 Заявители утверждают, что настоящая жалоба затрагивает системную проблему и просят Суд указать конкретные меры, которые должны быть приняты ответчиком для исправления

ситуации (см. *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, §§ 189-194, ECHR 2004-V; *Oleksandr Volkov v Ukraine*, no. 21722/11, 9 January 2013, §§ 199-202), а именно предпринять все необходимые законодательные и иные меры для того, чтобы права, гарантированные Конвенцией, отныне не нарушались.

*

VI. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТАНЦИИ, ГДЕ РАССМАТРИВАЛОСЬ ИЛИ РАССМАТРИВАЕТСЯ ДЕЛО

20. Подавали ли Вы жалобу, содержащую вышеизложенные претензии, на рассмотрение в другие международные инстанции? Если да, предоставьте полную информацию. – Нет.

VII. СПИСОК ПРИЛОЖЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ

21.1 Дополнения к жалобе:

- Дополнение 1 – данные по 11 заявителям в соответствии с параграфами 1-13 жалобы
- Дополнение 2 – применимое национальное законодательство (выдержки из Федерального закона № 121 (Об иностранных агентах), выдержки из Кодекса об административных правонарушениях, выдержки из Приказа Министерства юстиции о применении Закона об иностранных агентах и др. нормы)

21.2 Приложения к жалобе:

Данные о заявителях

- 1) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Экозащита (первый заявитель)
- 2) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО «Голос» (второй заявитель)
- 3) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Гражданский Контроль (третий заявитель)
- 4) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Комитет «Гражданское Содействие» (четвертый заявитель)
- 5) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Комитет Против Пыток (пятый заявитель)
- 6) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Машр (шестой заявитель)
- 7) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Международный Мемориал (седьмой заявитель)
- 8) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Московская Хельсинская Группа (восьмой заявитель)
- 9) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Общественный Вердикт (девятый заявитель)
- 10) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО ПЦ Мемориал (десятый заявитель)
- 11) Свидетельство о государственной регистрации и устав НКО Движение "За права человека" (одиннадцатый заявитель)

Финансовая отчетность заявителей

- 12) Финансовый отчет Экозащиты для Министерства юстиции за 2011 г.
- 13) Финансовый отчет «Голоса» для Министерства юстиции за 2011 г.
- 14) Финансовый отчет Гражданского Контроля для Министерства юстиции за 2011 г.
- 15) Финансовый отчет Гражданского Содействия для Министерства юстиции за 2011 г.
- 16) Финансовый отчет Комитета Против Пыток для Министерства юстиции за 2011 г.
- 17) Финансовый отчет Машр для Министерства юстиции за 2011 г.
- 18) Финансовый отчет Международного Мемориала для Министерства юстиции за 2011 г.
- 19) Финансовый отчет Московской Хельсинской Группы для Министерства юстиции за 2011 г.
- 20) Финансовый отчет Общественного Вердикта для Министерства юстиции за 2011 г.
- 21) Финансовый отчет ПЦ Мемориал для Министерства юстиции за 2011 г.
- 22) Финансовый отчет Движения «За права человека» для Министерства юстиции за 2011 г.

Показания заявителей

- 23) Показания г-жи Галины Рагузиной (НКО Экозащита, председатель)
- 24) Показания г-жи Лилии Шибановой (НКО «Голос», исполнительный директор)
- 25) Показания г-на Бориса Пустынцева (НКО Гражданский Контроль, председатель)
- 26) Показания г-жи Светланы Ганнушкиной (НКО Комитет «Гражданское Содействие», председатель)
- 27) Показания г-на Игоря Каляпина (НКО Комитет Против пыток, председатель)
- 28) Показания г-на Магомеда Муцольгова (НКО Машр, руководитель)
- 29) Показания г-на Арсения Рогинского (НКО Международный Мемориал, председатель)
- 30) Показания г-жи Людмилы Алексеевой (НКО Московская Хельсинская Группа, председатель)
- 31) Показания г-жи Натальи Таубиной (НКО Общественный Вердикт, директор)
- 32) Показания г-на Александра Черкасова (НКО ПЦ Мемориал, председатель)
- 33) Показания г-на Льва Пономарева (НКО Движение «За права человека», исполнительный директор)

Заключения экспертов

- 34) Заключение эксперта Ю. Костанова, Независимый экспертно-правовой совет
- 35) Официальный отзыв Верховного суда России от 29 июня 2012 г. на проект закона
- 36) Экспертное заключение Общественной палаты России от 4 июля 2012 г.
- 37) Выдержки из статьи профессора М. Федотова от 9 октября 2012 г. стр. 14
- 38) Результаты опроса общественного мнения от 2 ноября 2012 г., аналитический центр «Левада-центр»
- 39) Лингвистическое заключение Института Русского Языка им. В. Виноградова Российской Академии Наук от 13 ноября 2012 г.
- 40) Обзор Федерального закона 121-ФЗ от Международного Центра Некоммерческого Права, 24 июля 2012 г.
- 41) Обоснование от М. Каневской, «Клуб Бухгалтеров и Аудиторов НКО Санкт-Петербурга», от 25 декабря 2012 г.
- 42) Справка по применению ФЗ 121 от П. Гамольского, председателя «Клуба Бухгалтеров и Аудиторов НКО» о применении Закона об иностранных агентах от 25 декабря 2012 г.
- 43) Статья политического обозревателя К. Рогова: «2012-й — год перерождения власти»
- 44) Экспертное заключение политического исследователя Д. Орешкина от 21 декабря 2012 г.
- 45) Политико-правовая экспертиза понятия «политическая деятельность» политолога Н. Беляевой
- 46) Краткий анализ - справка приказа Министерства юстиции от некоммерческого партнерства «Юристы за Гражданское Общество»
- 47) Показания С. Давидиса в Европейский суд от 15 января 2013 г.

Источники СМИ

- 48) Статья: «Суд оштрафовал "Голос" за публикацию "Карты нарушений", от 2 декабря 2011 г., Newsru.com
- 49) Статья: «Не хороните НКО!» от 29 июня 2012 г., Общественная палата России
- 50) Статья : «Сидякин раскрыл иностранных агентов» от 29 июня 2012 г., Gazeta.ru
- 51) Статья: «"Голос" и "Трансперенси", вероятно, попадут в спецреестр НКО – Кремль», от 2 июля 2012 г., РиаНовости
- 52) Статья: «Демократия осажденной крепости», от 2 июля 2012 г., Независимая газета
- 53) Статья: «НКО должны называться "иностранными агентами" в ужасающем законопроекте на рассмотрении в Думе» от 2 июля 2012 г., Беллона
- 54) Статья: «Заключение СПЧ по закону об НКО непрофессиональное, считают в ГД» от 3 июля 2012 г., РиаНовости
- 55) Статья: «Закон об НКО глазами пострадавших, сторонников и критиков» от 12 июля 2012 г., РиаНовости
- 56) Отчет HRW: «Россия: Отклонить предлагаемые поправки к закону об НКО с иностранным финансированием» от 13 июля 2012
- 57) Пресс-релиз Amnesty International: «Россия: Остановить грязную кампанию против НКО»

- от 13 июля 2012 г.
- 58) Статья: «Россияне поддержали закон об «иностранных агентах» от 25 июля 2012 г., Известия
- 59) Статья: «Правовых определений в этом законе нет» от 6 августа 2012 г., Коммерсант
- 60) Статья: «Мы занимаемся не политикой, а ценностями» от 10 августа 2012 г., Коммерсант
- 61) Статья: «Российская региональная администрация запрещают своим сотрудникам контактировать с "иностранными агентами" по мере того, как новый закон набирает силу», 5 сентября 2012 г., Беллона
- 62) Статья: «Иностранных агентов пускают в расходы» от 10 сентября 2012 г., Коммерсант
- 63) Статья: «Россия изгоняет USAID как первый серьезный удар против иностранного финансирования для национальных НКО» от 10 сентября 2012 г., Беллона
- 64) Статья: «Правозащитники не считают себя иностранными агентами» от 21 сентября 2012 г., Радио Свобода
- 65) Статья: «Изгнание USAID из России демонстрирует основу давно задуманных инициатив Путина» от 2 октября 2012, Беллона
- 66) Статья: «ФСБ: В Ингушетии закрыты 20 НКО за "связи с иностранными спецслужбами», от 13 октября 2012 г., Gazeta.ru
- 67) Статья: «Государственная Дума снизила штрафы "иностранным агентам"» от 24 октября 2012 г., Министерство юстиции
- 68) Статья: «Минюст подготовил проект приказа» от 31 октября 2012, Агентство социальной информации
- 69) Статья: «Минюст объяснил, как стать иностранным агентом» от 1 ноября 2012 г., Коммерсант
- 70) Статья: «Иностранцы объявляют бойкот» от 8 ноября 2012 г., Свободная пресса
- 71) Статья: «Как шакалить у посольств в новых условиях» от 19 ноября 2012 г., Независимая газета
- 72) Статья: «Бойкот вступает в силу» от 20 ноября 2012 г., Коммерсант
- 73) Статья: «Дума не будет менять закон об НКО по просьбе СПЧ» от 20 ноября 2012 г., LifeNews
- 74) Статья: «Народ узнал в лицо иностранных агентов» от 21 ноября 2012 г., Молодая Гвардия
- 75) Статья: «Закон не запрещает, но обязывает информировать» от 21 ноября 2012 г., Единая Россия
- 76) Дарья Миловская: «Я искренне сочувствую Минюсту» от 21 ноября 2012 г., Общественная палата
- 77) Пресс-релиз: «Хулиганы пытаются дискредитировать известные правозащитные организации» от 21 ноября 2012, МХГ
- 78) Статья: «Российская Федерация: Угрозы в адрес правозащитных организаций, которые бойкотируют новый закон, клеймящий НКО как "иностранцев"» от 22 ноября 2012 г., Frontline Defenders
- 79) Пресс-релиз: «Здесь сидит иностранный агент» от 28 ноября 2012 г., ПЦ "Мемориал"
- 80) Статья: «Ассоциация "Голос" уволила почти всех своих сотрудников после ухода USAID» от 06 декабря 2012 г., RBK daily
- 81) Статья: «Несговорчивый "Голос" может совсем умолкнуть» от 6 декабря 2012 г., Newsru.com
- 82) Статья: «Депутаты предложили закрывать НКО за связь с Америкой» от 18 декабря 2012 г., Ведомости
- 83) Статья: «Путин призвал «адекватно ответить» на закон Магнитского», BBC, от 13 декабря 2012 г.

Комментарии Международных Организаций, Должностных лиц и НКО

- 84) Мнение Венецианской Комиссии от 2 октября 2012 г
- 85) Доклад HRW: «Россия: Отказаться от ограничения свободы мирных собраний» от 8 июня 2012 г
- 86) Комментарии Генерального Секретаря СЕ от 7 июля 2012 г.
- 87) Комментарии Спец. докладчиков ООН от 12 июля 2012 г
- 88) Доклад HRW: «Россия: Возвращение клеветы в УК – это удар по свободе выражения

- мнений» от 17 июля 2012 г
- 89) Комментарии Пресс-секретаря МИД Великобритании от 25 июля 2012 г
 - 90) Заявление Международного Мемориала от 21 сентября 2012 г
 - 91) Доклад-резолюция ПАСЕ 1896 от 2 октября 2012 г
 - 92) Заявление Верховного Представителя ЕС Кэтрин Эштон от 25 октября 2012 г
 - 93) Комментарии Комитета ООН против пыток от 12 ноября 2012 г
 - 94) Высказывания NED и Freedom House от 16 ноября 2012
 - 95) Пресс-релиз НКО «Статья 19» от 21 ноября 2012 г
 - 96) Комментарии FIDH и ОМСТ от 29 ноября 2012 г
 - 97) Высказывания Посла Миссии США при ОБСЕ от 1 декабря 2012 г
 - 98) Комментарии Хиллари Клинтон от 29 января 2013 г
 - 99) Пресс-релиз HRW от 31 января 2013 г

Другие приложения

- 100) Доклад Левада-центра (сентябрь 2012 г)
- 101) Решение Верховного суда от 12 ноября 2012 г.
- 102) Стенограмма заседания ГосДумы от 11 декабря 2012 г
- 103) 2 Предостережения на имя Комитета «Гражданское Содействие»

VIII. ЗАЯВЛЕНИЕ И ПОДПИСЬ

Настоящим, исходя из моих знаний и убеждений, заявляю, что все сведения, которые я указал в формуляре, являются верными.

Фуркат Тишаев

Представитель заявителей

Место Москва

*Дата 05 февраля 2013 г.
(Подпись заявителя или его представителя)*