

НЕОФИЦИЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД

Подготовлен Фондом «Общественный вердикт»

Страсбург, 13 июня 2016 г.

CDL-AD(2016)020

Заключение № 814/2015

оригинал: английский

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ № 129-ФЗ
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РФ

(ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О НЕЖЕЛАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНОСТРАННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ)

Принято Венецианской комиссией
на 107-м пленарном заседании
(Венеция, 10-11 июня 2016 г.)

на основе комментариев

Вероники БИЛКОВОЙ (член Комиссии, Чешская республика)
Хердис КЪЕРУЛЬФ-ТОРГЕЙСДОТТИР (член Комиссии, Исландия)
Петера ПАЧОЛАЯ (почетный Президент Комиссии, Венгрия)

ОГЛАВЛЕНИЕ

I. Введение.....	3
II. Правовая база.....	3
A. Международные стандарты.....	3
B. Национальная нормативно-правовая база.....	4
a. Национальная правовая база в отношении сектора НПО.....	4
b. Федеральный закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций.....	6
III. Анализ.....	8
A. Организации, на которые распространяется действие Федерального закона.....	8
B. Основания для включения иностранной или международной НПО в перечень.....	9
C. Процедурные аспекты Федерального закона.....	10
D. Ограничения, налагаемые на включенные в перечень НПО и на лиц, связанных с их деятельностью.....	12
IV. Заключение.....	14

I. Введение

1. В письме от 2 июля 2015 года Председатель Комитета по юридическим вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы обратился к Венецианской комиссии с просьбой дать заключение по вопросу о совместимости с международными стандартами в области прав человека и основных свобод Закона о «нежелательных иностранных и международных организациях», принятого Государственной Думой Российской Федерации 19 мая 2015 года (Федеральный закон № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») (далее «Федеральный закон»)¹.
2. Венецианская комиссия назначила Веронику Билкову, Хердис Кьерульф-Торгейсдоттир и Петера Пачолая докладчиками по данному вопросу.
3. 10-11 мая 2016 года делегация Венецианской комиссии встретила в Москве с представителями Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Государственной Думы, Министерства юстиции, Министерства иностранных дел, Генеральной прокуратуры, а также ряда общественных организаций. Венецианская комиссия выражает благодарность органам государственной власти РФ и другим заинтересованным сторонам за прекрасное сотрудничество в ходе этого визита.
4. Настоящее заключение подготовлено на основе русского текста закона и его неофициального перевода на английский язык.
5. *Настоящее заключение, подготовленное на основе комментариев вышеперечисленных экспертов, было впоследствии утверждено Венецианской комиссией на 107-ой пленарной сессии в Венеции (10-11 июня 2016 года).*

II. Правовая база

A. Международные стандарты

6. Неправительственные организации (далее «НПО») играют важнейшую роль в современном демократическом обществе, так как дают возможность гражданам объединяться для достижения тех или иных целей и (или) продвижения определенных принципов. Как форма общественной активности, параллельная участию в формальном политическом процессе, НПО сотрудничают с органами государственной власти, сохраняя при этом свою независимость. Участники НПО, как и сами эти организации, обладают основными правами человека, в числе которых свобода объединения и свобода выражения мнений². Эти права закреплены в многочисленных международно-правовых документах, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 года (статьи 19 и 20), Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (статьи 19 и 22), а также Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (статьи 10 и 11). Два последних документа имеют обязательную силу для Российской Федерации.
7. Свобода объединения является *«важной предпосылкой для других фундаментальных*

¹ CDL-REF(2016)037

² См. CDL-AD (2013) 030, *Совместное предварительное заключение в отношении проекта закона о внесении изменений и дополнений в закон о некоммерческих организациях и другие нормативно-правовые акты Кыргызской Республики*, п. 15.

свобод»³. Данное право тесно связано со свободой выражения мнений, а также с другими правами человека (свободой вероисповедания, правом на частную жизнь, запретом дискриминации и т.д.). Это «*индивидуальное право каждого человека, которое дает людям возможность объединяться и коллективно стремиться к осуществлению общих интересов, продвигать и защищать их*»⁴. Право на свободу объединения занимает центральное место в условиях современного плюралистического общества. Оно служит «*барометром соблюдения общих стандартов защиты прав человека и уровня демократии в стране*»⁵. Хотя свобода объединения не является абсолютным правом, любые ограничения этого права и отступления от него возможны только при соблюдении строгих условий, предусмотренных в международных документах по правам человека (см. Статьи 22(2) МПГПП и 11(2) ЕКПЧ).

8. В своей *Рекомендации о правовом статусе неправительственных организаций в Европе* от 10 октября 2007 года⁶ Комитет Министров Совета Европы подчеркивает: «*важнейший вклад, вносимый неправительственными организациями (НПО) 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, и не менее важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ*» (п. 2 Преамбулы).

9. Неправительственные организации, занимающиеся продвижением прав человека, традиционно рассматриваются как особенно уязвимые и в силу этого требующие особой защиты. В течение последних десятилетий были разработаны специальные инструменты, в которых законодательно закреплены стандарты, применимые к правозащитникам как на глобальном, так и на региональном уровнях.

10. В *Декларации ООН о правозащитниках* от 8 марта 1999 года⁷ подтверждается, что «*каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях*» (Статья 1). Государства обязаны принимать меры по обеспечению реализации этого права.

11. *Декларация Комитета Министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности* от 6 февраля 2008 года подчеркивает вклад правозащитников в области защиты и поощрения прав человека и призывает государства «*создавать такие условия, которые способствовали бы работе правозащитников, позволяя отдельным лицам, группам или ассоциациям свободно осуществлять свою деятельность на правовой основе, соответствующей международным стандартам, а также содействовать и обеспечивать защиту прав человека и основные свободы без каких-либо ограничений, помимо тех, которые разрешены на основании Европейской конвенции о правах человека*»(п. 2(i)).

В. Национальная нормативно-правовая база

а. Национальная правовая база в отношении сектора НПО

³ См. CDL-AD(2011)035, *Заключение о соответствии стандартам в области прав человека Закона о неправительственных организациях Республики Азербайджан*, п. 45; и CDL-AD(2012)016, *Заключение о законе Российской Федерации "О противодействии экстремистской деятельности"*, п. 64

⁴ CDL-AD(2011)035, *Заключение о соответствии стандартам в области прав человека Закона о неправительственных организациях Республики Азербайджан*, п. 40.

⁵ CDL-AD(2011)035, *Заключение о соответствии стандартам в области прав человека Закона о неправительственных организациях Республики Азербайджан*, п. 41.

⁶ Рекомендация CM/Rec (2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 10 октября 2007 года.

⁷ UN Doc. A/RES/53/144, *Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы*, 8 марта 1999 года.

12. Национальная нормативно-правовая база деятельности неправительственных организаций в Российской Федерации включает в себя, помимо Конституции РФ, сложный комплекс правовых актов (федеральных законов, постановлений правительства, указов и т.д.). Два основных федеральных закона, касающихся НПО, это Закон 1995 года «О некоммерческих организациях» (Закон № 7-ФЗ⁸) и Закон 1995 года «Об общественных объединениях» (Закон № 82-ФЗ⁹).

13. Первый закон касается некоммерческих организаций (далее по тексту «НКО»), которые определяются как «не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками» (статья 2(1)). Второй закон касается общественных объединений, определяемых как «добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения» (статья 5). Около 50% действующих в России общественных объединений являются некоммерческими организациями.

14. В Закон 1995 года «О некоммерческих организациях» вносились поправки около тридцати раз¹⁰. Закон № 121-ФЗ¹¹ (закон «об иностранных агентах»), вступивший в силу 21 ноября 2012 года, вносит поправки, в частности, в закон «О некоммерческих организациях» и вводит правовой статус «иностранного агента» для НКО, получающих финансирование из-за рубежа и участвующих в «политической деятельности». В своем заключении, принятом в июне 2014 года¹², Венецианская комиссия призвала российские власти пересмотреть данный закон, поскольку заявленная цель обеспечения прозрачности не может служить оправданием мер, которые препятствуют работе организаций, осуществляющих деятельность в области прав человека, демократии и верховенства закона. Комиссия рекомендовала пересмотреть режим, предполагающий отдельную регистрацию, ведение особого реестра и множество дополнительных юридических обязательств. Комиссия ссылается на сообщения о том, что некоммерческие организации стали объектом многочисленных внеплановых проверок, правовые основания которых остались неясными, а объем затребованных при таких проверках документов существенно различался. Комиссия призвала российские власти обеспечить, чтобы при исполнении закона «об иностранных агентах» не допускалось нарушений и эксцессов.

15. Согласно Заключению Комиссара по правам человека о законодательстве и правоприменительной практике в Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций с учетом стандартов Совета Европы¹³, по состоянию на 29 июня 2015 года в Европейский суд по правам человека (далее по тексту «ЕСПЧ») были поданы по крайней мере восемь разных жалоб. На сегодняшний день ЕСПЧ пока не вынес ни одного постановления по этому вопросу.

16. Помимо двух специальных законов, к деятельности НПО имеют отношение несколько федеральных законов более общего характера. В их число входят Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Федеральный закон «О благотворительной деятельности и

⁸ Федеральный закон о некоммерческих организациях, N 7-ФЗ, принят Государственной Думой 8 декабря 1995 года.

⁹ Федеральный закон об общественных объединениях, N 82-ФЗ, принят Государственной Думой 14 апреля 1995 года.

¹⁰ См CDL-AD(2014)025 Заключение о законе 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" ("закон об иностранных агентах"), о законах 18-ФЗ и 147-ФЗ, а также 190-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" ("закон об измене"), одобренное Венецианской комиссией на 99-ом пленарном заседании (Венеция, 13-14 июня 2014 г.), п. 4, примечание 2.

¹¹ Закон № 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента".

¹² CDL-AD(2014)025 Заключение о Федеральном законе 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" ("закон об иностранных агентах"), о законах 18-ФЗ и 147-ФЗ, а также 190-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" ("закон об измене").

¹³ CommDH (2015)17 Законодательство и правоприменительная практика в Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций с учетом стандартов Совета Европы: обновление, п. 5.

благотворительных организациях» (Закон № 135-ФЗ), а также пять законов, в которые внесены поправки Законом № 129-ФЗ. На основании и в исполнение некоторых из этих законов были приняты такие подзаконные акты, как Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» и приказ Министерства юстиции РФ от 22 июня 2006 г. № 222 «Об утверждении Порядка проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям)».

в. Федеральный закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций

17. 19 мая 2015 года Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций), вступивший в силу 3 июня 2015 года после официального опубликования 26 мая 2015 года. Этим федеральным законом вносятся поправки в пять законов – Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Федеральный закон № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» и Федеральный закон № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

18. Принятый в 2012 году Федеральный закон № 272-ФЗ дополнен нормой, согласно которой деятельность иностранной или международной неправительственной организации может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации (статья 1 Федерального закона), если такая деятельность представляет *«угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства»* (статья 5 Федерального закона).

19. Статья 5(2)4 Федерального закона наделяет полномочиями принимать решения о признании деятельности иностранной или международной неправительственной организации нежелательной на территории Российской Федерации Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей по согласованию с *«федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации»*. В ходе встреч в Москве было дано разъяснение, что этим «федеральным органом исполнительной власти» является Министерство иностранных дел.

20. О решении, принятом Генеральным прокурором или его заместителями, информируют *«федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций»* (статья 5(2)), то есть Министерство юстиции. Иностранные или международные организации, деятельность которых признана «нежелательной», включаются в перечень, который ведет Министерство юстиции.

21. Этот перечень публикуется на сайте Министерства юстиции и в общероссийском периодическом издании, определенном Правительством РФ (статья 5(2)7), которым является «Российская газета». Решение, принятое Генеральным прокурором или его заместителем, вступает в силу со дня опубликования такой информации о соответствующей иностранной или международной организации (статья 31(2) добавлена в Федеральный закон № 272-ФЗ статьей 5 Федерального закона).

22. Федеральный закон не предусматривает какого-либо конкретного порядка ведения Министерством юстиции данного перечня. Такой порядок, в соответствии со статьей 5(2)8, должен быть определен самим Министерством юстиции.

23. Решение о признании деятельности иностранной или международной организации нежелательной может быть отменено Генеральным прокурором или его заместителями по согласованию с Министерством иностранных дел, после чего НПО будет исключена из перечня, публикуемого на официальном сайте Министерства юстиции.

24. Признание организации «нежелательной» влечет за собой следующее:

- запрет на создание структурных подразделений на территории Российской Федерации и прекращение деятельности ранее созданных на территории Российской Федерации структурных подразделений (статья 3¹(3)1 добавлена в Федеральный закон № 272-ФЗ статьей 5 Федерального закона).
- запрет на распространение информационных материалов, издаваемых иностранной или международной неправительственной организацией, признанной «нежелательной», и (или) распространяемых ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «интернет» и телекоммуникационной сети, а также производство или хранение таких материалов в целях распространения (статья 3¹(3)3 добавлена в Федеральный закон № 272-ФЗ статьей 5 Федерального закона).
- запрет на осуществление на территории Российской Федерации программ и проектов (статья 3¹(3)4 добавлена в Федеральный закон № 272-ФЗ статьей 5 Федерального закона).
- приостановление прав как учредителя средства массовой информации и запрет организовывать, проводить массовые акции и публичные мероприятия, участвовать в них (статья 3(3) Федерального закона № 272-ФЗ добавлена статьей 5 Федерального закона).
- запрет использовать банковские счета и вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных действиями организации, уплате налогов, сборов и штрафов (статья 3(3) Федерального закона № 272-ФЗ добавлена статьей 5 Федерального закона).
- запрет для всех кредитных и некредитных финансовых организаций проводить операции с денежными средствами и иным имуществом, одной из сторон которой является иностранная или международная НПО, включенная в перечень «нежелательных» (статья 3²(1) Федерального закона № 272-ФЗ добавлена статьей 5 Федерального закона), а также обязанность предоставить информацию об отказе в проведении таких операций в Министерство финансов (статья 3²(2) Федерального закона № 272-ФЗ добавлена статьей 5 Федерального закона). Министерство финансов направляет эту информацию в Генеральную прокуратуру, а также в Министерство юстиции (статья 3²(3) Федерального закона №. 272-ФЗ добавлена статьей 5 Федерального закона).

25. Кроме того, статья 4 Федерального закона № 129-ФЗ вносит новую статью 20.33 в главу 20 Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающую административную ответственность за осуществление деятельности или «участие» в деятельности НПО, включенной в перечень «нежелательных», либо за нарушение любого из вышеперечисленных запретов. Такое нарушение влечет за собой наложение административного штрафа в размере от 5 000 до 15 000 рублей для граждан, от 20 000 до 50 000 рублей для должностных лиц и от 50 000 до 100 000 рублей для юридических лиц.

26. Федеральный закон № 129-ФЗ внес также новую статью 284¹ в главу 29 УК РФ. В соответствии с новой статьей 284¹ руководство деятельностью на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, включенной в перечень «нежелательных» либо «участие» в такой деятельности лицом, которое ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года, квалифицируется как новое уголовное деяние (статья 284¹ УК РФ). Оно наказывается штрафом в размере от 300 000 до 500 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до трех лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов, либо принудительными работами на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового, либо лишением свободы на срок от двух до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до десяти лет.

27. 28 июля 2015 года впервые деятельность неправительственной организации — Национального фонда поддержки демократии (NED) со штаб-квартирой в Вашингтоне, финансируемого главным образом Конгрессом США, была объявлена Генеральной прокуратурой «нежелательной»¹⁴. Основанием для решения было то, что NED якобы «участвовал в работе по признанию нелегитимными итогов выборных кампаний, организации политических акций с целью влияния на принимаемые органами власти решения, дискредитации службы в Вооруженных Силах России»¹⁵.

28. 3 сентября 2015 года Министерство юстиции Российской Федерации приняло приказ, определяющий порядок ведения перечня¹⁶. Также Министерством юстиции была создана онлайн-версия перечня¹⁷. На момент принятия настоящего Заключения в перечень входят Национальный фонд в поддержку демократии, Институт Открытое Общество Фонд Содействия, Фонд Открытое общество, «Американо-российский фонд по экономическому и правовому развитию» и Национальный Демократический Институт Международных Отношений.

29. В ноябре 2015 года Экспертный совет по законодательству об НПО Конференции МНПО Совета Европы одобрил Заключение по Федеральному закону № ФЗ-129¹⁸. В Заключении подвергается критике слишком широкая формулировка оснований для признания деятельности НПО «нежелательной», потенциально повышающая риск принятия «произвольных решений», отсутствие ясности в отношении целого ряда основных понятий Федерального закона, таких как «неправительственные организации», а также отсутствие предсказуемости в отношении того, повлечет ли определенное поведение за собой уголовную ответственность для лиц, связанных с деятельностью НПО, внесенной в перечень.

III. Анализ

30. Федеральный закон препятствует свободе объединения путем запрещения деятельности некоторых НПО, а также путем введения административных и уголовных санкций в связи с этой деятельностью. Необходимо рассмотреть, в какой степени он соответствует требованиям правомерности, законности и необходимости в демократическом обществе, как это предусмотрено в статье 11(2) Европейской конвенции о правах человека, с тем чтобы решить, является ли такое вмешательство законным с точки зрения европейских стандартов.

A. Организации, на которые распространяется действие Федерального закона

31. Федеральный закон применяется в отношении «иностраннх или международных неправительственных организаций, в отношении которых принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации их деятельности» (статья 1).

¹⁴ Генеральная прокуратура Российской Федерации, *Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Владимир Малиновский подписал решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной неправительственной организации «Национальный фонд в поддержку демократии», 28 июля 2015 года.*

¹⁵ Там же.

¹⁶ *Приказ Минюста России «О порядке ведения Перечня иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, включения в него и исключения из него иностранных и международных неправительственных организаций», 3 сентября 2015 года.*

¹⁷ Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>

¹⁸ OING Conf/Exp (2015) 1, Экспертный совет по законодательству об НПО, Заключение по Федеральному закону от 23 мая 2015 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (Закон о «нежелательных» организациях).

32. Понятие неправительственной организации не является общеупотребительным в российском правовом порядке, который до сих пор оперировал понятиями «некоммерческие организации» и «общественные объединения» (см. выше, п. 13).

33. Понятие «неправительственной организации» не определено в Федеральном законе; неясно, следует ли его толковать как синонимичное «некоммерческой организации» (термин, используемый, например, в законе об «иностранных агентах»), или же оно охватывает более широкую категорию организаций, в том числе коммерческих¹⁹.

34. В ходе встреч в Москве власти заявили, что понятие «неправительственная организация» аналогично «некоммерческой организации» и что в ходе обсуждения законопроекта в Государственной Думе термины «неправительственная» и «некоммерческая» употреблялись сходным образом как взаимозаменяемые. Они подчеркнули, что коммерческие организации, такие как коммерческие компании, не входят в сферу действия данного закона и в любом случае, «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций» (т.е. Министерство юстиции) (статья 5(2) Федерального закона) не уполномочен вносить в перечень коммерческие компании. Другие собеседники заявили, что ради правовой определенности понятие «неправительственной организации» должно быть определено в Федеральном законе.

35. Международный центр некоммерческого права в своем анализе Закона № 129-ФЗ высказывает мнение о том, что закон не должен применяться к правительственным учреждениям и многосторонним организациям²⁰. Однако пример Национального фонда в поддержку демократии (NED), который на данный момент внесен в перечень, указывает на то, что и организации, тесно связанные с правительством, не являются неуязвимыми с точки зрения применения Федерального закона.

36. При таких обстоятельствах и в свете объяснений, полученных со стороны представителей власти в Москве, Венецианская комиссия рекомендует либо дать определение понятия «неправительственные организации» в Федеральном законе, либо заменить это понятие на «некоммерческие организации».

В. Основания для включения иностранной или международной НПО в перечень

37. Основания, по которым НПО могут быть включены в перечень, сформулированы чрезвычайно широко: «угроза основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства» (статья 5 Федерального закона). Уполномоченный по правам человека РФ отметил в своем заключении на Федеральный закон, что «четких правовых критериев статуса нежелательности на территории Российской Федерации (...) не имеется; не указаны и правовые основания для признания ее представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности или безопасности государства»²¹.

38. Формулировка оснований заимствована из статьи 55(3) Конституции РФ, устанавливающей условия, при которых закрепленные Конституцией основные права и

¹⁹ Как заявил в интервью один из соавторов Федерального закона депутат Госдумы Александр Тарнавский, закон был «ответом на те конкретные действия, которые ряд государств предпринял против России. Против наших компаний, у которых есть бизнес за рубежом», и что он в первую очередь нацелен на иностранные коммерческие и транснациональные компании (<https://meduza.io/en/feature/2015/05/21/pure-pragmatism-nothing-personal>). Из этого можно сделать вывод, что понятие «неправительственной организации» в Федеральном законе № 129-ФЗ должно трактоваться шире, чем понятие «некоммерческой организации» в Федеральном законе № 7-ФЗ.

²⁰ МЦНП, Обзор ограничений в отношении некоммерческих организаций, налагаемых законом о «нежелательных организациях», 27 мая 2015 года, стр. 2.

²¹ Заключение Уполномоченного на Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», 25 мая 2015.

свободы могут быть ограничены²². Однако, как отмечает Уполномоченный, эти основания лишь обозначают «целевые ориентиры»²³ или законные цели правового регулирования и требуют уточнения, если служат основой для принятия конкретных правоприменительных решений.

39. Однако Федеральный закон не приводит таких уточнений. Это представляет собой проблему, учитывая правовые последствия внесения в перечень для самих НПО и для тех, кто принимает участие в их деятельности (см. пп. 23-26 настоящего Заключение).

40. В ходе встреч в Москве представители власти указали, что более подробные пояснения относительно таких оснований даны в статье 13(5) Конституции²⁴, что НПО могут быть включены в перечень только если созданная ими «угроза» реальна и что основания, указанные в Федеральном законе, должны иметь под собой «юридические доказательства», то есть доказательства, которые могут быть приняты судом. Власти также подчеркнули, что Конституционный суд в ряде своих постановлений разъясняет указанные в статье 55(3) Конституции основания, и это будет способствовать предсказуемости применения таких оснований в контексте Федерального закона.

41. Венецианская комиссия напоминает, что в соответствии с прецедентным правом ЕСПЧ «*норма не может считаться «законом», пока она не будет сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину соотносить с ней свое поведение»*²⁵. Закон должен быть доступен для тех, к кому он применяется, и сформулирован с достаточной точностью, чтобы позволить им — в случае необходимости, с помощью соответствующих разъяснений — предвидеть в разумной для данных обстоятельств степени те последствия, которые то или иное действие может повлечь²⁶. Несмотря на объяснения со стороны представителей РФ, Венецианская комиссия считает, что из-за отсутствия конкретных критериев/запретов в отношении неправомερных действий НПО, а также из-за расплывчатости и неточности формулировок, на основании которых деятельность иностранной или международной НПО может быть признана «нежелательной», Федеральный закон нельзя считать соответствующим требованиям законности согласно статье 11(2) ЕКПЧ.

42. Таким образом, в Федеральный закон следует внести изменения в виде конкретных запретов и критериев в части оснований, по которым иностранные и международные НПО могут быть включены в перечень Министерства юстиции. Помимо этого, рекомендуется привести в Федеральном законе ссылки на конкретные нормы Уголовного кодекса относительно действий, «угрожающих основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства», которыми может быть обосновано внесение НПО в перечень.

С. Процедурные аспекты Федерального закона

43. Решение о признании деятельности неправительственной организации нежелательной на территории Российской Федерации принимается Генеральным прокурором или его заместителями по согласованию с Министерством иностранных дел.

44. **Во-первых**, из-за недостаточной ясности понятия «нежелательной деятельности иностранных и международных НПО» (см. выше разделы А и В), Генеральная прокуратура имеет широкую свободу усмотрения при принятии решений относительно данного статуса.

²² Статья 55(3) Конституции РФ гласит: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

²³ Заключение Уполномоченного, там же.

²⁴ Статья 13(5) Конституции РФ гласит: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

²⁵ ЕСПЧ, *The Sunday Times v. the United Kingdom*, Жалоба № 6538/74, 26 апреля 1979 года, п. 49.

²⁶ ЕСПЧ, *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, Жалоба № 37083/03, 8 октября 2009 года.

Уполномоченный по правам человека в РФ в этой связи отмечает: «*Правовая неопределенность статьи 31 Федерального закона № 272-ФЗ (...) не только не исключает принятия Генеральной прокуратурой РФ произвольного решения о нежелательности деятельности (...) организации, но и фактически его предполагает*»²⁷. Комиссар Совета Европы по правам человека также подверг критике «*широкие дискреционные полномочия, предоставленные Прокуратуре и органам исполнительной власти, в сочетании с отсутствием предварительного судебного контроля*»²⁸.

45. Как постановил Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) в деле *Tebietî Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, чтобы внутригосударственное законодательство удовлетворяло требованию законности, «*оно должно предусматривать меры правовой защиты от произвольного вмешательства со стороны государственных властей в права, гарантированные Конвенцией. В вопросах, затрагивающих фундаментальные права, противоречило бы принципу верховенства закона — одному из базовых принципов демократического общества, закрепленных в Конвенции, если бы дискреционные полномочия исполнительных органов выражались в терминах неограниченной власти. Следовательно, закон должен указывать с достаточной ясностью пределы любого такого усмотрения и способ его осуществления*»²⁹. Закон № 129-ФЗ не соответствует этому требованию в части дискреционных полномочий Генеральной прокуратуры.

46. **Во-вторых**, отсутствует требование предварительного судебного контроля. Более того, Федеральный закон не предусматривает явным образом возможности судебного обжалования решения Генеральной прокуратуры. Российские власти объяснили, что в отношении процедуры, установленной Федеральным законом, применяется общая норма статьи 46(2) Конституции, согласно которой «*решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд*»; судебный контроль принятых Генеральной прокуратурой решений не ограничивается процессуальными аспектами, но касается и оснований принятия решения о внесении организации в перечень.

47. Вместе с тем, Федеральный закон не предусматривает какой-либо процедуры уведомления НПО о решении, принятом Генеральным прокурором или его заместителями, о внесении организации в перечень. Следовательно, НПО не имеет возможности обжаловать принимаемые Генеральной прокуратурой меры. В ходе встреч в Москве власти сообщили делегации Комиссии, что на практике Генеральная прокуратура имеет возможность направить организации предупреждение, прежде чем принять решение о ее внесении в перечень. Однако, по-видимому, Генеральная прокуратура не обязана это делать; в любом случае Федеральный закон не предусматривает ни в одном из своих положений процедуры предварительного предупреждения. Таким образом, единственный способ для организации узнать о признании ее деятельности «нежелательной» — это следить за публикациями на сайте Министерства юстиции и (или) в «Российской газете». В такой ситуации существует риск снижения эффективности судебного контроля в порядке статьи 46(2) Конституции и может возникнуть противоречие со статьей 13 ЕКПЧ о праве на эффективное средство правовой защиты.

48. **В-третьих**, в Федеральном законе не указано, обязана ли Генеральная прокуратура приводить какие-либо обоснования своего решения о признании деятельности той или иной НПО «нежелательной». В ходе встреч в Москве делегация Венецианской комиссии узнала, что причины такого решения не публикуются на сайте Министерства юстиции и о них не сообщают самой организации. Делегации было разъяснено, что НПО, чтобы узнать о причинах внесения в перечень, следует обратиться в Генеральную прокуратуру. Такая ситуация усиливает впечатление о произвольном характере и непрозрачности процесса и сопряжена с риском снижения эффективности судебного контроля в порядке статьи 46 (2) Конституции, поскольку право знать причины ограничения своих основных прав распространяется в соответствии с международными стандартами в области прав человека на все виды досудебного производства.

²⁷ Заключение Уполномоченного, там же.

²⁸ CommDH (2015)17, Заключение Комиссара по правам человека. Законодательство и правоприменительная практика в Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций в свете стандартов Совета Европы: обновление, 9 июля 2015 года, п. 19.

²⁹ ЕСПЧ, *Tebietî Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, Жалоба № 37083/03, 8 октября 2009 года, п. 57.

49. **В связи с этим** Венецианская комиссия рекомендует в первую очередь внести изменения в Федеральный закон, предусмотрев в нем процедуру предварительного судебного контроля. В этом случае полномочия Генеральной прокуратуры будут сводиться к обращению в национальный суд с просьбой о внесении той или иной организации в перечень, а решение об этом будет принимать суд на основании проведенной оценки пропорциональности мер по ограничению права на свободу объединения в свете законных целей, преследуемых посредством такого ограничения.

50. Если же будет сохранен существующий порядок, не предусматривающий предварительного судебного контроля, тогда все процедурные гарантии должны быть четко изложены в Федеральном законе; на Генеральную прокуратуру должна быть возложена обязанность подробно указывать причины своего решения, законом должен быть предусмотрен порядок уведомления НПО, причем такое уведомление не должно быть ограничено информированием заинтересованной стороны о решении, а должно содержать подробное указание причин принятого решения.

51. Кроме того, несмотря на ясную формулировку статьи 46(2) Конституции, возможность судебного обжалования решения Генеральной прокуратуры должна быть ясно и недвусмысленно обозначена в Федеральном законе. Власти сообщили делегации Венецианской комиссии о том, что по решению компетентного суда обжалование может иметь «приостанавливающий эффект» в отношении решения Генеральной прокуратуры. Тем не менее, такая возможность должна быть ясно указана в Федеральном законе. И наконец, предметом судебного контроля должен быть полный и всесторонний анализ решения (включая как его основания, так и процедурный аспект), и это также должно быть четко определено в Федеральном законе.

D. Ограничения, налагаемые на включенные в перечень НПО и на лиц, связанных с их деятельностью

52. Решение о нежелательности деятельности иностранной или международной неправительственной организации имеет негативные правовые последствия для этой НПО, а также в перспективе для физических и юридических лиц, связанных с ее деятельностью.

53. В отношении включенной в перечень НПО устанавливается запрет на деятельность на территории РФ ее структурных подразделений, осуществление на территории РФ программ (проектов), распространение информационных материалов, организацию и проведение массовых акций и публичных мероприятий и участие в них, а также использование банковских счетов и вкладов для любых целей, за исключением предусмотренных данным Законом (см. выше, п. 23).

54. Приостановление некоторых видов деятельности организации носит «бланкетный» характер в том смысле, что наступает автоматически как правовое последствие внесения иностранной или международной НПО в перечень и не предполагает оценки пропорциональности при наложении этих запретов. Право любой НПО распространять информацию и материалы действительно не является неограниченным. То же касается организации массовых акций и публичных мероприятий и участия в них. Свобода собраний не является абсолютным правом. Однако складывается впечатление, что в данном случае отсутствует какая-либо оценка соразмерности между запретом на участие в массовых акциях и публичных мероприятиях или распространением информационных материалов после включения иностранной или международной НПО в перечень, с одной стороны, и наличием реальной угрозы и насущной общественной необходимости ограничить основополагающее право на свободу мирных собраний и выражение политических мнений, с другой стороны. Эти права могут быть ограничены только в случае насущной общественной необходимости, и только если вмешательство в осуществление этих прав соразмерно преследуемой законной цели³⁰.

55. В принципе приостановление некоторых видов деятельности НПО после его включения в

³⁰ ЕСПЧ, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, Жалоба № 29221/95, 2 октября 2001 г., п. 87.

перечень — при условии, что это делается (1) исходя из четких и подробных критериев и (2) в исполнение судебного решения или при наличии эффективной процедуры судебного обжалования — может показаться не столь необоснованным, учитывая серьезный характер законных целей, преследуемых внесением НПО в перечень («угроза основам конституционного строя РФ, обороноспособности страны или государственной безопасности»), а также принимая во внимание, что организация может быть исключена из перечня, т.е. такая мера носит временный характер³¹. Однако, в соответствии с Федеральным законом в его нынешнем виде, приостановление деятельности включенной в перечень НПО отдано на усмотрение Генеральной прокуратуры и не гарантирует оценки соразмерности запрета.

56. Федеральный закон предусматривает административные штрафы для физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность или принимающих участие в деятельности НПО, «в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности, (...) либо [совершивших] нарушение запретов, установленных Федеральным законом» (статья 4(2) Федерального закона). Лица, осуществляющие руководство деятельностью внесенной в перечень НПО или участвующие в такой деятельности, если ранее они привлекались к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года, подлежат уголовной ответственности в виде штрафов, принудительных работ или лишения свободы.

57. Новые нормы, добавленные в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс, сформулированы недостаточно точно. Как отметил в своем докладе Комиссар по правам человека, Закон № 129-ФЗ не уточняет, какие именно формы участия в деятельности нежелательной НПО наказуемы, и из-за такой неопределенности «*позволяет квалифицировать практически любое действие как попадающее в сферу применения данного закона*»³². Согласно статье 7 ЕКПЧ, «*Никто не может быть осужден за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением*» (принцип *nullum crimen sine lege*). Данное положение требует не только чтобы конкретный состав правонарушения был предусмотрен в законодательстве на момент его совершения, но и чтобы формулировка такого состава была достаточно определенной и точной. Рассматриваемые нормы Федерального закона не могут рассматриваться как удовлетворяющие указанным требованиям и потенциально вступают в конфликт с положениями статьи 7 Европейской конвенции.

58. Кроме того, значительные административные штрафы и в особенности уголовные санкции могут побудить людей, участвующих в общественной деятельности, отказаться от нее, а также удержать население в целом, к примеру, от участия в открытой дискуссии в социальных сетях³³. Парализующий эффект суровых наказаний дополнительно усиливается из-за нечетких формулировок закона, не дающих точного юридического определения того, что именно представляет собой «участие в деятельности» и какие действия квалифицируются как нарушение закона физическим лицом в связи с деятельностью внесенной в перечень НПО.

59. Исходя из этого, Венецианская комиссия считает, что если Федеральный закон не будет изменен в части оснований для признания деятельности нежелательной, предварительного судебного контроля решения о внесении НПО в перечень, а также эффективной процедуры судебного обжалования, запреты в отношении внесенных в перечень НПО представляют собой вмешательство в осуществление ряда гарантированных Конвенцией прав, а именно прав на свободу выражения мнения, свободу собраний и владение имуществом (в части запрета пользования банковскими счетами), которое вряд ли можно считать пропорциональным. Кроме того, в Федеральном законе следует уточнить и сузить такие формулировки, как «руководство деятельностью» и «участие в деятельности» внесенной в перечень НПО для соблюдения принципа правовой определенности.

³¹ Как подчеркивается в Руководящих принципах ОБСЕ/ Венецианской Комиссии по свободе объединений, «*санкции, представляющие собой фактическое приостановление деятельности (...) объединения, носят исключительный характер (...) [и] их следует применять только в тех случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства (...) либо подрывает основополагающие демократические принципы*», стр. 66, п. 239.

³² CommDH(2015)17, там же, п. 19.

³³ См., например, постановление по делу *Navalnyy and Yashin v. Russia*, от 20 апреля 2015 г.

IV. Заключение

60. Венецианская комиссия полностью признает право государств осуществлять контроль в отношении деятельности НПО на их территории и «предусматривать применение административных, гражданских и уголовных санкций к объединениям (...) в случае нарушения ими соответствующих положений. Санкции могут выражаться в виде штрафов, лишения государственных субсидий или, в исключительных случаях, приостановления деятельности, отмены регистрации или роспуска объединений»³⁴. Но при этом Комиссия напоминает и о том, что «любые применяемые санкции всегда должны соответствовать принципу соразмерности»³⁵ и уважать международные стандарты, закрепленные в Европейской конвенции и других международных документах.

61. Федеральный закон вмешивается в осуществление нескольких прав человека, закрепленных в Европейской конвенции, в частности в права на свободу объединения (статья 11), свободу собраний (статья 11), свободу выражения мнения (статья 10), право на эффективное средство правовой защиты (статья 13) и принцип *nulla poena sine lege* (статья 7). Права, гарантированные статьями 10 и 11, могут быть ограничены при соблюдении условий правомерности, законности и необходимости в демократическом обществе.

62. Федеральный закон не соответствует этим условиям в двух основных аспектах:

- Расплывчатые определения некоторых основополагающих понятий, таких как «неправительственные организации», основания для признания деятельности иностранной или международной НПО нежелательной, «руководство деятельностью» и «участие в деятельности» НПО, внесенной в перечень «нежелательных», в сочетании с широкими полномочиями Генеральной прокуратуры и отсутствием в Федеральном законе конкретных судебных гарантий противоречат принципу *правомерности*.
- Автоматически наступающие правовые последствия (бланкетный запрет) для НПО, деятельность которых объявлена нежелательной (запрет на организацию и проведение массовых акций и публичных мероприятий и распространение информационных материалов), могут считаться приемлемыми лишь в крайних случаях в отношении НПО, представляющих серьезную угрозу безопасности государства или основополагающим демократическим принципам. В других случаях бланкетное применение таких санкций противоречит требованию ЕКПЧ о том, что вмешательство в осуществление права на свободу объединения и собраний должно отвечать насущной общественной потребности и быть соразмерно преследуемой законной цели. Кроме того, внесение НПО в перечень должно осуществляться на основе четких и подробных критериев после принятия соответствующего судебного решения или, по крайней мере, должна быть возможность обжаловать решение о внесении в перечень в судебном порядке.

63. Венецианская комиссия формулирует следующие основные рекомендации:

- Понятие «неправительственной организации» следует уточнить и определить в Федеральном законе. В свете разъяснений, полученных от властей, также рекомендуется заменить этот термин на «некоммерческие организации». Кроме того, следует уточнить в Федеральном законе, что именно представляет собой «управление деятельностью» и «участие в деятельности» включенной в перечень НПО;
- В Федеральном законе следует предусмотреть конкретные критерии относительно оснований, по которым иностранные и международные НПО могут быть включены в перечень. Расплывчатая формулировка таких оснований в Федеральном законе в настоящий момент не отвечает критериям *законности* («предусмотрено законом»);

³⁴ ОБСЕ/Венецианская комиссия, *Руководящие принципы по свободе объединений*, 2015 г., п. 235.

³⁵ ОБСЕ/Венецианская комиссия, *Руководящие принципы по свободе объединений*, 2015 г., п. 237.

- Решение о включении иностранной или международной НПО в Перечень должен принимать суд (предварительный судебный контроль), а не Генеральная прокуратура. Роль прокурора, таким образом, будет состоять в обращении в компетентный суд с просьбой о внесении соответствующей организации в Перечень. Если же будет сохранен существующий порядок, не предусматривающий предварительного судебного контроля, в таком случае все процедурные гарантии должны быть ясно изложены в Федеральном законе; на Генеральную прокуратуру должна быть возложена обязанность подробно указывать причины своего решения, Федеральным законом должен быть предусмотрен порядок уведомления НПО, причем такое уведомление не должно быть ограничено информированием заинтересованной стороны о решении, но должно содержать подробное указание причин принятого решения.
- Возможность судебного обжалования решения Генеральной прокуратуры должна быть четко и недвусмысленно обозначена в Федеральном законе, наряду с нормой статьи 46(2) Конституции. Кроме того, в Федеральном законе должно быть явным образом указано, что по решению компетентного суда жалоба может иметь «приостанавливающий эффект» в отношении внесения НПО в перечень;
- Только если будут сделаны все вышеперечисленные изменения — в особенности, если решение о внесении НПО в перечень будет принимать суд либо такое решение сможет стать предметом эффективного судебного обжалования и будет соразмерно реальной угрозе, которую представляет данная НПО, запреты в отношении таких НПО можно будет считать приемлемыми.

64. Венецианская комиссия всегда готова предоставить российским властям любую необходимую им дополнительную помощь.