

Реализация права на свободу объединений в Российской Федерации

ОБЗОРНЫЙ ДОКЛАД МОСКОВСКОЙ ХЕЛЬСИНКСКОЙ ГРУППЫ ПО СОСТОЯНИЮ НА ДЕКАБРЬ 2021 ГОДА

Ключевые международные нормы о свободе объединений содержатся в статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), статье 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Ключевыми являются также ряд документов Совета Европы, в частности [Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе](#), принятые в 2003 году Решением Комитета министров Совета Европы и [Рекомендация Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе CM/Rec\(2007\)14](#). Также стоит отметить [Руководящие принципы по свободе объединений](#), подготовленные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией. Международные стандарты в этой сфере включают в себя также детально прописанные права и гарантии деятельности профсоюзов (в частности, Конвенции МОТ 87 и 98). Данный обзор, однако, фокусируется на препятствиях в создании и деятельности неправительственных организаций.

Российское законодательство в этой сфере регулярно обновляется и дополняется, становясь все более сложным, запутанным и противоречивым. Так, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» 1996 года менялся 96 раз (из них 61 — за последние десять лет). При этом он не покрывает все виды некоммерческих объединений, часть регулирования приходится на специализированные законы, например Закон «Об общественных объединениях» 1995 года (менялся 26 раз, из них — 13 за последние десять лет), Закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» 1995 года (менялся 13 раз).

К некоммерческому сектору относятся и адвокатские и нотариальные палаты, и негосударственные образовательные организации, и профсоюзы, а также госкорпорации, профессиональные спортивные клубы и даже приходы Русской православной церкви плюс организации, непосредственно учрежденные правительством, — все они обладают бюджетами и возможностями, в разы превышающими то, чем распоряжаются гражданские организации, о которых вспоминают в первую очередь, когда говорят про некоммерческий сектор.

Единообразное толкование этого лоскутного одеяла из разных законов и норм практически невозможно как со стороны НКО, так и со стороны территориальных управлений Министерства юстиции РФ, в чьи функции с 2008 года входит регистрация и контроль за деятельностью некоммерческих организаций. Критериям качественного законодательства, направленного на создание благоприятных условий для реализации права на свободу объединений подобное нормативное регулирование не отвечает совсем. Напротив, оно искажает весь смысл деятельности государства в этой сфере — вместо содействия гражданам в реализации их права на свободу объединений государственные органы контролируют, ограничивают и наказывают.

Изменения, вызывающие наибольшую критику в последние годы как внутри страны, так и от международных организаций, связаны прежде всего с введением института «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» и сопутствующих ограничений их деятельности. Размытые и неясные формулировки, репрессивное и избирательное правоприменение, стигма и диффамационный эффект, которые в русском языке имеет словосочетание «иностраннный агент», изначально присущие этому законодательству, ясно дают понять, что цель его — ограничить критику и создать дополнительных барьеры независимой и неподконтрольной государству гражданской деятельности. Таким образом прямо искажается весь смысл деятельности государства в этой сфере: вместо содействия гражданам в реализации их права на свободу объединений государственные органы контролируют, ограничивают и наказывают.

С требованиями и рекомендациями об отмене или изменении законодательства об иностранных агентах в разное время выступали Верховный комиссар по правам человека ООН ¹, [Специальные докладчики ООН по свободе собраний и ассоциаций, положений правозащитников и свободе выражения мнений](#), Комитеты ООН [против пыток](#), [по правам ребенка](#), [Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН](#), Комиссар по правам человека Совета Европы (1, 2), [Парламентская ассамблея Совета Европы](#), [Конференция МНПО Совета Европы](#), [Парламентская ассамблея ОБСЕ](#), [БДИПЧ ОБСЕ](#), Венецианская комиссия (1, 2), [Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств](#), [Международная комиссия юристов](#).

¹ ООН: в закон об «иностраннных агентах» нужно внести поправки // ТАСС. 13.06.2016. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3360030>.

Обзор пишется, когда прокуратура обратилась в суд с исками о ликвидации ведущих российских правозащитных организаций — Международного общества «Мемориал» и Правозащитного центра «Мемориал» — за нарушения законодательств об иностранных агентах, обозначая следующий виток репрессивного правоприменения.

В то же время давление на НПО не новое явление. Ниже приведены некоторые тенденции и проблемные моменты на протяжении последних десяти лет.

Сложности в регистрации

Зарегистрировать НКО сложнее, чем коммерческую организацию. Сроки рассмотрения документов для общественных организаций и движений — 28 календарных дней, для прочих — 14 рабочих дней, Срок регистрации ООО — не более трех рабочих дней ([пункт 3 статьи 13 Закона № 129-ФЗ](#)). Простой поиск по рекламе в интернете на посреднические услуги в регистрации выдает двух-трехразовую разницу в стоимости.

При этом в докладах МХГ по свободе объединений приведены примеры разнообразных отказов в регистрации, которые связаны как с минимальными неточностями в документах, так и с претензиями к содержанию устава и целям, которые объединение ставит.

Деятельность незарегистрированных организаций допускается, однако, с декабря 2020 года Минюст ведет «учет общественных объединений, которые функционируют без приобретения прав юридического лица, получают денежные средства и (или) иное имущество от иностранных источников и участвуют в политической деятельности». По состоянию на ноябрь 2021 года в данном реестре оказались три объединения: «Голос», ОВД-инфо и Российская ЛГБТ-Сеть.

В то же время в 2018 году Минюстом было объявлено о разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами»². Однако до сих пор законопроект с таким названием не вносился на рассмотрение, хотя периодически раздаются голоса о необходимости урегулировать деятельность незарегистрированных объединений³.

² Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87256>.

³ Аналитическая справка к законопроектам, направленным на регулирование деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами / Юристы за гражданское общество. URL: <http://lawcs.ru/nekommercheskoe-zakonodatelstvo/novosti-stati-issledovaniya/izmeneniya-zakonodatelstva/06-2019.pdf>.

Проверки разными ведомствами

Уже после регистрации НКО может столкнуться с разнообразием контролирующих и проверяющих органов. Еще в 2013 году, вскоре после вступления в силу законодательства об иностранных агентах по всех субъектам Российской Федерации прокатилась волна массовых проверок НКО, получающих иностранное финансирование. По официальным данным прокуратуры, проверкам подверглись около 1000 НКО. Информационно-аналитическая инициатива «Закрытое общество»⁴ собрала данные⁵ о проверках 311 НКО, которые провели представители 13 ведомств, включая ФСБ, МВД, центр «Э», Роспотребнадзор, пожарный надзор, Роскомнадзор, ФНС, Минюст, ФМС, Росфиннадзор. В некоторых случаях проверяющие требовали делиться электронной перепиской, сообщить персональные данные сотрудников либо в течение суток представить сотни документов⁶. Правозащитные организации оказались под наиболее пристальным вниманием — около 30% всех проверок (94 НКО). При этом в большей степени от проверок пострадали НКО, занимающиеся тематикой ЛГБТ и избирательными правами⁷. Командой портала было зафиксировано применение 109 санкций к 99 НКО: ряд организаций был оштрафован, деятельность двух — была приостановлена⁸. Прокуратура заявила о 300 «актах прокурорского реагирования. Каждая четвертая НКО по результатам проверок подверглась санкциям, связанным с «реестром иностранных агентов»⁹.

Проверки, которые пережили НКО в 2013 году, напоминая по форме скорее кампанию давления, показали, что отныне государство будет относиться к независимым гражданским организациям как к источнику опасности — их нужно обкладывать все новыми и новыми ограничениями, жестко контролировать, искать или придумывать нарушения, сурово наказывать и в конечном счете запрещать. Такой подход по сути криминализирует независимую гражданскую активность и ведет к уничтожению гражданского общества в Российской Федерации.

В 2015 году практически неограниченные полномочия прокуратуры при проведении проверок в адрес НКО стали предметом рассмотрения в Конституционном суде РФ. КС указал на необходимость более четкой регламентации сроков прокурорских проверок, обязательность уведомления о проверке и ее результатах. Проверяющие не вправе требовать у НКО до-

⁴ Совместная инициатива ПЦ «Мемориал», Центра оперативного реагирования по защите правозащитников и Молодежного Правозащитного Движения.

⁵ Закон об иностранных агентах: результаты первого года проверок / ИАИ «Закрытое общество». URL: <https://web.archive.org/web/20161116134504/http://closedociety.org/analytics/>

⁶ Права человека в Российской Федерации: сб. докл. о событиях 2013 г. / МХГ. М., 2014. С. 33. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/files/2013-prava-cheloveka-v-rf.pdf>.

⁷ Закон об иностранных агентах: результаты первого года проверок...

⁸ Там же.

⁹ Там же.

кументы, которыми та не обязана обладать, а также общедоступную информацию или уже находящуюся в распоряжении государственных органов. Гарантии закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» КС посчитал возможным распространить и на НКО¹⁰. При этом приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 мая 2015 года № 265, принятый с учетом данного Постановления, существенным образом положение проверяемых организаций не улучшил.

Одновременно с этим значительно расширился перечень оснований для внеплановых проверок НКО со стороны Минюста РФ. Так, например, появился пункт «наличие приказа (распоряжения) руководителя уполномоченного органа или его территориального органа, изданного в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям».

Как отмечается в докладе МХГ «Мониторинг применения нового законодательства в Российской Федерации — 2015», на протяжении первых нескольких лет с момента принятия положения об «иностранных агентах» позиция Минюста кардинально изменилась: от изначального мягкой критики правовой неопределенности, узкого толкования «политической деятельности» и сдержанного отношения к проверкам¹¹ до окончательного присваивания репрессивной роли надзорного органа, призванного прежде всего выявлять нарушения и наказывать за них. В последние годы эта карательная функция наиболее ярко проявляется в штрафах за отсутствие маркировки материалов и публикаций организаций, включенных в список юри-

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 2-П «по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной».

¹¹ Отказ включить в реестр чувашскую правозащитную организацию «Щит и меч», а затем Ассоциацию «АГОРА» после тестового обращения в Минюст; изначальная неготовность признавать правозащитную деятельность и деятельность в сфере профилактики ВИЧ политической; во время волны проверок 2013 года специалисты Минюста чаще всего привлекались прокуратурой в качестве экспертов, не являясь инициаторами проверок и т. п. Подробнее см. Чиков П., Ахметгалиев Р. Регулирование деятельности иностранных организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Мониторинг применения нового законодательства в Российской Федерации — 2015 / МХГ. М., 2015. С. 7—17. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/files/monitoring-zakonodatelstvo-08-2015.pdf>.

дических лиц, выполняющих функции иностранных агентов. Такие проверки не требуют значимых усилий, а штрафы могут существенно затруднить или вовсе сделать невозможной деятельность НКО. При этом игнорирование этих требований может повлечь уголовное преследование либо ликвидацию организаций (см. ниже главы «Уголовное преследование в связи с законодательством об НКО» и «Наложение санкций и ликвидация организаций»).

Ограничения, накладываемые на деятельность законодательством об иностранных агентах

Ключевые проблема законодательства об иностранных агентах — ограничениям подвергается легитимная гражданская деятельность от имени объединений граждан, в случае когда НКО: (а) получает иностранное финансирование и (б) занимается «политической деятельностью». Уточнение того, что понимается под последним, неоднократно предлагалось частью экспертов и правозащитников как один из способов минимизировать вред от данных законодательных положений.

Неслучайно даже представители государства на первых порах критиковали низкое качество закона. Так, в июле 2013 года генеральный прокурор Ю. Чайка заявил: «Должен признать, что в ходе проверок возникали сложности с отнесением НКО к числу иностранных агентов, в первую очередь обусловленные отсутствием общепризнанного понятия политической деятельности, а также сформировавшейся правоприменительной, в том числе судебной практики»¹².

Высказывался на тему и Конституционный суд. В своем Постановлении по делу о проверке конституционности законодательства об иностранных агентах № 10-П от 8 апреля 2014 года КС попытался установить, какие именно виды деятельности не относятся к политической: «деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества не относятся — в силу абзаца третьего пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» — к политической деятельности, занятие которой является одним из условий признания некоммерческой организации выполняющей функции иностранного агента. Соответственно,

¹² Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Генеральная прокуратура РФ. 10.07.2013. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=11174387>.

какими бы ни были источники денежных и иных материальных средств некоммерческих организаций, если цели их деятельности не выходят за рамки указанных областей, они не могут считаться выполняющими функции иностранного агента». Однако мнение КС оказалось практически проигнорированным — в иностранные агенты неоднократно попадали организации, занимающиеся именно перечисленными КС видами деятельности. Так, политической деятельностью среди прочего признавались наблюдение за выборами, публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, распространение, в том числе через интернет, оценок принимаемых государственными органами решений, проведение и обнародование опросов общественного мнения, проведение круглых столов, издание брошюр, подготовка и направление правозащитных отчетов в межгосударственные органы, в т. ч. инициирование рассмотрения дел в Европейском суде по правам человека¹³. Попытки конкретизировать понятие политической деятельности привели к тому, что в нее была включена практически любая общественная активность.

В том же Постановлении КС установил, что закон не накладывает на НКО-«иноагентов» ограничений ни в части источников финансирования, ни в части видов деятельности. И это утверждение многократно воспроизводилось чиновниками и официальными СМИ. В то же время конкретные ограничения, помимо негативно окрашенного ярлыка и дополнительной обременительной отчетности, постепенно становились все более обширными. «Иноагентам» последовательно запретили:

- заниматься наблюдением на выборах и референдумах,
- выдвигать кандидатов в члены общественных наблюдательных комиссий;
- проводить антикоррупционные экспертизы законопроектов;
- оказывать «общественно полезные услуги», и они не могут получить статус «социально ориентированной НКО», а следовательно, существенно ограничены в доступе к государственному финансированию¹⁴.

Помимо требования обязательной маркировки материалов, документов, включая обращения в государственные органы, данный статус влечет за собой дополнительную, довольно обременительную отчетность и аудит. Так, например, действующие с августа 2018 года формы отчетности обязывают НКО сообщать не только о полученных непосредственно из иностранных источников средствах, но и о финансировании из-за рубежа у российских организаций-доноров. Согласно исследованию, которое в 2015 году провела ассоциация «Юристы за гражданское общество», в результате включения в реестр расходы организаций на тот момент увеличивались в среднем на 273 000 рублей в год¹⁵.

¹³ См., например, Колбасин Д. Как вас сделают «иностранном агентом» // Slon.ru. 16.05.2013. URL: https://monitoring.mhg.ru/sites/default/files/files/kolbasin_16-05-2013.pdf.

¹⁴ Скоро Минюст сможет запретить НКО — «иностранному агенту» все, что угодно, — под угрозой закрытия. URL: <https://meduza.io/cards/skoro-minyust-smozhet-zapretit-nko-inostrannomu-agentu-lyubuyu-deyatelnost-pod-ugrozoy-zakrytiya-voobsche-lyubuyu>.

¹⁵ Во что обходится НКО статус «иностранного агента»? Юристы подсчитали издержки // АСИ. 26.11.2015. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2015/11/26/107822/>.

Первоначальная версия законодательства подразумевала самостоятельное вступление в соответствующий реестр в случае осуществления «политической деятельности» и получения «иностранного финансирования». При этом за несовершение этих действий устанавливалась административная ответственность. После того как НКО стали массово отказываться добровольно вступать в реестр, начались попытки принуждения — первое судебное решение было принято в отношении Антидискриминационного центра «Мемориал» (Санкт-Петербург). Сначала прокуратура предприняла попытку оштрафовать организацию и ее директора по статье 19.34 КоАП РФ, но суд обнаружил множественные ошибки и вернул дело в прокуратуру. Тогда прокуратура подала к организации гражданский иск «в защиту неопределенного круга лиц». Суд в своем решении от 12 декабря 2013 года признал организацию выполняющей функции иностранного агента в связи с тем, что АДЦ формирует общественное мнение и тем самым участвует в политической деятельности. Как следствие, одна из ведущих организаций, занимавшихся в стране антидискриминационной деятельностью, приняла решение о самоликвидации¹⁶. И после этого никаких заявлений о включении в реестр не последовало, и уже в 2014 году власти наделили Минюст РФ полномочиями принудительно, не дожидаясь соответствующего заявления, включать НКО в реестр «иностранных агентов» и требовать исполнения дополнительных требований к отчетности и деятельности.

В 2013 году 11 ведущих российских НКО, включая «Мемориал», «Голос», МХГ, «Гражданское содействие» и «Экозащиту», подали в Европейский суд по правам человека жалобу на вмешательство в их деятельность, обусловленное законодательством об «иностранных агентах»¹⁷. По состоянию на 2017 год в ЕСПЧ было зарегистрировано как минимум 48 жалоб, поданных 61 организацией в связи с этими ограничительными положениями. Европейский суд объединил их в одно дело и в марте 2017 года коммуницировал жалобу, задав Правительству РФ вопросы о качестве закона¹⁸. О том, что российское законодательство об НКО не соответствует европейским стандартам в области прав человека, заявил и Комиссар Совета Европы по правам человека Нилс Муйжниекс, выступая в качестве третьей стороны в Европейском суде по правам человека¹⁹.

Пока жалоба в ЕСПЧ ждет своего рассмотрения, последствиями применения этого законодательства стали самоликвидация, самоцензура, отказ от иностранного финансирования, сокращения программ и прекращение деятельности по отдельным направлениям, отказ официальных структур со-

¹⁶ Права человека в Российской Федерации: сб. докл. о событиях 2013 года... С. 40, 42.

¹⁷ 11 российских НКО пожаловались в ЕСПЧ на закон об иностранных агентах. // Ведомости. 06.02.2013. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2013/02/06/11_rossijskih_nko_pozhalovalis_v_espch_na_zakon_ob.

¹⁸ ЕСПЧ коммуницировал жалобы 61 НКО, признанной иноагентом. // Право.ру. 29.03.2017. URL: <https://pravo.ru/news/view/139387/>.

¹⁹ Закон Российской Федерации об иностранных агентах не соответствует правам человека // Совет Европы. 13.07.2017. URL: https://www.coe.int/ru/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/the-russian-federation-s-law-on-foreign-agents-contravenes-human-rights.

трудничать с НКО, расторжение договоров об обслуживании с коммерческими организациями и, что немаловажно, дискредитация в глазах части населения. В дополнение к критике низкого качества закона, многочисленные и увеличивающиеся ограничения деятельности, так же как и дополнительные обременения в форме маркировки и отчетности, позволяют говорить и о явно дискриминационном характере данного законодательства.

Таблица 1. Этапы внедрения законодательства об иностранных агентах и сопутствующего регулирования

май — декабрь 2012	Внесение, обсуждение, принятие и вступление в силу закона, принятие Минюстом подзаконных актов
март — июнь 2013	Масштабная проверка НКО органами прокуратуры
лето 2013 — весна 2014	Массовое неповиновение закону со стороны НКО Первая волна судебных разбирательств
май — июнь 2014	Введение процедуры принудительного включения в реестр
лето 2014 — весна 2015	Массовое включение НКО в реестр, штрафы. Вторая волна судебных разбирательств
май 2015	Принятие закона о нежелательных организациях
лето — осень 2015	Включение первых иностранных и международных организаций в реестр «нежелательных»
ноябрь 2017	Принятие закона о СМИ-иноагентах
декабрь 2017	Включение первых иностранных СМИ в реестр выполняющих функции иностранного агента
декабрь 2019	Принятие поправок в Закон «О СМИ»: СМИ-«иноагентом» можно признавать и физическое лицо
декабрь 2020	В реестр СМИ, выполняющих функции иностранных агентов впервые включены физические лица: правозащитник Лев Пономарев, журналисты Людмила Савицкая («Радио Свобода», «МБХ медиа») и Сергей Маркелов («Радио Свобода», «7x7»), главный редактор «Псковской губернии» Денис Камалыгин и художница-акционистка Дарья Апахончич.
декабрь 2020	Иностранном агентом может быть признано физическое лицо
декабрь 2020	Минюст наделен полномочиями вести учет незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента
апрель 2021	Вводится обязанность НКО — иностранных агентов направлять в Минюст информацию обо всех программах и мероприятиях, которые они планируют проводить. У Минюста

	появляются полномочия запрещать реализацию тех или иных программ полностью или в частично, а в случае игнорирования запрета обратиться в суд с иском о ликвидации
лето 2021	Минюст утверждает порядок ведения незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции «иностранный агент». Организация «Голос» становится первой, включенной в реестр. Упрощается преследование за организацию и участие в работе нежелательных организаций.

Состав реестров на 16 ноября 2021 года ²⁰:

1. Реестр НКО, выполняющих функции иностранных агентов: 75 организаций (всего 219 с момента принятия закона).
2. Реестр иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента — 95 (из них — физических лиц 62 человека).
3. Реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента — три объединения.
4. Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации — 49.

Иное репрессивное законодательство, затрагивающее НКО

Законодательство о нежелательных организациях также продолжает линию на ограничение иностранного финансирования деятельности НКО, криминализируя как ее получение, так и любые связи, вплоть до упоминания, с иностранными организациями, признанными нежелательными. По словам заместителя директора Федеральной службы по финансовому мониторингу П. Ливадного, активное финансирование иностранных агентов — один из основных маркеров, который определяет нежелательность действий иностранных организаций ²¹. Признание нежелательной иностранной неправительственной организации (не исключая и коммерческие) происходит во внесудебном порядке и накладывает абсолютный запрет деятельности на территории России, блокирование денежных переводов этих организаций, а также административную и уголовную ответственность за взаимодействие с ними и распространение информационных материалов «нежелательной организации», в т. ч. в СМИ и интернете.

²⁰ По данным проекта ОВД-Инфо [«Иноотека»](#).

²¹ Совет Федерации подготовит «патриотический стоп-лист» к 8 июля // Article20. 03.07.2015. URL: https://article20.org/de/news_old/soviet-federacii-podgotovit-patrioticheskij-stop-list-k-8-ijulja/amp/.

Запрет распространяется и на проекты, которые этой организацией финансируются²².

Отдельного упоминания достойно так называемое антиэкстремистское законодательство, которое позволяет судам принимать решение о ликвидации или запрете деятельности организаций, признанных осуществляющими экстремистскую деятельность. Действия по организации деятельности экстремистской организации (часть 1 статьи 282.2 УК РФ) наказываются штрафом в размере от 300 000 до 500 000 рублей, принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на срок от двух до восьми лет. Отдельно выделены склонение, вербовка или иное вовлечение лица в деятельность экстремистской организации, за которые предусмотрены санкция от штрафа в размере от 100 000 до 300 000 рублей до лишения свободы на срок от двух до шести лет. Участие в деятельности такого объединения, которое понимается достаточно широко (как проведение бесед, вербовка новых участников, непосредственное участие в проводимых мероприятиях и т. п.), влечет наказание от штрафа в размере до 300 000 рублей до лишения свободы на срок до четырех лет. В списке экстремистских организаций наряду с религиозными объединениями разной степени радикальности, националистическими группами и объединениями футбольных болельщиков числятся некоммерческие организации Фонд борьбы с коррупцией и Фонд защиты прав граждан, а также общественное движение «Штабы Навального», признанные экстремистскими решением Московского городского суда от 9 июня 2021 года²³. Под угрозой уголовного преследования оказались сотрудники организаций, созданных Алексеем Навальным, и огромное число его активных сторонников. Размытые формулировки позволяют привлечь к ответственности за самые разнообразные формы сотрудничества и поддержки, создавая риски как широкого, так и избирательного применения как в целях устранения конкретных политических оппонентов, так и в целях устрашения и создания «охлаждающего эффекта». Решение о признании организаций, связанных с Навальным, экстремистскими следует рассматривать в контексте его уголовного преследования, имеющего все признаки политически мотивированного, а также общих действий государственных органов, направленных на подавление политической оппозиции. Не исключено, что эта модель репрессивного воздействия может быть применена и к другим общественным объединениям и некоммерческим организациям.

²² Закон о «нежелательных НПО» исключит возможность работы любых организаций, негодных властям: правовой анализ // Article20. 17.05.2015. URL: <http://www.article20.org/ru/news/zakon-o-nezhelatelnykh-npo-isklyuchit-vozmozhnost-raboty-lyu>.

²³ Перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7822/>.

Уголовное преследование в связи с законодательством об НКО

Риски уголовного преследования связаны не только с участием в деятельности организаций, признанных экстремистскими или нежелательными. В соответствии со статьей 330.1 УК РФ, преступлением является злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в соответствующий реестр²⁴.

В июне 2016 впервые возбуждено уголовное дело по этой статье в отношении председателя союза «Женщины Дона» Валентины Череватенко. Утверждалось, что Череватенко, «имея преступный умысел», чтобы избежать исполнения закона, еще в 2013 году зарегистрировала фонд «Женщины Дона». Череватенко считает, что преследование активизировалось после запуска проекта «Гражданский Минск» по гражданскому контролю за реализацией минских соглашений по урегулированию вооруженного конфликта на востоке Украины²⁵. 19 июня 2017 года дело в отношении Череватенко было прекращено прокуратурой в связи с отсутствием в ее действиях состава преступления²⁶.

После того как Южный правозащитный центр не уплатил административный штраф в размере 300 000 рублей за нерегистрацию в качестве иностранного агента по части 2 статьи 315 УК РФ «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта» к 250 часам обязательных работ был приговорен сочинский правозащитник, президент этой организации Семен Симонов. От наказания он был освобожден в связи с истечением срока давности²⁷.

Мишенью уголовного преследования становились и сотрудники Фонда по борьбе с коррупцией. 3 августа 2019 года Следственный комитет возбудил уголовное дело об отмывании денежных средств фондом на сумму более 1 млрд рублей. В рамках следственных действий были заморожены все средства фонда, средства многих его сотрудников, аффилированных лиц и даже некоторых их родственников. В штабах Навального

²⁴ Голубок С. Уголовный кодекс России как лоскутное одеяло: комментарий к новой статье 330.1 // Закон.ru 31.10.2016. URL: https://zakon.ru/blog/2016/10/31/ugolovnyj_kodeks_rossii_kak_loskutnoe_odeyalo_kommentarij_k_novoj_state_3301.

²⁵ Челищева В. Первое уголовное дело в отношении «иностранных агентов» // Новая газета. 06.07.2016. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2016/07/06/69176-pervoe-ugolovnoe-delo-v-otnoshenii-inostrannyh-agentov>.

²⁶ Сообщение на сайте Правозащитного центра «Мемориал» URL: <https://memohrc.org/ru/special-projects/delo-cherevatenko-valentina-ivanovna>.

²⁷ Симонов Семен // ПЦ «Мемориал». URL: <https://memohrc.org/ru/defendants/simonov-semyon-leonidovich>.

по всей стране и в самом ФБК неоднократно проводились обыски, сопровождавшиеся изъятием всей техники и делающие невозможным продолжение деятельности²⁸.

Целая волна уголовных дел прокатилась в связи с признанием нежелательным в России общественного сетевого движения «Открытая Россия», инициированного Михаилом Ходорковским. В октябре 2020 года в Краснодарском крае по статье 284.1 УК РФ «Осуществление деятельности нежелательной организации» к 240 часам обязательных работ была приговорена Яна Антонова. В феврале 2021 года в Ростове-на-Дону к четырем годам условно была приговорена бывший член «Открытой России» Анастасия Шевченко, с января 2019 года находившаяся под домашним арестом²⁹. Уголовные дела по этой статье возбуждены еще как минимум в Нижнем Новгороде и Чувашии. Экс-директор «Открытой России» Андрей Пивоваров находится с 8 июня в краснодарском СИЗО, будучи этапированным из Санкт-Петербурга³⁰. Совет «Открытой России» 27 мая был вынужден объявить о ликвидации организации, чтобы обезопасить своих сторонников от уголовного преследования³¹. В общей сложности фигурантами уголовных дел в связи с участием в деятельности «Открытой Россией» стали восемь человек.

Наложение санкций и ликвидация организаций

Следующим пунктом эскалации ситуации с применением законодательства об иностранных агентов является ликвидация организаций.

Первые подобные случаи произошли в 2016 году, когда были ликвидированы Ассоциация защиты прав избирателей «Голос» и Межрегиональная ассоциация правозащитных общественных объединений «Агора» — одни из самых эффективных в своих сферах правозащитных организаций.

1 ноября 2019 года Верховный суд РФ принял решение о ликвидации общероссийского движения «За права человека», объединявшего сеть региональных организаций и действовавшего с начала 1990-х годов, официально зарегистрированного в 1997 году, — одной из влиятельнейших правозащитных организаций. Минюст в обоснование своих требований ссы-

²⁸ Грустное, радостное и спорное в сфере прав человека в России. 2019 год / МХГ. URL: https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-za_2019-god.pdf.

²⁹ Бывшего члена «Открытой России» Анастасию Шевченко приговорили к 4 годам условно // ОВД-Инфо. 18.02.2021. URL: <https://ovdinfo.org/express-news/2021/02/18/byvshego-chlena-otkrytoy-rossii-anastasiyu-shevchenko-prigovorili-k-4-godam>.

³⁰ В Краснодаре бывшему директору «Открытой России» Андрею Пивоварову избрали меру пресечения // ОВД-Инфо. 02.06.2021. URL: <https://ovdinfo.org/express-news/2021/06/02/v-krasnodare-byvshemu-direktoru-otkrytoy-rossii-andreyu-pivovarovu-izbrali>.

³¹ Пухов М. «Закон принимается четко под нас»: почему ликвидируют организацию «Открытая Россия» // ОВД-инфо. 28.05.2021. URL: <https://ovdinfo.org/articles/2021/05/28/zakon-prinimaetsya-chetko-pod-nas-pochemu-likvidiruyut-organizaciyu-otkrytaya>.

лался на малозначимые недочеты, которые движению не давали исправлять. Также ведомство ссылалось на нарушение организацией законодательства об иностранных агентах, указывая на неоднократное привлечение НКО к административной ответственности за публикации без упоминания статуса иноагента.

В ноябре того же года Мосгорсуд по требованию Минюста РФ ликвидировал Центр содействия коренным малочисленным народам Севера — старейшее в стране объединение, занимающееся защитой прав коренных малочисленных народов. Основаниями стали устаревшие положения устава и неактуальный юридический адрес, хотя центр в судебном заседании представил документы, необходимые для устранения этих недостатков³².

В марте 2020 года в Ингушетии был ликвидирован Совет тейпов ингушского народа, несмотря на то что организация устранила большую часть «нарушений», обнаруженных Минюстом, и готова была устранять остальные. Основаниями для претензий стали устаревшие положения устава, неактуальный юридический адрес, ряд иных мелких замечаний и не соответствующее официальному изображению герба республики, на котором чиновники заметили «солярный знак», напоминающий свастику³³.

Отдельно стоит отметить масштабные атаки административными протоколами, которому подвергались другие правозащитные организации. В частности, «Международный Мемориал» и Правозащитный центр «Мемориал» в совокупности были признаны виновными по 22 административным делам о нарушении части 2 статьи 19.34 КоАП РФ «Издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов без указания на то, что эти материалы изданы некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента» и подвергнуты штрафам на общую сумму более 6 млн рублей³⁴. Многочисленные протоколы впоследствии легли в основание для исков о ликвидации обеих организаций.

Рекомендации

Любые рекомендации в этой сфере должны начинаться с требования об отмене всех положений законодательства об иностранных агентах как неправовых и дискриминационных. Это относится и к положениям законодательства о нежелательных организациях. Нарушения этого законодательства, так же как и незначительные нарушения в отчетности или в формальном следовании проверяющих органов предписаниям, не должны служить основаниями для ликвидации организаций или привлечении к уголовной ответственности причастных к ним лиц. Возбужденные уголовные дела по этим статьям должны быть отменены.

³² Север оставили без защиты. // Коммерсантъ. 07.11.2019. URL: <https://www.kommer-sant.ru/doc/4149900>.

³³ Грустное, радостное и спорное в сфере прав человека в России. 2019 год...

³⁴ Там же.

Министерству юстиции РФ надлежит вспомнить, что их ключевая функция — содействие гражданам в реализации их права на свободу объединений, а не надзорные или карательные действия, направленные на выявления нарушений и суровое наказание за них. Процедура регистрации НКО и их правовое регулирование должны быть существенно упрощены, любые проверки — четко регламентированы, а вмешательство в деятельность НКО при их проведении — сведено к минимуму.

Жалоба российских НКО на нарушение права на свободу объединений должна быть рассмотрена Европейским судом по правам человека в максимально скорые сроки как указывающая на массовые и грубые нарушения, затрагивающие интересы большого числа граждан, и на целенаправленную политику необоснованного и чрезмерного вмешательства в фундаментальное право на свободу объединений.