РОССИЯ: ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ № 1014/2020 ОТ 6 ИЮЛЯ 2021 ГОДА О СООТВЕТСТВИИ МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА РЯДА ЗАКОНОПРОЕКТОВ, ВНЕСЁННЫХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ РОССИИ С 10 ПО 23 НОЯБРЯ 2020 ГОДА И ВНОСЯЩИХ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ «ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ»*

(*) Russian Federation - Opinion on the Compatibility with international human rights standards of a series of Bills introduced to the Russian State Duma between 10 and 23 November 2020, to amend laws affecting "foreign agents", adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary session (Venice and online, 2-3 July 2021). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)027-e (дата обращения: 19.08.2021). Перевод с английского *Куракиной Полины Сергеевны* при участии *Ивановой Софьи Валерьевны* и *Слетковой Марии Николаевны*.

В принятом на 127-м пленарном заседании заключении, Венецианская комиссия проанализировала цели и основания для внесения российским парламентом поправок в законодательство об «иностранных агентах»; расширение круга физических и юридических лиц, которые могут быть обозначены как «иностранные агенты»; расширение административных требований и ограничений для «иностранных агентов»; расширение санкций за нарушение этих требований и ограничений. Комиссия пришла к выводу о том, что «принятие указанных поправок представляет собой серьёзное нарушение основных прав человека, включая свободу ассоциаций и выражения мнений, право на неприкосновенность частной жизни, право на участие в государственных делах, а также принцип запрета дискриминации.» и выразила особую обеспокоенность «совокупным воздействием последних поправок на организации, физические лица, средства массовой информации и гражданское общество в целом».

Заключение Венецианской комиссии; закон об иностранных агентах; политическая деятельность; иностранные агенты; некоммерческие организации.

I. Введение

1. Письмом от 18 декабря 2020 года председатель Комитета по правовым вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы г-н Борис Цилевич запросил заключение о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении поправок в законы, касающиеся «иностранных агентов», внесённых в Государственную Думу России в период с 10 по 23 ноября 2020 года.

2. Г-жа Вероника Билкова, г-жа Ангелика Нуссбергер, г-жа Хердис Керульф Торгейсшдоттир и г-н Ян Велаерс выступили в качестве докладчиков по этому заключению.

© Институт права и публичной политики*, перевод на русский язык, 2021

*Институт включён в реестр организаций, предусмотренный пунктом 10 части первой статьи 13 Закона о некоммерческих организациях.

3. 7 и 17 мая 2021 года г-жа Вероника Билкова, г-жа Ангелика Нуссбергер, г-жа Хердис Керульф Торгейсшдоттир и г-н Ян Велаерс при содействии г-на Шнуца Дюрра и г-жи Софии Вистехубе из Секретариата провели онлайн-встречи с представителями Совета Федерации, Государственной Думы, Генеральной прокуратуры, Управления Верховного комиссара по правам человека, Министерства юстиции и Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзора), а также с представителями гражданского общества. Комиссия выражает благодарность Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации за прекрасную организацию онлайн-заседания.

4. Настоящее заключение подготовлено на основе оригинальной русскоязычной версии, а также на основе английских переводов законопроектов (CDL-REF(2021)047-e, CDL-REF(2021)048-e, CDL-REF(2021)049-e, CDL-REF(2021)050-e, CDL-REF(2021)051-e и CDL-REF(2021)052-e). Переводы могут не абсолютно точно соответствовать оригиналу.

5. Это заключение было составлено на основе комментариев докладчиков и результатов онлайн-заседаний. После обмена мнениями с г-ном Андреем Клишасом, Председателем Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, и г-жой Ольгой Воробьёвой, заместителем директора Департамента по делам некоммерческих организаций Министерства юстиции Российской Федерации, заключение было принято Венецианской комиссией на 127-м пленарном заседании (Венеция и онлайн, 2–3 июля 2021 года).

II. Пределы анализа и общая информация

6. С 2012 года российские власти используют законодательство об «иностранных агентах» для регулирования гражданского общества. Центральным аспектом этого законодательства является требование о том, что определённые субъекты гражданского общества, занимающиеся политической деятельностью и получающие иностранное финансирование, должны регистрироваться в качестве «иностранных агентов». С 2012 года российское законодательство об «иностранных агентах» подвергается широкой критике как внутри России, так и за её пределами, в том числе со стороны Венецианской комиссии[1], Комитета

[1] Заключение Венецианской комиссии по Федеральному закону № 121-ФЗ о некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах»), Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и Федеральному закону № 190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации («Закон о государственной измене»). Документ CDL-AD(2014)025. 27 июня 2014 года (*далее* — Заключение CDL-AD(2014)025). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e (дата обращения: 15.07.2021).

по правам человека ООН[2] и Комиссара Совета Европы по правам человека.[3] Более 60 организаций оспаривают в Европейском Суде по правам человека применение к ним положений законодательства об «иностранных агентах». В настоящее время рассмотрение поданных ими жалоб ещё не завершено. По состоянию на июль 2021 года в реестре «иностранных агентов» значилось 76 организаций,[4] а в дополнительном реестре СМИ значилось 20 средств массовой информации и физических лиц[5].

7. Хотя в настоящем заключении основное внимание уделяется только самым последним поправкам, касающимся российского законодательства об «иностранных агентах», которые были внесены в Государственную Думу России в ноябре 2020 года, Венецианская комиссия осознаёт, что эти поправки являются дальнейшим ужесточением мер, ранее оценённых Комиссией.

A. Пределы анализа

8. В ноябре 2020 года в Государственную Думу России (*далее* — ГД РФ) были внесены четыре законопроекта о поправках в российское законодательство об «иностранных агентах», и все они получили статус закона с незначительными изменениями к моменту принятия настоящего заключения:

• Законопроект № 1052523-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в отношении совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций» (принят в качестве Федерального закона от 5 апреля 2021 года № 75-ФЗ)[6];

---

[2] Комитет по правам человека (*далее* — КПЧ). Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Документ ООН CCPR/C/RUS/CO/7. 28 апреля 2015 года. URL: https://undocs.org/ru/CCPR/C/RUS/CO/7 (дата обращения: 15.07.2021).

[3] Выступление в качестве третьей стороны Комиссара Совета Европы по правам человека. «*Экозащита» и другие против России*. Жалоба № 9988/13 и 48 других заявлений. Документ CommDH(2017)22. 5 июля 2017 года. URL: https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680731087 (дата обращения: 05.07.2021).

[4] См.: Министерство юстиции Российской Федерации. Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. URL: http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx (дата обращения: 15.07.2021).

[5] См.: Министерство юстиции Российской Федерации. Реестр иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента. URL: https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/ (дата обращения: 15.07.2021).

[6] Законопроект № 1052523-7 был внесён в ГД РФ 10 ноября 2020 года. Подробнее см.: URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1052523-7 (дата обращения: 15.07.2021). Законопроект был принят в качестве Федерального закона от 5 апреля 2021 года № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104050015 (дата обращения: 15.07.2021).

• Законопроект № 1057892-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» (принят в качестве Федерального закона от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ)[7];

• Законопроект № 1057914-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности» (принят в качестве Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 481-ФЗ)[8];

• Законопроект № 1060950-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части уточнения ответственности за нарушение порядка деятельности лиц, выполняющих функции иностранного агента» (принят в качестве Федерального закона от 24 февраля 2021 года № 14-ФЗ)[9].

9. Любые существенные изменения, которые были внесены в законопроекты до их принятия, будут указаны в кратком изложении поправок ниже.

10. Венецианская комиссия также принимает к сведению Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 525-ФЗ «О внесении изменений в статью 330-1 Уголовного кодекса Российской Федерации»[10], который вводит уголовные санкции за нарушения законодательства об «иностранных агентах».

---

[7] Законопроект № 1057892-7 был внесён в ГД РФ 18 ноября 2020 года. Подробнее см.: URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057892-7 (дата обращения: 15.07.2021). Законопроект был принят в качестве Федерального закона от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*далее* — Федеральный закон № 91-ФЗ). URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104200045 (дата обращения: 15.07.2021).

[8] Законопроект № 1057914-7 был внесён в ГД РФ 18 ноября 2020 года. Подробнее см.: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057914-7 (дата обращения: 15.07.2021). Законопроект был принят в качестве Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, устанавливающие дополнительные меры противодействия угрозам национальной безопасности» (*далее* — Федеральный закон № 481-ФЗ). URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300001 (дата обращения: 15.07.2021).

[9] Законопроект № 1060950-7 был внесён в ГД РФ 23 ноября 2020 года. Подробнее см.: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1060950-7 (дата обращения: 15.07.2021). Законопроект был принят в качестве Федерального закона от 24 февраля 2021 года № 14-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102240001 (дата обращения: 15.07.2021).

[10] Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 525-ФЗ «О внесении изменений в статью 330-1 Уголовного кодекса Российской Федерации» (*далее* — Федеральный закон № 525-ФЗ). URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300043 (дата обращения: 15.07.2021).

B. Законодательство об «иностранных агентах» до поправок 2020 года

11. В 2012 году Закон о некоммерческих организациях ввёл понятие «иностранные агенты» для некоммерческих организаций (*далее* — НКО)[11]. В соответствии с этим понятием НКО, выполняющее функции иностранного агента, это:

«Российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и (или) иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от граждан Российской Федерации или российских юридических лиц, получающих денежные средства и (или) иное имущество от указанных источников либо действующих в качестве посредников при получении таких денежных средств и (или) иного имущества (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее — иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации»[12].

12. Понятие «политическая деятельность» в широком смысле определяется как любая деятельность, направленная на оказание влияния на принятие решений государственными органами или на общественное мнение с целью изменения государственной политики[13]. Конституционный Суд Российской Федерации (*далее* — Конституционный Суд) поддержал широкое толкование термина «политическая деятельность»[14]. При этом закон

---

[11] Статья 2(1) Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (*далее* — Закон о некоммерческих организациях) определяет некоммерческую организацию как «организацию, не имеющую основной целью своей деятельности получение прибыли и не распределяющую полученную прибыль между участниками».

[12] См.: Пункт 6 статьи 2 Закона о некоммерческих организациях, введённый Федеральным законом от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

[13] Статья 2(6) Закона о некоммерческих организациях гласит: «Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, 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».

[14] В 2014 году Конституционный Суд постановил, что для признания «выполняющей функции иностранного агента» некоммерческая организация должна участвовать в «политической деятельности… на территории Российской Федерации», то есть «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. …Их формы могут быть самыми разнообразными: помимо собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования политические акции могут выражаться в предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума, в публичных обращениях к органам государственной власти, в распространении, в том числе с использованием современных информационных технологий, своих оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики, а также в других действиях, исчерпывающее законодательное

не требует, чтобы иностранное финансирование фактически использовалось для оплаты политической деятельности. Кроме того, не является обязательным условием осуществление получателями финансирования действий от имени или в интересах иностранного юридического лица.

13. Исключения касаются деятельности НКО в таких областях, как наука, культура, искусство, здравоохранение, социальная поддержка, физическая культура и спорт, защита растительного и животного мира, благотворительная деятельность и волонтёрство. Предполагается, что деятельность в этих областях не является «политической» и не должна служить основанием для признания организации выполняющей функции иностранного агента, даже если целью деятельности является влияние на решения и политику государственной власти. Такое исключение действует, если цели деятельности организации не выходят за рамки соответствующей области[15]. Однако на практике эти исключения, как представляется, трактовались достаточно узко[16].

14. Первоначальное законодательство об «иностранных агентах» налагало на НКО, которые обязаны регистрироваться в таком качестве, дополнительное административное бремя. Оно включало в себя обязательство регулярно представлять отчёты об источниках финансирования, целях, деятельности и структуре руководящих органов НКО, а также обязательство проходить ежегодную аудиторскую проверку. Помимо этого, НКО подвергались регулярным ежегодным проверкам и внеплановым проверкам. Законодательство также требовало от НКО чётко указывать свой статус «иностранного агента» во всех публикациях и ограничивало деятельность, которую они могут осуществлять. Административные и уголовные санкции за несоблюдение правил включали административные штрафы в размере до 500 000 рублей[17] для юридических лиц и лишение свободы на срок до двух лет для физических лиц.

15. Закон об «иностранных агентах» 2012 года охватывал только НКО. В последующие годы в Закон об НКО и другие нормативно-правовые акты постепенно вносились поправки, ужесточающие правовой режим, применяемый к НКО — «иностранным агентам».

установление перечня которых невозможно». См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10-П (*далее* — Постановление № 10-П). Мотивировочная часть. стр. 38.

[15] Статья 2(6) Закона о некоммерческих организациях.

[16] См., например, публикацию «Агенты народа. Четыре года действия закона об “иностранных агентах” в России: последствия для общества» организации Amnesty International: Agents of the People. Four Years of “Foreign Agents” Law in Russia: Consequences for the Society. 2016. P. 9–13. URL: https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4651472016ENGLISH.PDF (дата обращения: 15.07.2021). См. также статью Юлии Горбуновой «Борьба с насилием в семье — опасная работа в России»: *Gorbunova Yu.* Combating Domestic Violence is Dangerous Work in Russia. 2020. URL: https://www.hrw.org/node/377424/printable/print (дата обращения: 15.07.2021).

[17] Приблизительно 5815 евро по состоянию на 18 июня 2021 года.

Например, в 2014 году были расширены правовые основания для проведения внеплановых проверок[18]. В 2015 году в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (*далее* — КоАП) были внесены поправки, предусматривающие продление срока давности наложения административных санкций за несоблюдение законодательства об «иностранных агентах» с трёх месяцев до одного года[19].

16. Поправки, внесённые в 2017 и 2019 годах, распространили определение «иностранный агент» на средства массовой информации[20] и на некоторые физические лица соответственно. Поправки 2017 года позволили властям признавать любые иностранные СМИ[21], которые получают финансирование из иностранного источника, «иностранными СМИ, выполняющими функции иностранного агента»[22]. На эти СМИ, признанные «иностранными агентами», стали распространяться те же требования по отчётности и публичному раскрытию информации, что и на НКО — «иностранных агентов».

17. Поправки 2019 года также позволили властям признавать физические лица «иностранными агентами», если они распространяют информацию среди неопределённого круга лиц и получают для этого финансирование из-за рубежа. Это определение в основном охватывает блогеров и независимых журналистов, которые могут получать гранты, заработную плату или плату за определённые работы из любого иностранного источника[23]. Физические лица, подпадающие под действие закона, обязаны регистрироваться в Министерстве юстиции, а лица, проживающие за рубежом, также должны создать и зарегистрировать российское юридическое лицо для публикации в России. При этом вся опубликованная ими информация должна содержать указание на их статус «иностранного агента».

---

[18] Федеральный закон от 21 февраля 2014 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона “О некоммерческих организациях”». URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/38139(дата обращения: 15.07.2021).

[19] Федеральный закон от 3 ноября 2015 года № 304-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4.5 и 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации». URL: https://rg.ru/2015/11/06/fz304-dok.html (дата обращения: 15.07.2021).

[20] Федеральный закон от 25 ноября 2017 года № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и статью 6 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”» (*далее* — Федеральный закон № 327-ФЗ). URL: https://rg.ru/2017/11/25/fz327-site-dok.html (дата обращения: 15.07.2021).

[21] Закон определяет СМИ, выполняющие функции иностранных агентов в России, как юридические лица, зарегистрированные за рубежом, или иностранные структуры без образования юридического лица, распространяющие печатные, аудиовизуальные и другие материалы и финансируемые из иностранных источников.

[22] Статья 2 Федерального закона № 327-ФЗ.

[23] Федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 426-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации” и Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”». URL: https://rg.ru/2019/12/04/smi-dok.html (дата обращения: 15.07.2021).

18. После распространения понятия «иностранные агенты» на СМИ и журналистов в декабре 2019 года в КоАП были вновь внесены поправки, вводящие новый состав административного правонарушения, состоящий в «нарушении порядка работы» СМИ — иностранного агента[24].

C. Сравнительный анализ

19. На встречах с докладчиками российские власти неоднократно ссылались на законодательство об иностранных агентах США, Израиля и Венгрии для сравнения с национальным законодательством. Не одобряя законы об иностранных агентах этих стран, которые не являются предметом настоящего заключения, Венецианская комиссия отмечает несколько их ключевых отличий от российского законодательства в данной области, подчёркивающих ряд основных недостатков российского законодательства.

20. Что касается США, то, в частности, Закон о регистрации иностранных агентов (*далее* — FARA) требует, чтобы иностранный агент действовал «в интересах» иностранного принципала. Иностранный агент определяется как «любое лицо, которое действует в качестве агента, представителя, сотрудника или исполнителя... иностранного принципала»[25] и либо занимается политической деятельностью[26], действует в сфере связей с общественностью[27], собирает или распределяет денежные средства[28], либо представляет интересы иностранного юридического лица перед правительством США[29] в «интересах такого иностранного принципала». В свою очередь, российское законодательство в большинстве случаев не требует каких-либо конкретных доказательств того, что «иностранный агент» фактически действует в интересах конкретной иностранной организации. Только в отношении вновь введённой категории физических лиц — «иностранных агентов» российское законодательство устанавливает, что таковыми признаются лица, действующие «в интересах иностранного государства, его государственных органов, международной или иностранной организации, иностранных граждан или лиц без гражданства»[30].

[24] См. статью 19.34.1. КоАП, введённую Федеральным законом от 16 декабря 2019 года № 443-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: https://rg.ru/2019/12/19/codex-dok.html (дата обращения: 15.07.2021).
[25] Раздел 22 Кодекса США. § 611(c)(1).
[26] Там же. § 611(c)(1)(i).
[27] Там же. § 611(c)(1)(ii).
[28] Там же. § 611(c)(1)(iii).
[29] Там же. § 611(c)(1)(iv).
[30] Статья 5 Федерального закона № 481-ФЗ.

21. Законодательство Израиля об «иностранных агентах» не требует доказательств фактических агентских отношений в отличие от FARA в США. Однако в нём установлен минимальный порог для иностранного финансирования, влекущего специальные обязательства по отчётности и публичному раскрытию информации. Так, в Израиле только НКО, которые получают более половины своих средств от иностранных правительств или государственных учреждений, обязаны раскрывать этот факт в своих публичных отчётах, распространяемых материалах и при взаимодействии с государственными должностными лицами[31]. В российском же законодательстве такого минимального порога не существует. Более того, законодательство Израиля об иностранных агентах касается только финансирования от «иностранного политического образования», то есть иностранных государств или связанных с ними учреждений[32]. В отличие от российского законодательства получение пожертвований от физических лиц или частных организаций в законодательстве Израиля не является основанием для признания «иностранным агентом».

22. Аналогичным образом венгерское законодательство об иностранных агентах устанавливает минимальный порог иностранного финансирования, при достижении которого организации обязаны регистрироваться как «организации, получающие поддержку из-за рубежа» и размещать соответствующее указание на принадлежащих им веб-сайтах, а также в любых печатных изданиях и других публикациях. Венецианская комиссия раскритиковала соответствующий венгерский закон в Заключении от 2017 года[33].

---

[31] В частности, организация, основная финансовая поддержка которой обеспечивалась иностранным политическим образованием, должна обнародовать эту информацию в своих публикациях и в любом заявлении государственному служащему или избранному представителю. Представитель такой организации при участии в заседании комитета Кнессета обязан сообщить председателю комитета о соответствующей характеристике представляемой организации. В Израиле любая ассоциация, годовой оборот которой превышает 300 тыс. шекелей, должна указать в своём финансовом отчёте, получала ли она пожертвование или пожертвования на сумму, превышающую в общей сложности 20 тыс. шекелей. В случае получения указанной суммы за счёт пожертвований ассоциация должна указать личность спонсора, полученную сумму и цель перевода денежных средств, а также любые связанные с этим условия или обязательства. Данная информация будет опубликована на официальном сайте Министерства юстиции Израиля и подлежит публикации на официальном сайте организации (при его наличии). При этом если пожертвование было сделано для специальной общественной кампании, эта информация должна быть обнародована при её проведении.

[32] «Иностранное политическое образование» определяется как иностранное государство, включая союз или организацию иностранных государств, орган, орган власти или представительство иностранных государств, Палестинскую администрацию и её органы.

[33] Заключение Венецианской комиссии по законопроекту о прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа. Документ CDL-AD(2017)015. 20 июня 2017 года. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)015-e (дата обращения: 15.07.2021).

В апреле 2021 года правительство Венгрии представило законопроект об отмене данного закона[34], который был принят 18 мая 2021 года[35].

23. На встречах с докладчиками российские власти также ссылались на аналогичный законопроект в Эстонии. Насколько известно Венецианской комиссии, Министерство юстиции Эстонии прекратило свою работу над этим законопроектом в 2018 году, после того как он стал достоянием общественности.

III. Международные стандарты

24. В настоящем Заключении даётся оценка совместимости последних поправок к российскому законодательству об «иностранных агентах» с международными стандартами в области прав человека[36]. В частности, в нём оценивается их совместимость с правом на свободу объединений[37] и на свободу выражения мнения[38], с правом на неприкосновенность частной жизни[39], с правом участвовать в государственных делах[40], а также с принципом запрета дискриминации[41]. Эти права защищают физических и юридических лиц, в том числе неправительственные организации, и кодифицированы в международных договорах по правам человека, включая Европейскую Конвенцию по правам человека и Международный пакт о гражданских и политических правах, участником которых является Российская Федерация и обязательства по которым она должна добросовестно исполнять.

---

[34] Текст венгерского проекта Закона № T/15991 от 20 апреля 2021 года см.: URL: https://www.parlament.hu/irom41/15991/15991.pdf?fbclid=IwAR0PfgT-Z5kf-KgH17sGsyn5qLZGEr5QDqT63xxkPsSkyvE7gQK5k0na5Kg (дата обращения: 15.07.2021).

[35] Текст венгерского Закона XLIX от 2021 года о прозрачности неправительственных организаций, занимающихся деятельностью, которая может повлиять на общественную жизнь, см.: URL: https://njt.hu/jogszabaly/2021-49-00-00 (дата обращения: 15.07.2021). В соответствии с данным законом с 1 июля 2021 года в реестре общественных организаций не будут содержаться сведения о том, что общественная организация финансируется из-за рубежа. Любые соответствующие указания в реестре должны быть удалены, а все незавершённые процедуры — прекращены без применения каких-либо санкций. При этом было введено новое правило, предписывающее, что Государственное аудиторское управление, подчиняющееся парламенту, ежегодно должно готовить отчёт о гражданских организациях и фондах (за некоторыми исключениями: церкви, спортивные клубы и т. д.), если их годовой финансовый баланс составляет более 20 млн форинтов (примерно 56 тыс. евро). Правило применяется независимо от источника дохода.

[36] Подробный анализ применимых стандартов см.: Заключение CDL-AD(2014)025. § 16–28.

[37] Право на свободу ассоциаций защищено, в частности, статьёй 20 (пункты 1 и 2) Всеобщей декларации прав человека, статьёй 22(1) Международного пакта о гражданских и политических правах (*далее* — МПГПП) и статьёй 11(1) Европейской конвенции по правам человека (*далее* — ЕКПЧ).

[38] Право на свободу выражения мнения защищено, в частности, статьёй 19 Всеобщей декларации прав человека, статьёй 19 (пункты 1 и 2) МПГПП и статьёй 10 ЕКПЧ.

[39] Право на неприкосновенность частной жизни защищено, в частности, статьёй 12 Всеобщей декларации прав человека, статьёй 17 МПГПП и статьёй 8 ЕКПЧ.

[40] Право на участие в общественных делах защищено, в частности, статьёй 21 Всеобщей декларации прав человека и статьёй 25 МПГПП.

[41] Запрет дискриминации декларирован, в частности, статьёй 7 Всеобщей декларации прав человека, статьёй 26 МПГПП и статьёй 14 ЕКПЧ.

25. Хотя эти права не являются абсолютными, они могут быть ограничены только при соблюдении строгих требований, предусмотренных в соответствующих договорах в области прав человека. Вмешательство в эти права допустимо только в том случае, если оно надлежащим образом предусмотрено законом, преследует законную цель и является необходимым в демократическом обществе. Помимо следования острой социальной необходимости, ограничение также должно быть соразмерно преследуемой цели[42]. Законные виды оснований для вмешательства в указанные права прямо перечислены в ЕКПЧ и МПГПП и включают: (1) национальную или общественную безопасность; (2) общественный порядок; (3) общественное здоровье и нравственность; (4) права и свободы других лиц[43]. Государство должно продемонстрировать, что ограничения необходимы для предотвращения реальной, а не только гипотетической угрозы, и что для достижения этой цели было бы недостаточно принять ограничительные меры в меньшем объёме[44].

26. Некоммерческие организации играют очень важную роль в современном демократическом обществе, позволяя гражданам объединяться для продвижения определённых идей и достижения целей. В докладе о финансировании объединений 2019 года Венецианская комиссия указывала следующее: «НКО должны иметь право проводить научные исследования, заниматься просвещением и общественной деятельностью по острым общественным вопросам, и такая “политическая” деятельность является неотъемлемой частью обычной деятельности НКО, целью их существования»[45]. Согласно правилу 6 Совместного руководства по свободе объединений Венецианской комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (*далее* — БДИПЧ ОБСЕ) объединения «имеют право участвовать в политических и общественных дебатах независимо от того, соответствует ли высказанная ими точка зрения государственной политике или направлена на изменение действующих

[42] См., например: КПЧ. Замечание общего порядка № 31. Документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. 26 мая 2004 года. § 6. URL: https://undocs.org/en/CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (дата обращения: 15.07.2021). Комитет указал: «В случае введения таких ограничений государства должны продемонстрировать их необходимость и принимать только такие меры, которые соразмерны достижению законных целей, чтобы обеспечить непрерывную и эффективную защиту прав в соответствии с Пактом. Ни в коем случае ограничения не могут применяться или осуществляться таким образом, чтобы нарушить суть права, закреплённого в Пакте».
[43] См.: статьи 10 и 11 ЕКПЧ и статьи 19 и 22 МПГПП.
[44] См.: Доклад Венецианской комиссии о финансировании объединений. Документ CDL-AD(2019)002. 18 марта 2019 года (*далее* — Доклад CDL-AD(2019)002). § 62. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)002-e (дата обращения: 15.07.2021).
[45] Там же. § 102.

законов»[46]. Правозащитные НКО традиционно считаются особо уязвимыми и, следовательно, нуждаются в повышенной защите[47].

27. Свобода объединений защищает организации от необоснованного государственного вмешательства и предполагает возможность доступа к иностранному финансированию. Венецианская комиссия напоминает, что обеспечение свободы поиска, получения и использования ресурсов из любого доступного законного государственного или частного источника является одним из основных принципов права на свободу объединений[48]. В докладе о финансировании объединений 2019 года Венецианская комиссия заключает: «В таком важном вопросе, как объём ограничений, налагаемых на право объединений искать и добиваться получения финансовых и материальных ресурсов, например, положениями об обязанности отчитываться об источниках финансирования, должны использоваться чрезвычайно ясные и точные термины, чтобы объединения имели возможность чётко понимать свои обязанности»[49].

28. Комиссия напоминает, что «ограничения свободы объединений могут… рассматриваться как преследующие законные цели, только если они направлены на предотвращение реальной, а не только гипотетической угрозы. Следовательно, введение любых ограничений может быть обусловлено только предварительной оценкой риска, основанной на “достоверных доказательствах” существования непосредственной угрозы для государства или демократического общества. Такие абстракции, как “общественная обеспокоенность” и “подозрения” относительно законности и честности финансирования сектора НКО, без обоснованного анализа конкретных рисков, касающихся участия НКО в

---

[46] См.: Совместное руководство по свободе объединения Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ. Документ CDL-AD(2014)046. 17 декабря 2014 года (*далее* — Руководство CDL-AD(2014)046) § 31. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2014)046-e&lang=RU# (дата обращения: 15.07.2021); КПЧ. *Михайловская и Волчек против Беларуси*. Сообщение № 1993/2010. Документ ООН CCPR/C/111/D/1993/2010. 26 августа 2014 года. § 7.3. URL: https://undocs.org/en/CCPR/C/111/D/1993/2010 (дата обращения: 15.07.2021); *Ли против Республики Корея*. Сообщение № 1119/2002. Документ ООН CCPR/C/84/D/1119/2002. 23 августа 2005 года. § 7.2. URL: https://undocs.org/en/CCPR/C/84/D/1119/2002 (дата обращения: 15.07.2021).

[47] См.: Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Документ ООН A/RES/53/144. 8 марта 1999 года. URL: https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightAndResponsibility.aspx (дата обращения: 15.07.2021); Декларация Комитета министров Совета Европы о действиях по улучшению защиты правозащитников и поощрению их деятельности от 6 февраля 2008 года. URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/DeclarationHRDCoECommitteeMinisters.pdf (дата обращения: 15.07.2021).

[48] Руководство CDL-AD(2014)046. § 32, 220–222. См. также: Совет по правам человека (*далее* — СПЧ). Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций Майны Киаи. Документ ООН A/HRC/23/39. 24 апреля 2013 года. § 8, 16. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf (дата обращения: 15.07.2021); Генеральная Ассамблея ООН. Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках Хины Джилани. Документ ООН A/59/401. 1 октября 2004 года. § 82. URL: https://undocs.org/en/A/59/401 (дата обращения: 15.07.2021).

[49] Доклад CDL-AD(2019)002. § 69.

совершении преступлений, связанных с коррупцией или отмыванием денег, не могут быть законной целью, оправдывающей ограничения этого права»[50].

29. В докладе о финансировании объединений 2019 года Комиссия сочла, что «обеспечение прозрачности… само по себе не может быть законной целью»[51]. Венецианская комиссия также заявила, что такая радикальная мера, как «“обязательство по раскрытию информации” (например, обнародование источника финансирования и личности спонсора)», может быть оправдана только в отношении политических партий и юридических лиц, «официально участвующих в лоббистской деятельности за вознаграждение», но не может применяться ко всем объединениям[52].

30. Свобода выражения мнения подразумевает право распространять информацию и идеи, а также получать к ним доступ без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Совет по правам человека заявил, что ограничения свободы выражения мнения никогда не должны распространяться на «обсуждение политики государства и политические дебаты; расследование нарушений прав человека, деятельности правительства и коррупции; участие в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности; выражение мнения, религиозных убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам»[53].

31. Свобода выражения мнения особенно важна в контексте выборов. Венецианская комиссия напоминает, что «свобода прессы более важна при проведении избирательной кампании… чем в любой другой момент политической жизни, поскольку позволяет выражать мнение о программах кандидатов и критиковать государственную власть»[54]. Ограничения, установленные для агитации, «не являются оправданными в отношении журналистов»[55]. Более того, закон, «навязывающий нейтралитет государственным или

---

[50] Там же. § 81. См. также: КПЧ. *Михайловская и Волчек против Беларуси*. § 7.3; *Ли против Республики Корея*. § 7.2; *К. против Дании*. Сообщение № 2001/2010. Документ ООН CCPR/C/113/D/2001/2010. § 7.3. URL: https://digitallibrary.un.org/record/795228?ln=ru (дата обращения: 15.07.2021).

[51] Доклад CDL-AD(2019)002. § 80.

[52] Там же. § 106.

[53] СПЧ. Резолюция 12/16. Свобода мнения и его выражения. Документ ООН A/HRC/RES/12/16. 12 октября 2009 года. Пункт 5(p). URL: https://undocs.org/en/A/HRC/RES/12/16 (дата обращения: 15.07.2021).

[54] Заключение Венецианской комиссии о федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Документ CDL-AD(2012)002. 19 марта 2020 года (*далее* — Заключение CDL-AD(2012)002). § 90. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)002-e# (дата обращения: 15.07.2021). См. также: Европейский Суд по правам человека (*далее* — ЕСПЧ). «*Орловская Искра» против России*. Жалоба № 42911/08. Постановление от 21 февраля 2017 года. § 110; Рекомендация Комитета министров Совета Европы R (99) 15 о мерах, касающихся освещения избирательных кампаний в СМИ. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b (дата обращения: 15.07.2021).

[55] Заключение CDL-AD(2012)002. § 90.

частным СМИ и запрещающий любые комментарии или распространение информации о предвыборной кампании», представлял бы собой несоразмерное вмешательство в свободу выражения мнения[56].

32. Правом на неприкосновенность частной жизни пользуются как физические, так и юридические лица[57]. При этом даже сам по себе процесс сбора и хранения данных, относящихся к частной жизни физического лица, представляет собой вмешательство в право на неприкосновенность частной жизни[58]. Рекомендация CM/Rec(2007)14 гласит, что «можно потребовать от НКО предоставить бухгалтерские книги, записи и отчёты о деятельности для проверки надзорным органом, если имело место несоблюдение требований к отчётности или если есть достаточные основания подозревать, что были допущены серьёзные нарушения закона», но «НКО не должны подвергаться обыску и изъятию документов без достаточных оснований и надлежащего судебного разрешения»[59]. Помимо этого, право на неприкосновенность частной жизни защищает репутацию человека[60].

33. Право на участие в государственных делах, право голоса и право на равный доступ к государственной службе закладывают фундамент демократического государства, основанного на согласии народа[61]. Комитет по правам человека напоминает об обязанности государств обеспечивать равный доступ к государственной службе для всех граждан[62].

---

[56] Там же. § 86.

[57] См., например: ЕСПЧ. *Компания «Кола Эст» и другие против Франции*. Жалоба № 37971/97. Постановление от 16 апреля 2002 года. § 41; *Ассоциация за европейскую интеграцию и права человека и Екимджиев против Болгарии*. Жалоба № 62540/00. Постановление от 28 июня 2007 года. § 69.

[58] ЕСПЧ. *С. и Марпер против Великобритании*. Жалобы № 30562/04 и № 30566/04. Постановление Большой Палаты от 4 декабря 2008 года. § 67.

[59] Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2007)14 государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе (*далее* — Рекомендация CM/Rec(2007)14). § 68–69. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d (дата обращения: 15.07.2021). См. также: СПЧ. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций Майны Киаи. § 37; Совместное промежуточное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики. Документ CDL-AD(2013)030. 16 октября 2013 года. § 70. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)030-e (дата обращения: 15.07.2021).

[60] Статья 17(1) МПГПП гласит: «Никто не должен подвергаться… незаконным посягательствам на его честь и репутацию». См. также: ЕСПЧ. *«Аксель Шпрингер АГ» против Германии*. Жалоба № 39954/08. Постановление Большой Палаты от 7 февраля 2012 года. § 83; *Шови и другие против Франции*. Жалоба № 64915/01. Постановление от 29 июня 2004 года. § 70; *Пфайфер против Австрии*. Жалоба № 12556/03. Постановление от 15 ноября 2007 года. § 35; *Петрина против Румынии*. Жалоба № 78060/01. Постановление от 14 октября 2008 года. § 28; *Поланко Торрес и Мовилла Поланко против Испании*. Жалоба № 34147/06. Постановление от 21 сентября 2010 года. § 40.

[61] КПЧ. Замечание общего порядка № 25: Право участвовать в государственных делах, право голоса и право равного доступа к государственной службе (статья 25). Документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 августа 1996 года. § 1. URL: https://digitallibrary.un.org/record/221930?ln=en (дата обращения: 15.07.2021).

[62] Там же. § 23.

34. В целом само по себе наложение дополнительных обязательств только на объединения, финансируемые иностранными организациями, лишённое какого-либо объективного и достаточного обоснования, представляется дискриминационным[63]. Комитет министров Совета Европы отмечает: «Правительственные и квазигосударственные механизмы на всех уровнях должны обеспечивать без какой-либо дискриминации эффективное участие НКО в обсуждениях по вопросам государственной политики. Такое участие должно гарантировать свободное выражение разнообразных мнений относительно функционирования общества»[64]. В деле *Московское отделение «Армии спасения» против России* Европейский Суд по правам человека отказался признать иностранное происхождение НКО в качестве законной причины для установления дифференцированных ограничений[65]. Как отметила Венецианская комиссия в своём предыдущем заключении по российскому законодательству об «иностранных агентах», такое же сопротивление безусловно будет иметь место в случае введения ограничений, обусловленных получением иностранного финансирования[66].

IV. Анализ поправок, внесённых в ноябре 2020 года

35. Недавние изменения в российском законодательстве об «иностранных агентах» являются достаточно обширными и сложными. В этой связи подробный анализ всех его положений выходит за рамки данного заключения.

36. Законопроект № 1052523-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” (в части совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций)»:

– расширяет понятие «иностранные источники» НКО, распространяя его на финансирование, полученное от российских юридических лиц, бенефициарными владельцами которых являются иностранные граждане или лица без гражданства[67];

– обязывает НКО — «иностранных агентов» и структурные подразделения иностранных НКО представлять в Министерство юстиции программы и другие

[63] Доклад CDL-AD(2019)002. § 63.
[64] Рекомендация CM/Rec(2007)14. § 76.
[65] ЕСПЧ. *Московское отделение Армии Спасения против России*. Жалоба № 72881/01. Постановление от 5 октября 2006 года. § 81–86.
[66] Заключение CDL-AD(2014)025. § 92.
[67] Статья 1(1) законопроекта № 1052523-7.

документы, являющиеся основанием для проведения мероприятий, а также отчёт об их реализации[68];

– уполномочивает Министерство юстиции решать, может ли НКО реализовывать эти программы[69], и предусматривает ликвидацию НКО — «иностранных агентов» или структурных подразделений иностранной некоммерческой неправительственной организации по решению суда в случае несоблюдения требований Министерства юстиции[70];

– требует, чтобы структурные подразделения иностранных НКО дважды в год отчитывались Министерству юстиции о своей «политической деятельности» и о том, как они расходуют свои денежные средства[71];

– запрещает структурным подразделениям иностранных некоммерческих неправительственных организаций регистрироваться в жилых помещениях.

37. Законопроект № 1057914-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности»:

– вводит дополнительное основание для проведения внеплановых проверок НКО в случае получения органами власти информации о том, что деятельность НКО «не соответствует уставным целям и задачам деятельности»[72]. Такие проверки могут длиться до 45 дней[73];

– расширяет понятие «иностранные источники» НКО, распространяя его на косвенное финансирование, которое было получено от российских граждан или организаций, которые сами получили средства из иностранных источников, или лиц, действующих в качестве посредников[74];

---

[68] Статья 1(3)(а) законопроекта № 1052523-7.

[69] Статья 1(3)(г) законопроекта № 1052523-7. Хотя закон определяет, что решение должно быть мотивированным, он не устанавливает никаких критериев для запрета программы или разрешения её осуществления. Если министерство запрещает реализацию программы, НКО должна подчиниться, или будет ликвидирована по решению суда.

[70] Там же.

[71] Статья 1(3)(б) законопроекта № 1052523-7.

[72] Статья 4(4)(в) законопроекта № 1057914-7.

[73] Статья 4(4)(д) законопроекта № 1057914-7.

[74] Статья 4(1)(а) законопроекта № 1057914-7. Посредник определяется как «российское физическое или юридическое лицо, осуществляющее перевод денежных средств и/или другого имущества из иностранного источника, или уполномоченное им лицо российской некоммерческой организации, участвующей в политической деятельности на территории России» (Статья 4(1)(б) законопроекта № 1057914-7).

– требует от незарегистрированных общественных объединений, которые получают иностранное финансирование и участвуют в политической деятельности или просто имеют соответствующие намерения, регистрироваться в качестве «иностранных агентов»[75]; обязывает «иностранных агентов» ежеквартально информировать федеральные органы государственной регистрации о суммах и целях иностранного финансирования и фактических расходах[76] и требует маркировать распространяемые материалы ссылкой на статус «иностранного агента»[77];

– расширяет перечень оснований для признания физических лиц «иностранными агентами», в том числе путём добавления такого основания, как получение иностранной «организационно-методической поддержки» при занятии политической деятельностью[78];

– включает в перечень оснований для признания физических лиц «иностранными агентами» сбор информации о военной и военно-технической деятельности Российской Федерации, и уполномочивает Федеральную службу безопасности (*далее* — ФСБ) определять перечень сведений, получение которых физическим лицом будет служить основанием для признания его «иностранным агентом»;[79]

– освобождает от действия закона дипломатический персонал, а также «представителей иностранных государственных органов и международных организаций, находящихся на территории Российской Федерации по официальному приглашению»[80], аккредитованных иностранных журналистов[81], за исключением случаев, когда они занимаются политической деятельностью, «несовместимой с их профессиональной журналистской деятельностью»[82], а также неопределённый круг других лиц[83];

– требует, чтобы физические лица — «иностранные агенты» дважды в год отчитывались Министерству юстиции о своей «политической деятельности» и о том, как они расходуют иностранные денежные средства[84];

---

[75] Статья 3(1) законопроекта №1057914-7.
[76] Там же.
[77] Там же.
[78] Ст. 5(1) законопроекта № 1057914-7.
[79] Там же.
[80] Там же.
[81] Там же.
[82] Там же.
[83] Там же.
[84] Там же.

– требует от физических лиц — «иностранных агентов» маркировать свои материалы ссылкой на статус «иностранных агентов»[85]; устанавливает процедуру исключения физических лиц из реестра «иностранных агентов»[86];

– требует от иностранцев, которые намереваются «осуществлять деятельность, связанную с выполнением функций иностранного агента, после их прибытия», уведомлять об этом государственные органы до своего въезда[87].

38. Законопроект №1057892-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения прав и обязанностей субъектов, выполняющих функции иностранного агента)»:

– распространяет запрет на агитацию за или против выдвижения кандидатов или иное участие в избирательных кампаниях или референдумах на незарегистрированные общественные объединения и иностранные СМИ, выполняющие функции иностранного агента, а также на российские юридические лица, созданные иностранными СМИ, выполняющими функции иностранного агента[88];

– обязывает кандидатов, которые признаны «иностранными агентами» или являются «аффилированными с лицом, выполняющим функции иностранного агента»[89],

---

[85] Там же.

[86] Лица, зарегистрированные в качестве иностранных агентов или внесённые в реестр иностранных агентов властями и желающие быть исключёнными из него, должны подать заявление в Министерство юстиции. Они должны показать, что больше не занимаются политической деятельностью и не получают никакой иностранной поддержки (финансовой или методологической). Заявление рассматривается Министерством юстиции в течение 60 дней. В случае отклонения заявления министерство выносит решение об отказе, которое должно быть «мотивированным». Решение о включении в реестр, в свою очередь, может быть обжаловано в суде.

[87] Там же.

[88] Статья 1(2) законопроекта № 1057892-7.

[89] Статья 1(1)(а) законопроекта № 1057892-7 определяет «кандидата, аффилированного с выполняющим функции иностранного агента лицом» следующим образом: «…кандидат, который в период, составляющий два года до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, и (или) в период избирательной кампании на соответствующих выборах: а) входит (входил) в состав органов некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, и (или) является (являлся) ее учредителем, членом, участником, руководителем либо работником; б) входит (входил) в состав органов незарегистрированного общественного объединения, выполняющего функции иностранного агента, и (или) является (являлся) его учредителем, членом, участником, руководителем; в) является (являлся) учредителем, руководителем или работником иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, учредителем, руководителем или работником российского юридического лица (а также входит (входил) в состав его органов управления), учрежденного иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента; г) осуществляет (осуществлял) политическую деятельность и получает (получал) денежные средства и (или) иную имущественную помощь от некоммерческой организации, незарегистрированного общественного объединения, физического лица, выполняющих функции иностранного агента, в том числе через посредников, для осуществления политической деятельности».

указать эту информацию в своём заявлении о согласии баллотироваться[90], в подписных листах, на которых обозначение «иностранный агент» будет размещено рядом с любыми предыдущими обвинительными приговорами[91], и в агитационных материалах[92], на которых указание на статус «иностранного агента» должно занимать не менее 15 % поверхности[93]. Федеральный закон от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ, принятый на основании законопроекта № 1057892-7, распространяет большинство этих требований на избирательное объединение (обычно политическую партию), выдвинувшее список кандидатов, в составе которого баллотируется кандидат — «иностранный агент» или кандидат, «аффилированный с выполняющим функции иностранного агента лицом»[94];

– предписывает размещать информацию о статусе «иностранного агента» на информационных стендах в помещениях участковых избирательных комиссий и указывать её в бюллетенях для голосования[95];

– предписывает, что при внесении пожертвования на предвыборную кампанию граждане — «иностранные агенты» должны указывать эту информацию в платёжном документе[96].

39. Законопроектом № 1060950-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части уточнения ответственности за нарушение порядка деятельности лиц, выполняющих функции иностранного агента)» вводятся административные штрафы в размере:

[90] Статья 1(3)(а) законопроекта №1057892-7.
[91] Пункты 12–17 статьи 1 законопроекта №1057892-7. Эти поправки отражены в статье 1 (пункты 13–18) Федерального закона № 91-ФЗ. На основании статей 2 (пункты 13–15) и 3 данного федерального закона аналогичное требование введено в Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (*далее* — Закон о выборах депутатов) и Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”».
[92] Статья 1 (пункты 6, 8 и 9) законопроекта №1057892-7.
[93] Статья 1(9) законопроекта №1057892-7.
[94] Статья 1 (пункты 4, 6, 9, 13–18) Федерального закона № 91-ФЗ. На основании статьи 2 данного федерального закона аналогичное требование введено в Закон о выборах депутатов.
[95] Статья 1 (подпункт «б» пункта 3, пункты 6, 10 и 11) законопроекта №1057892-7. Эти поправки отражены в статье 1 (подпункт «б» пункта 3, пункты 6, 11 и 12) Федерального закона № 91-ФЗ. На основании статьи 2 данного федерального закона аналогичное требование введено в Закон о выборах депутатов.
[96] Статья 1(10)(б) Федерального закона № 91-ФЗ.

– до 30 000 рублей за неуказание физическими лицами, признанными «иностранными агентами», своего статуса, и до 50 000 рублей за невыполнение обязательств по предоставлению отчётности[97];

– до 30 000 рублей за неисполнение незарегистрированными общественными объединениями, признанными «иностранными агентами», обязательств по предоставлению отчётности[98];

– до 500 000 рублей за отказ НКО — «иностранного агента», незарегистрированного общественного объединения или физического лица маркировать свои материалы ссылкой на статус «иностранного агента»[99];

– до 2500 рублей для граждан, до 5000 рублей для должностных лиц и до 50 000 рублей для юридических лиц за распространение информации об «иностранных агентах»[100].

40. Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 525-ФЗ «О внесении изменений в статью 330-1 Уголовного кодекса Российской Федерации» установлены следующие уголовные санкции:

– штраф в размере до 300 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до двух лет, либо обязательные работы на срок до 480 часов, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо лишение свободы на тот же срок за несоблюдение требований о регистрации и отчётности НКО — «иностранных агентов» и незарегистрированных общественных объединений[101], а также за «нарушение порядка деятельности» СМИ — «иностранных агентов»[102];

– штраф до 300 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до двух лет, либо обязательные работы на срок до 480 часов, исправительные работы на срок до пяти лет или лишение свободы на тот же срок за

---

[97] Среднемесячная заработная плата в России в 2020 году составила 51 083 рубля. См.: Average Nominal Wage in Russia from 1991 to 2020. 2021. URL: https://www.statista.com/statistics/1010660/russia-average-monthly-nominal-wage/ (дата обращения: 15.07.2021).
[98] Статья 1(4) законопроекта № 1060950-7.
[99] См.: Пункты 2, 4, 5 статьи 1 законопроекта № 1060950-7. Если материал был подготовлен или распространён учредителем, членом, участником или руководителем незарегистрированного общественного объединения, обозначенного как «иностранный агент», за осуществление «политической деятельности» без соответствующей маркировки может быть наложен штраф в размере 5000 рублей. См.: Статья 1(4) законопроекта № 1060950-7.
[100] Статья 1(2) законопроекта № 1060950-7.
[101] Статья 1(1) Федерального Закона № 525-ФЗ.
[102] Статья 1(2) Федерального Закона № 525-ФЗ

несоблюдение «иностранными агентами» требований о регистрации или различных требований об отчётности[103].

41. Анализ поправок в данном заключении структурирован следующим образом: (A) цели и обоснования; (B) расширение круга физических и юридических лиц, которые могут быть обозначены как «иностранные агенты»; (C) расширение административных требований и ограничений для «иностранных агентов»; (D) расширение санкций за нарушение этих требований и ограничений.

A. Цели и обоснования

42. Введение термина «иностранный агент» первоначально обосновывалось как способ обеспечения прозрачности деятельности НКО, получающих финансирование из-за рубежа[104]. На своих встречах с докладчиками российские власти также неоднократно ссылались на прозрачность как на главную цель внесения поправок.

43. Пояснительная записка к законопроекту № 1057914-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности» гласит: «Предлагаемые изменения позволят повысить законность и прозрачность в деятельности общественных объединений, некоммерческих организаций и частных лиц, поддерживаемых из-за рубежа и участвующих в политических процессах на территории Российской Федерации». Как отмечала Комиссия в докладе о финансировании объединений 2019 года, «обеспечение прозрачности… само по себе не является законной [целью]»[105]. Вместо этого прозрачность может послужить средством достижения одной из законных целей ограничения прав человека, например национальной безопасности, и должна быть обеспечена для предотвращения реальной, а не только гипотетической опасности[106]. Комиссия отмечает, что российские власти не указывают на какие-либо конкретные угрозы национальной безопасности, которые могут возникнуть в результате иностранной финансовой поддержки деятельности некоммерческих организаций, незарегистрированных общественных объединений и частных лиц. Они также не объясняют, каким образом обеспечение прозрачности иностранной финансовой поддержки предотвращает эти угрозы.

---

[103] Статья 1(3) Федерального Закона № 525-ФЗ.
[104] См., например: Заключение CDL-AD(2014)025. § 57; Постановление № 10-П. стр. 28.
[105] Доклад CDL-AD(2019)002. § 80.
[106] Там же. § 62.

44. Поправки к Закону об НКО обосновываются «необходимостью усовершенствования» существующего законодательства об «иностранных агентах» «в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства»[107]. Вместе с тем в пояснительной записке к законопроекту отсутствуют конкретные обоснования или объяснения относительно того, как эти поправки должны защищать права и свободы человека и гражданина, а также интересы общества и государства или как они будут противодействовать угрозам национальной безопасности. Разработчики законопроекта также не могут объяснить, почему было необходимо внесение в существующее законодательство изменений, повышающих уровень прозрачности НКО, финансируемых из-за рубежа, а также не были указаны какие-либо конкретные негативные последствия и не было разъяснено, как данные изменения могут их предотвратить.

45. Отсутствие достаточного обоснования дополнительных ограничений является проблемным с точки зрения соответствия принципу верховенства права[108]. Венецианская комиссия отмечает, что не было внесено никаких поправок, которые улучшили бы законодательство о некоммерческих организациях в свете её предыдущей оценки и рекомендаций. В своём заключении 2014 года Комиссия пришла к выводу, что российское законодательство об «иностранных агентах» не отвечает основным стандартам прав человека, и рекомендовала способы улучшения законодательства с целью защиты гражданских и политических прав. В связи с этим Комиссия сожалеет о том, что, вместо того чтобы улучшить законодательство, последние поправки обострили многие из ранее критиковавшихся моментов.

46. В заключении 2014 года Венецианская комиссия согласилась с Комиссаром Совета Европы по правам человека в том, что термин «иностранный агент» «обычно ассоциируется в российском историческом контексте с понятием “иностранный шпион” и/или “предатель” и, таким образом, несёт на себе оттенок остракизма или стигматизации»[109]. Независимо от конкретного российского исторического контекста термин «иностранный агент» всегда имеет негативный оттенок, предполагающий, что физическое или юридическое лицо действует «от имени и в интересах иностранного источника», а не в интересах общества[110].

---

[107] Пояснительная записка к законопроекту № 1052523-7. С. 1.

[108] См.: Венецианская комиссия. Контрольный список вопросов по соблюдению верховенства права. Документ CDL-AD(2016)007rev. 18 марта 2016 года. С. 13. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e (дата обращения: 15.07.2021).

[109] Заключение Комиссара Совета Европы по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях в свете стандартов Совета Европы. Документ CommDH(2013)15. 15 июля 2013 года. § 57. URL: https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-humanrights-on-the-legislation-of-the/16806da5b2 (дата обращения: 15.07.2021). Процитировано в Заключении CDL-AD(2014)025 (§ 54).

[110] Заключение CDL-AD(2014)025. § 55.

На встрече с докладчиками российские власти выразили своё мнение о том, что статус «иностранный агент» не подразумевает стигматизации[111]. В ходе встреч с международными экспертами и представителями гражданского общества докладчики выяснили, что негативные коннотации наименования «иностранный агент», возможно, усилились в последние годы.

47. В то же время российские власти заявляют, что российская общественность всё больше и больше обеспокоена иностранным вмешательством во внутренние дела государства. Статус «иностранный агент» должен предупреждать общественность об опасности такого иностранного вмешательства. Последние поправки якобы были необходимы для того, чтобы отреагировать на возросшую обеспокоенность общественности. Венецианская комиссия напоминает, что «абстрактная “общественная обеспокоенность” и “подозрения”… без обоснованного указания на конкретный анализ риска… не могут составлять законную цель, оправдывающую ограничения»[112]. Комиссия далее отмечает, что позиция российских властей выглядит противоречиво: если российское общество считает иностранное вмешательство в их внутренние дела серьёзной угрозой, оно наверняка будет смотреть на агентов такого иностранного вмешательства негативно — предположительно, как на иностранных шпионов или предателей. Таким образом, этот термин по-прежнему имеет очень негативную коннотацию в широких слоях населения.

48. В ходе встреч с докладчиками российские власти изложили свою позицию о предпочтении по возможности использовать уже существующие юридические термины, вместо того чтобы вводить новые в закон. Вместе с тем использование в данном контексте понятия «агентство» вводит в заблуждение. Как правило, в законодательстве, в том числе в Гражданском кодексе Российской Федерации[113] термин «агентство» относится к правоотношениям, которые возникают, когда одно лицо (принципал) привлекает другое

---

[111] Аналогичным образом, в 2014 году Конституционный Суд постановил, что «любые попытки обнаружить в словосочетании “иностранный агент”, опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований» (цитируется в параграфе 55 Заключения CDL-AD(2014)025). Уже в своём заключении 2014 года Венецианская комиссия сочла, что эта оценка конституционного и правового значения термина «иностранный агент» не опровергает доказательств того, что на самом деле этот термин имеет очень негативную коннотацию для широких слоёв населения (например, результатов опроса общественного мнения, в ходе которого выяснилось, что 62 % респондентов восприняли этот термин негативно; сообщений о бездомных, которые отказались от предложения убежища от представителей гуманитарной некоммерческой организации, потому что не хотели помощи «иностранных агентов») (Заключение CDL-AD(2014)025. § 54–55).

[112] Доклад CDL-AD(2019)002. § 81. См. также: КПЧ. *Михайловская и Волчек против Беларуси*. § 7.3; *Ли против Республики Корея*. § 7.2; *К. против Дании*. § 7.3.

[113] Статья 1005(1) Гражданского кодекса Российской Федерации гласит: «По агентскому договору одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершать по поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала либо от имени и за счет принципала».

(агента) для совершения действий от имени принципала. При этом получение поддержки из-за рубежа само по себе не может служить достаточным показателем наличия отношений «принципал — агент». На встречах с докладчиками российские власти признали, что факт получения каким-либо лицом иностранной поддержки не обязательно означает, что национальная независимость была поставлена под угрозу. В связи с этим Комиссия отмечает, что Закон США о регистрации иностранных агентов, который Россия часто использует в качестве модели для своего собственного законодательства, не приравнивает получение иностранной поддержки, частичной или полной, к агентству в интересах иностранного принципала[114]: «иностранный агент» фактически должен действовать в интересах иностранного принципала независимо от того, получает ли он иностранное финансирование или нет.

49. Термин «агентство» особенно вводит в заблуждение, когда иностранное финансирование представляет собой лишь незначительный источник средств физического или юридического лица или не предназначено для поддержки какой-либо конкретной деятельности. Определение «иностранный агент» трактуется настолько широко, что может даже привести к абсурдным результатам, когда отдельные лица могут стать «иностранными агентами» непреднамеренно и против своей воли. Например, нынешнее определение подвергает юридические и физические лица риску неосознанно стать «иностранным агентом» в результате провокации[115]. Получатели пожертвований и грантов с трудом могут защитить себя от риска признания «иностранными агентами», даже если они всячески стараются избежать получения какой-либо иностранной поддержки. Всё это свидетельствует об отсутствии разумной связи между юридическим определением «иностранного агента» и характером отношений, которые данное понятие должно отражать. Следовательно, введение более точного термина является крайне необходимым.

50. Таким образом, сформулированное юридическое определение «иностранного агента» является недостаточно узким, чтобы служить основой для ограничительных мер, которые были бы «необходимы в демократическом обществе» для достижения большей

---

[114] Комиссия подчеркнула, что не намерена приводить FARA США как пример эффективного законодательства об иностранных агентах. Сравнение предназначено лишь для того, чтобы выделить черты законодательства об иностранных агентах, которое с наибольшей точностью регулирует отношения принципала и агента.

[115] Например, журналист Денис Камалягин, которого признали «иностранным агентом», пожертвовал деньги мэру города Пскова, главе его администрации, депутату областной Госдумы и двум издателям СМИ, предположительно сделав их «иностранными агентами» в соответствии с последними поправками, — для того чтобы увидеть, будут ли эти люди соблюдать требования о публичном раскрытии информации для «иностранных агентов». См. статью Кевина Ротрока «Я не хочу становиться политическим заключенным: Три журналиста — “иностранных агента” описывают жизнь после решения Минюста России»: *Rothrock K.* I Don’t Want to Become a Political Prisoner. Three “Foreign Agent” Journalists Describe Life after Designation by Russia’s Justice Ministry. 2021. URL: https://meduza.io/en/feature/2021/05/06/i-don-t-want-to-become-a-political-prisoner (дата обращения: 15.07.2021).

прозрачности или обеспечения национальной безопасности. Что касается цели прозрачности, статус «иностранного агента» с большей вероятностью подорвёт принципы прозрачности из-за стигматизации юридических и физических лиц и введения общественности в заблуждение относительно их взаимоотношений с иностранными организациями. Что же касается цели обеспечения национальной безопасности, то присвоение такого статуса может вызвать недоверие, страх и враждебность вместо противодействия реальной угрозе. Более того, разумные опасения быть признанным «иностранным агентом», вероятно, окажут сдерживающее воздействие на российское гражданское общество, заставив отказаться от участия в политической деятельности в широком смысле. Комиссия вновь призывает российские власти отказаться от обозначения «иностранный агент» в пользу более нейтрального и точного термина[116]. Помимо этого, пределы обозначения следует существенно сузить, чтобы оно служило провозглашённым целям прозрачности и национальной безопасности. Прежде всего, следует отказаться от понятий «политическая деятельность» и «иностранная поддержка» в пользу других индикаторов, позволяющих надёжно отслеживать неприемлемые формы иностранного вмешательства. В качестве альтернативы Комиссия предлагает полностью отменить закон.

B. Расширение сферы действия

51. В своём заключении 2014 года Комиссия указала, что некоторые ключевые понятия законодательства были слишком широкими и расплывчатыми. Справедливо, что «многие законы неизбежно формулируются в терминах, которые в большей или меньшей степени расплывчаты, и их интерпретация и применение являются вопросами практики», но законы, тем не менее, должны удовлетворять требованию «предсказуемости». Иначе они нарушают принцип законности[117]. Особенно это касалось терминов «политическая деятельность» и «иностранное финансирование», а также толкования первого термина, приведённое в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года[118].

52. Последние поправки ещё больше усугубляют правовую неопределённость в отношении того, кто может быть признан «иностранным агентом», так как дополнительные основания, по которым юридические и физические лица могут быть признаны таковыми, также не соответствуют принципу законности. В частности, понятие «организационное и методологическое обеспечение», служащее дополнительным основанием для признания

[116] Заключение CDL-AD(2014)025. § 65.
[117] ECtHR, *Zhechev v. Bulgaria*. Application no. 57045/00. Judgment of 21 June 2007.
[118] Заключение CDL-AD(2014)025). § 44–106.
Критические замечания Венецианской комиссии были поддержаны Комиссаром Совета Европы по правам человека в своём Заключении о законодательстве и практике Российской Федерации в области некоммерческих организаций в свете стандартов Совета Европы (CommDH (2013) 15, см. выше).

физических лиц «иностранными агентами», является слишком расплывчатым и допускает широкое толкование, вследствие чего такое положение законодательства нельзя считать предсказуемым. Без дополнительных разъяснений (например, в административных инструкциях) это положение нарушает принцип законности.

53. Пределы действия исключения иностранных журналистов из правил, предусмотренных поправками, также являются неясными, так как понятие деятельности, которая «несовместима с профессиональной журналистской деятельностью» (такая деятельность служит основанием для признания иностранных журналистов «иностранными агентами»), слишком расплывчато. Во время обсуждения с докладчиками российские власти разъяснили, что «журналист [выходит] за рамки этих ограничений, когда начинает осуществлять деятельность, которая может быть определена как политическая» в соответствии с широким пониманием данного термина, содержащемся в законодательстве об «иностранных агентах». Венецианская комиссия отмечает, что такое понимание исключения для иностранных журналистов делает его спорным.

54. Отсутствие правовой определённости также наблюдается в неограниченных полномочиях ФСБ по установлению того, какая информация о военной деятельности Российской Федерации может служить основанием для признания «иностранным агентом», если её сбором занимается физическое лицо. Виды информации, получение которой является основанием для признания лица «иностранным агентом», должны быть чётко определены в законодательстве, чтобы государственные ведомства применяли только критерии, изложенные в законе, не устанавливая их самостоятельно. Это в первую очередь относится к решениям спецслужб, которые, как правило, засекречены.

55. Ввиду существующей правовой неопределённости относительно пределов понятия «иностранный агент» Венецианская комиссия обеспокоена риском произвольного применения указанных положений и потенциальным сдерживающим воздействием на гражданское общество. Как представляется, не существует административных инструкций или разъяснений, которые бы позволили сделать применение законодательства об «иностранных агентах» более предсказуемым на практике. Более того, опыт работы с российским законодательством показывает, что расплывчатые термины, вероятно, будут толковаться, расширяя сферу действия закона. В своём докладе о финансировании объединений 2019 года Комиссия отметила: «Помимо формулировок законодательных положений, Комиссия также должным образом учитывает роль судов в разъяснении смысла положения и считает, что даже размытые понятия, как, например, “политическая деятельность”, могут соответствовать принципу законности, если им дано чёткое и

последовательное толкование исполнительной и судебной властью. Однако такое толкование явно не содержится в практике Конституционного Суда России в связи с отсутствием единообразия в понимании значения этого термина[119].

56. В ходе встреч с докладчиками российские власти, по всей видимости, сочли чрезмерно широкое распространение и расплывчатость положений законодательства об «иностранных агентах» его достоинствами, аргументируя это необходимостью существования обширных полномочий для признания юридических и физических лиц «иностранными агентами». Вместе с тем опыт показывает, что законодательство об «иностранных агентах» в основном нацелено на юридических и физических лиц, которые активно работают в области прав человека, демократии и верховенства закона[120]. Венецианская комиссия отмечает, что при таком подходе игнорируется российское конституционное право, ссылаясь на позицию Конституционного Суда, согласно которой «нарушение требования определенности правовой нормы, которое создает возможность ее произвольного толкования правоприменителем, как правило, само по себе достаточно для признания такой нормы противоречащей Конституции Российской Федерации»[121]. Поэтому Венецианская комиссия рекомендует сделать законодательство более предсказуемым и обеспечить надлежащие средства защиты от его произвольного применения. В частности, любые поправки должны гарантировать, что законодательство не может применяться против правозащитников и некоммерческих организаций, выступающих за мирные изменения государственной политики законными способами и в пределах национального законодательства, то есть действия, которые, как ещё раз подчёркивается Комиссией, не могут рассматриваться как преследующие «интересы иностранных источников», но отвечающие, как правило, интересам открытой демократической системы, составляя смысл

[119] Доклад CDL-AD(2019)002. § 68.
[120] Заключение CDL-AD(2014)025. § 83. См. также: Министерство юстиции Российской Федерации. Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.
[121] Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2017 года № 31-П по делу о проверке конституционности частей 1, 5, 10 и 11 статьи 33 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», статей 17, 19 и 20 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также подпункта «б» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» в связи с запросом Верховного Суда Республики Дагестан и жалобой гражданина С.Ю. Базаленко. Пункт 3.4.

существования организаций и заслуживая усиленной защиты в рамках свободы объединений и свободы выражения мнения[122].

57. В своём заключении 2014 года Комиссия пришла к выводу, что слишком широкое определение «иностранного финансирования» является «очевидно, чрезвычайно проблематичным» и трудно себе представить, что закон призван охватить «совершенно разные ситуации», на которые он может распространяться[123]. Что касается НКО, то вопрос о том, почему понятие «иностранное финансирование» было расширено посредством включения в него косвенного финансирования, полученного от граждан России или организаций, которые сами получили эти средства от иностранных источников или же выступили в качестве посредников, является спорным. Венецианская комиссия рекомендует отменить включение такого косвенного финансирования в определение «иностранного финансирования».

58. В целом распространение правового статуса «иностранный агент» на незарегистрированные общественные объединения и более широкий круг физических лиц с большей вероятностью увеличит риск юридических и физических лиц стать «иностранными агентами» непреднамеренно или против своей воли, в то время как уровень достоверности реального нежелательного иностранного влияния снизится. По мнению Венецианской комиссии, расширение понятия «иностранные агенты» нарушает принципы соразмерности и необходимости в демократическом обществе. Как следствие, рекомендуется отменить распространение обозначения «иностранный агент» на незарегистрированные общественные объединения и широкий круг физических лиц.

59. Отсутствие правовой определённости и соразмерности относительно сферы деятельности, охватываемой понятием «деятельность иностранного агента», является особенно проблематичным, поскольку весь закон об «иностранных агентах», включая широкие обязательства, ограничения и санкции, построен на этом понятии. До тех пор, пока не появится возможность исправить предшествующие и новые нарушения принципов законности и соразмерности, вытекающие из текущего понимания обозначения «иностранный агент», не только это обозначение, но и весь закон об «иностранных агентах» следует отменить.

---

[122] Заключение CDL-AD(2014)025. § 80, 86; Доклад CDL-AD(2019)002. § 102. См. также: Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

[123] Заключение CDL-AD(2014)025. § 70.

C. Расширение мер регулирования и ограничений

60. В 2014 году Комиссия уже подвергала критике то, что на НКО — «иностранных агентов», в отличие от других общественных объединений, возлагаются дополнительные обязательства, которые не оправданы законной целью обеспечения прозрачности и создают существенные препятствия для деятельности НКО[124]. Поэтому Комиссия рекомендовала пересмотреть специальный режим для НКО — «иностранных агентов». Следует отметить, что последние поправки ещё больше расширили обязательства и ограничения, налагаемые на НКО, а также ввели новые правила и ограничения для новых типов иностранных агентов.

1. Требования о регистрации

61. Как и другие категории иностранных агентов, физические лица и незарегистрированные общественные объединения должны быть зарегистрированы органами государственной власти, если они получают иностранное финансирование и участвуют в политической деятельности[125]. Соответствующий реестр подлежит опубликованию в сети Интернет[126]. Правовая неопределённость, присущая обозначению «иностранный агент», делает выполнение требования о самостоятельной регистрации в качестве иностранного агента достаточно проблематичным. Пока физические и юридические лица не могут с полной уверенностью определить, относятся ли они к иностранным агентам или нет, от них нельзя требовать самостоятельной регистрации. В условиях серьёзных санкций физические и юридические лица могут быть склонны регистрироваться в качестве «иностранных агентов» в случае сомнений или воздерживаться от любой деятельности или поддержки, которая может породить даже малейший риск признания «иностранным агентом». Следовательно, на физические и юридические лица не может быть возложена обязанность самостоятельно регистрироваться в качестве «иностранных агентов».

62. Сбор и публикация личных данных в реестре «иностранных агентов» физических и юридических лиц являются нарушениями права на неприкосновенность частной жизни. Указанное право защищает, *inter alia*, личные данные и репутацию человека. Учитывая, что обозначение «иностранный агент», похоже, не преследует какой-либо законной цели, следует констатировать, что оно не может служить оправданием для сбора и публикации личных данных. Из-за стигматизирующего характера этого обозначения ведение

---

[124] Там же. § 133.
[125] Статьи 3 и 5(1) законопроекта № 1057914-7. См.: пункт 2 статьи 2.1 Федерального закона от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (*далее* — Федеральный закон № 272-ФЗ).
[126] Статьи 3 и 5(1) законопроекта № 1057914-7. См.: пункт 3 статьи 2.1 Федерального закона № 272-ФЗ.

публичного реестра, вероятно, запятнает репутацию юридических и физических лиц и серьёзно затруднит их деятельность[127]. В связи с вышеизложенным Венецианская комиссия рекомендует упразднить публичный реестр «иностранных агентов».

2. Требования о предоставлении отчётности и проведении аудита

63. Венецианская комиссия в своём Заключении от 2014 года критиковала обязательства НКО отчитываться о своей деятельности четыре раза в год за их несоразмерность и дискриминационный характер[128]. Аналогичным образом недавние поправки обязывают определённые общественные объединения отчитываться перед властями четыре раза в год[129]. Последствия столь обременительных обязательств по отчётности для незарегистрированных общественных объединений, вероятно, будут ещё более серьёзными, поскольку у них нет таких же ресурсов, как у большинства НКО. В случае незарегистрированных общественных объединений отсутствие соразмерности ещё больше усугубляется тем, что по своей природе такие объединения обычно не имеют доступа к некоторым из имеющихся прав и возможностей НКО (например, доступа к банковским услугам, государственному финансированию и т. д.)[130]. Более того, обязательства по отчётности, налагаемые на незарегистрированные общественные объединения, могут представлять собой «фактическое» обязательство зарегистрировать такие организации. В Совместном руководстве по свободе объединений 2014 года Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ подчёркивали, что «законодательство не должно требовать от объединений официальной регистрации»[131].

64. Несоразмерность требований об отчётности наиболее ярко проявляется в случае с физическими лицами, которые обязаны подавать отчёты дважды в год[132]. Учитывая широкое толкование понятия «политическая деятельность», физические лица, скорее всего, будут воздерживаться от многих видов деятельности, которые имеют основополагающее значение не только для здорового общества, но и для их собственного личного развития и благополучия. Требование к иностранцам сообщать о своём намерении заниматься какой-либо деятельностью, «связанной с выполнением функций иностранного агента», до их прибытия в Россию, так широко сформулировано, что любой иностранец может быть

[127] Заключение CDL-AD(2014)025. § 61.
[128] Там же. § 88–92.
[129] Статья 3(1) законопроекта № 1057914-7.
[130] Руководство CDL-AD(2014)046. § 195.
[131] Там же. § 49.
[132] Статья 5(1) законопроекта № 1057914-7. См.: пункт 6 статьи 2.1 Федерального закона № 272-ФЗ.

подвергнут серьёзному риску произвольного уголовного преследования, осуждения или наказания.

65. Возложение дополнительного бюрократического бремени на «иностранных агентов» также нарушает принцип запрета дискриминации. Юридические и физические лица имеют право на получение иностранной поддержки и на участие в политической деятельности. Учитывая, что обозначение «иностранные агенты» охватывает слишком широкий спектр деятельности, чтобы преследовать какую-либо законную цель, следует сделать вывод о том, что оно не может служить разумным основанием для дифференцированного отношения, нарушающего указанное право. В этой связи установление соответствующего отношения к НКО, общественным объединениям и физическими лицам, занимающимся политической деятельностью, только на том основании, что они получают иностранное финансирование, не может быть оправдано.

66. Расширение оснований для внеплановых проверок НКО и продление продолжительности проверок до 45 дней без ограничения их количества является несоразмерным, поскольку не обусловлено достаточными квалификационными критериями (например, требованием о том, чтобы сообщения о возможном нарушении были достаточно достоверными для инициирования проверки). Возникающий в результате этого риск безосновательно длительных и повторяющихся проверок создаёт препятствия для нормального функционирования затрагиваемых НКО.

67. Требование к НКО заранее уведомлять Министерство юстиции о запланированных проектах и мероприятиях налагает чрезмерное ограничение на свободу объединений. Хотя закон предписывает, что решение о запрете реализации определённых проектов и мероприятий должно быть обоснованным, он не содержит никаких чётких критериев для их запрета или разрешения. Венецианская комиссия напоминает, что только очень серьёзные нарушения, например угрожающие основополагающим принципам демократии, могут служить оправданием для запрета деятельности, защищённой принципом свободы объединений[133]. Отсутствие в законе каких-либо указаний относительно того, какие проекты и мероприятия могут быть запрещены и на каких основаниях, предоставляет Министерству юстиции неограниченные дискреционные полномочия. Это нарушает принцип законности, поскольку не позволяет НКО — «иностранным агентам» располагать

[133] См.: ЕСПЧ. *Христианско-демократическая народная партия против Молдовы*. Жалоба № 28793/02. Постановление от 14 февраля 2006 года. § 76; *Республиканская партия России против России*. Жалоба № 12976/07. Постановление от 12 апреля 2011 года. § 102; *Объединённая Македонская Организация «Илинден-ПИРИН» и другие против Болгарии*. Жалоба № 59489/00. Постановление от 20 октября 2005 года. § 56.

информацией о том, каким образом им необходимо разрабатывать свои программы, чтобы избежать запрета.

68. Венецианская комиссия приходит к выводу, что недавнее расширение регулирования, касающегося иностранных агентов, является неоправданно обременительным до такой степени, что становится репрессивным. Более того, расширенные положения не обеспечивают достаточных гарантий против произвольного правоприменения. Венецианская комиссия напоминает, что свобода поиска, получения и использования ресурсов из любого доступного законного государственного или частного источника является одним из основных принципов права на свободу объединений[134] и не должна быть предметом каких-либо особых обязательств по отчётности[135]. Таким образом, по мнению Комиссии, юридические и физические лица — «иностранные агенты» не должны быть обязаны представлять дополнительные отчёты. В связи с этим Венецианская комиссия призывает российские власти отменить особые обязательства по отчётности и аудиту для «иностранных агентов».

3. Требования о публичном раскрытии информации

69. В связи с тем, что обозначение «иностранный агент» является стигматизирующим и вводящим в заблуждение, требование от юридических и физических лиц ставить такую маркировку на материалах, которые они производят в рамках «политической деятельности», не может считаться «необходимым в демократическом обществе» и, следовательно, является непропорциональным. Этот вывод касается и того факта, что учредители, члены, руководители и сотрудники признанных «иностранными агентами» незарегистрированных общественных объединений должны маркировать все материалы, которые они производят или распространяют в рамках «политической деятельности», клеймом «иностранный агент» независимо от того, были ли они произведены в рамках их работы в незарегистрированном общественном объединении или предназначались для другой цели. Венецианская комиссия повторяет, что требования о публичном раскрытии информации «оправданы только в случаях, когда политические партии и организации официально занимаются оплачиваемым лоббированием»[136]. Таким образом, Комиссия рекомендует отменить все требования о публичном раскрытии информации о статусе «иностранного агента», выходящие за рамки указанных конкретных случаев.

---

[134] Более детальный анализ этого принципа см.: Доклад CDL-AD(2019)002. § 9.
[135] Пояснительный меморандум к Рекомендации CM/Rec(2007)14. § 14.
[136] Доклад CDL-AD(2019)002. § 106.

70. Требования к публичному раскрытию информации в рамках выборов заслуживают отдельного анализа.

71. Венецианская комиссия напоминает, что ограничение иностранного финансирования политических партий или отдельных кандидатов в рамках выборов является законным, если помогает «избежать ненадлежащего или коррумпированного влияния на политическую жизнь в стране и бороться с ним как внутри государства, так и за его пределами»[137]. Как бы то ни было, «иностранное финансирование политических партий — это область, которую следует тщательно регулировать, чтобы избежать нарушения свободы объединений активных на международном уровне политических партий»[138], и «каждый случай должен рассматриваться отдельно в соответствии с законодательством о финансировании партий, а также с международными обязательствами государства», чтобы избежать нарушения статьи 11 ЕКПЧ[139].

72. Однако требования о публичном раскрытии информации, установленные для кандидатов, признанных «иностранными агентами» или являющихся «аффилированными с иностранным агентом», не позволяют адекватно решить проблему иностранного вмешательства во внутренние выборы, за исключением случаев, когда, например, есть очевидное иностранное финансирование кампании таких кандидатов. Учитывая, что обозначение «иностранный агент» вводит в заблуждение и не позволяет точно отслеживать отношения, которые указали бы на иностранное влияние на выборы, следует констатировать, что требование о размещении такой маркировки на всех связанных с выборами материалах не преследует какой-либо законной цели. Напротив, это может отпугнуть избирателей, настроив их против кандидата. Такие негативные последствия усугубляются объёмом маркировки, который должен покрывать не менее 15 % поверхности рекламных материалов, что вызывает ассоциации с предупреждающим знаком. Тот факт, что обозначение «иностранный агент» будет указано рядом с любыми предыдущими обвинительными приговорами в подписном листе, усиливает это предубеждение. Венецианская комиссия считает, что закон фактически дисквалифицирует кандидатов,

---

[137] Там же. § 41. См. также: Общие руководящие принципы Венецианской Комиссии и БДИПЧ ОБСЕ по регулированию деятельности политических партий. Документ CDL-AD(2020)032. 14 декабря 2020 года (*далее* — Общие принципы CDL-AD(2020)032). § 229. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-e# (дата обращения: 15.07.2021); Инструкция и доклад Венецианской Комиссии о финансировании политических партий. Документ CDL-INF(2001)8. 23 марта 2001 года. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e# (дата обращения: 15.07.2021); Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2003)4 об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Статья 7. URL: https://rm.coe.int/16806cc1f1 (дата обращения: 15.07.2021).

[138] Общие принципы CDL-AD(2020)032. § 231.

[139] Заключение Венецианской Комиссии по вопросу о запрещении финансовых взносов на деятельность политических партий из иностранных источников. Документ CDL-AD(2006)014. 31 марта 2006 года. § 34. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e (дата обращения: 15.07.2021).

признанных «иностранными агентами», в глазах электората. Всё это представляет собой неоправданное вмешательство в право на свободные выборы и свободу выражения мнений, которые особенно важны в рамках избирательной кампании.

73. Аналогичным образом введение требований о публичном раскрытии информации для любого, кто «аффилирован с иностранным агентом», является проблематичным, поскольку понятие «аффилированность» слишком обширно для того, чтобы выявить признаки соответствия деятельности «иностранного агента» или подверженности иностранному влиянию. Более того, как утверждалось выше, само понятие «иностранный агент» трактуется слишком широко, что затрудняет эффективное отслеживание тех видов отношений, которые указывают на иностранное влияние. Таким образом, введение требований о публичном раскрытии информации для кандидатов, «аффилированных с иностранным агентом», также не служит законной цели. Тот же вывод применим с учётом соответствующих различий (*mutatis mutandis*) к требованиям о публичном раскрытии информации о любом кандидате, выдвинутом политической партией, которая также выдвинула кандидата, являющегося «иностранным агентом» или «аффилированным с иностранным агентом». В результате эти требования представляют собой неоправданное вмешательство в право каждого гражданина принимать участие в государственных делах, право на свободные выборы и свободу выражения мнений.

74. Понятие «политическая деятельность», лежащее в основе этих обозначений, является слишком широким и охватывает деятельность НКО и отдельных лиц, которые не являются политическими в строгом смысле этого слова. Таким образом, эти обозначения недостаточно связаны с избирательной деятельностью кандидата и не затрагивают проблему иностранного вмешательства в выборы. Вместо того чтобы служить каким-либо законным государственным интересам по защите целостности избирательного процесса, клеймо, связанное с обозначением «иностранный агент», ограничивает людей во всех аспектах их жизни, а не только когда они участвуют в качестве кандидатов в выборах.

75. Эти требования к публичному раскрытию информации наносят ущерб выборам, поскольку они, вероятно, скорее заставят многих избирателей отказаться от поддержки или даже рассмотрения кандидатов, которые могли бы наилучшим образом представлять их интересы, чем решат вопросы иностранного финансирования. Учитывая, что широкое определение «иностранных агентов» и «аффилированности с иностранным агентом» не предполагает донесение до избирателей какой-либо ценной информации, необходимо сделать вывод о том, что требования о публичном раскрытии источников финансирования вводят в заблуждение и наносят ущерб. Таким образом, наложение на кандидатов

обязанности публичного раскрытия своего статуса нарушает свободу и справедливость выборов, нанося ущерб избирателям и вводя их в заблуждение, а также побуждает их действовать против своих собственных интересов. Эти требования препятствуют свободному выражению мнения народа при выборе его представителей.

76. Венецианская комиссия приходит к выводу, что многочисленные требования к публичному раскрытию информации не служат законной цели защиты избирательного процесса от иностранного вмешательства. Вместо этого они, скорее, навредят избирательному процессу, вводя общественность и, в частности, избирателей в заблуждение. Поэтому Венецианская комиссия рекомендует отменить требования о публичном раскрытии своего статуса «иностранными агентами», кандидатами, «аффилированными с иностранным агентом», или кандидатами от политических партий, выдвинувших в том числе кандидатов — «иностранных агентов».

4. Ограничения свободы слова и ограничение доступа к государственной службе

77. Общий запрет НКО — «иностранным агентам», незарегистрированным общественным объединениям и средствам массовой информации «осуществлять деятельность, направленную на борьбу за или против выдвижения кандидатов или списков кандидатов», или иным образом участвовать в избирательных кампаниях или кампаниях референдума[140], как представляется, препятствует свободе выражения мнений, которая имеет жизненно важное значение в предвыборном контексте. На встречах с докладчиками российские власти неоднократно заявляли, что «иностранные агенты» не ограничены в свободе высказываний. Однако запрет организациям — «иностранным агентам» и средствам массовой информации «агитировать за или против... кандидатов» или иным образом участвовать в избирательных кампаниях или кампаниях референдума сформулирован настолько широко, что, по-видимому, в целом запрещает ассоциациям — «иностранным агентам» и средствам массовой информации выступать в контексте выборов или референдумов. В частности, понятие «деятельность, способствующая или препятствующая выдвижению кандидатов», сформулировано таким образом, что, как представляется, подразумевает, что группы гражданского общества должны воздерживаться от любых политических дискуссий или оценок предлагаемых правительственных программ. Применительно к средствам массовой информации закон, по всей видимости, фактически запрещает им при наличии статуса «иностранного агента» освещать выборы и кандидатов.

[140] Статья 1(2) законопроекта № 1057892-7.

78. Венецианская комиссия последовательно подчёркивает важность неограниченных политических дебатов для демократии. Как так же подчеркнул Совет ООН по правам человека, ограничения на свободу выражения мнений никогда не должны применяться к обсуждению политики правительства, предвыборной кампании, политической речи и выражению мнений, в том числе оппозиционных[141]. Однако именно такой вид выражения мнений запрещает рассматриваемый законопроект. Что касается фактического запрета СМИ — «иностранных агентам» освещать выборы, то Венецианская комиссия напоминает, что ограничения, введённые в отношении агитации, «не представляются оправданными в отношении представителей прессы»[142]. Хотя государства в целом могут принимать меры для обеспечения справедливого сбалансированного и беспристрастного освещения выборов в средствах массовой информации[143], положение, которое «связывает нейтралитетом государственные или частные СМИ и запрещает любые комментарии или информацию, предоставляемую в связи с событиями предвыборной кампании», будет представлять собой непропорциональное вмешательство в свободу выражения мнений, поскольку различие между информированием и агитацией, как правило, невозможно провести на практике[144].

79. Кроме того, тот факт, что этот запрет распространяется только на объединения и средства массовой информации, которые обозначены как «иностранные агенты», делает это ограничение несовместимым с принципом недискриминации, поскольку один лишь статус не оправдывает иного отношения. В то время как было бы оправданно исключить влияние на выборы лоббистов, представляющих иностранные интересы, закон в данном случае этой цели не достигает из-за чрезмерно широкого определения «иностранного агента». Поэтому общий запрет на участие организаций и средств массовой информации — «иностранных агентов» в избирательных кампаниях или кампаниях референдума должен быть отменён.

---

[141] СПЧ. Резолюция 12/16.

[142] Заключение CDL-AD(2012)002. § 90.

[143] См., например: Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ по Избирательному кодексу Грузии с поправками, внесёнными до марта 2010 года. Документ CDL-AD(2010)013. 9 июня 2010 года. § 49. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)013-e (дата обращения: 15.07.2021); Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2007)15 государствам-членам о мерах, касающихся освещения в средствах массовой информации избирательных кампаний. Пункт 2 части II. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4a3d (дата обращения: 15.07.2021).

[144] Заключение CDL-AD(2012)002. § 86. Аналогичным образом в деле «*Орловская Искра» против России* ЕСПЧ выразил сомнения в целесообразности проведения различия между информированием и агитацией. Он отметил, что «трудно или невозможно определить, следует ли воспринимать содержание в отношении кандидата как простой “негативный комментарий” или оно имело “агитационную” цель». Опираясь на мнение Венецианской комиссии, ЕСПЧ отметил, что «не нашёл достаточных оснований для подтверждения аргумента правительства о том, что печатные СМИ должны подчиняться строгим требованиям беспристрастности, нейтралитета и равного обращения в период выборов». См.: ЕСПЧ. «*Орловская Искра» против России*. § 128–129.

80. Запрет физическим лицам — «иностранным агентам» на доступ к государственной и муниципальной службе нарушает право каждого гражданина принимать участие в государственных делах. Опять же, чрезмерно широкое определение «иностранного агента» не является законным основанием для недопущения участия указанных юридических или физических лиц в государственных делах. Вместо того чтобы быть нацеленным на защиту от вмешательства реальных иностранных агентов (например, шпионов), настоящий закон исключает возможность политически активных лиц и ассоциаций осуществлять деятельность на государственной службе на незаконном основании — в связи с получением той или иной формы «иностранной поддержки».

81. В ходе встречи с докладчиками российские власти указали, что одновременная работа в НКО и на государственной службе несовместимы. Тем не менее это не означает, что лица, которые обозначены как «иностранные агенты», сами по себе должны быть лишены доступа к государственной службе, поскольку присвоение такого статуса не основано на членстве в НКО. Вместо этого исключается любой политически активный человек, получивший ту или иную форму «иностранной поддержки». Кроме того, граждане не должны быть отстранены от государственной службы из-за того, что они раньше работали на НКО. Было бы достаточно потребовать, чтобы они уволились с работы в НКО до поступления на государственную службу.

82. Поскольку эти ограничения не служат какой-либо законной цели, они, как представляется, также нарушают принцип запрета дискриминации. Венецианская комиссия рекомендует отменить изменения, внесённые в законодательство на основании статей 5(1), 2 и 6 законопроекта № 1057914-7, запрещающие юридическим и физическим лицам — «иностранным агентам» доступ к государственной службе.

D. Расширение санкций

83. Последние поправки ужесточают существующие и вводят новые административные штрафы, а также уголовные санкции за нарушение требований о регистрации, отчётности и публичном раскрытии информации «иностранными агентами». Они также предусматривают ликвидацию НКО — «иностранных агентов» или структурных подразделений иностранных НКО в случае невыполнения решений Министерства юстиции о запрете реализации их программ.

1. Административные санкции

84. Ещё в заключении от 2014 года Венецианская комиссия раскритиковала чрезмерную строгость санкций, введённых первоначальным законодательством, касающимся

«иностранных агентов»[145]. Эту критику частично разделил Конституционный Суд, который признал неконституционной структуру административных штрафов, считая, что новая статья 19.34 КоАП является неконституционной из-за тяжести предусмотренного наказания и степени, в которой в системе действующего правового регулирования «не допускается назначение административного наказания ниже низшего предела, установленного соответствующей санкцией», и не позволяет правоприменителю «во всех случаях надлежащим образом учитывать характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства» и тем самым «обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания»[146].

85. Конституционный Суд обратился к федеральному законодателю с просьбой внести изменения в КоАП. Похоже, что до сих пор такие поправки не были приняты. Вместо этого недавние поправки ещё больше расширили санкции за нарушения правил «иностранными агентами» и распространили их сферу действия на новые категории юридических и физических лиц. В своём заключении 2014 года Венецианская комиссия также раскритиковала расплывчатые формулировки, определяющие санкции за нарушения законодательства об «иностранных агентах»[147]. Эти недостатки не были устранены.

86. Как правило, надлежащая санкция за нарушение любого рода требований к отчётности должна заключаться только в требовании исправить упущение. В некоторых обстоятельствах может быть оправдано наложение административного штрафа, соразмерного тяжести нарушения и его последствиям. Крупные административные штрафы за нарушение требований о регистрации, отчётности и публичном раскрытии информации «иностранными агентами» превышают общепринятые санкции за нарушения такого рода. С учётом того, что административные требования, предъявляемые к «иностранным агентам», не являются соразмерными и должны быть отменены сами по себе, представляется, что последствия их невыполнения должны быть незначительными. Следовательно, штрафы кажутся несоразмерными серьёзности и последствиям нарушения. Венецианская комиссия рекомендует отменить административные штрафы за

[145] Заключение CDL-AD(2014)025. § 99–106.
[146] Постановление № 10-П. С. 45–46. Венецианская комиссия продолжает одобрять оценку Конституционного суда (см.: Заключение CDL-AD(2014)025. § 105).
[147] Заключение CDL-AD(2014)025. § 101–106.

несоблюдение специальных требований о регистрации, отчётности и публичном раскрытии информации для «иностранных агентов».

2. Уголовные санкции

87. Уголовно-правовые санкции, включая обязательные работы и лишение свободы, являются инструментом последнего довода (*ultima ratio*), и в целом следует избегать их применения за нарушения административных требований. Поэтому нарушения требований о регистрации, отчётности и публичном раскрытии информации «иностранными агентами», как правило, не должны наказываться тюремным заключением. На этом фоне лишение свободы на срок до пяти лет кажется несоразмерным. Более того, штрафы в размере до 300 000 рублей, которые Венецианская комиссия уже критиковала как несоразмерные в административном контексте, кажутся столь же несоразмерными в уголовном контексте. Поэтому Венецианская комиссия рекомендует российским властям отменить Федеральный закон № 525-ФЗ о внесении изменений в статью 330-1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

3. Ликвидация НКО

88. Венецианская комиссия напоминает, что «роспуск НКО является крайней мерой, которая должна основываться на обоснованной причине, и в соответствии с международным прецедентным правом ясно установлено, что к ней можно прибегать только в исключительных ситуациях»[148], например когда речь идёт о нарушении фундаментальных демократических принципов[149]. Невыполнение решения Министерства юстиции, запрещающего осуществление определённых видов деятельности или проведение мероприятий, не доходит до уровня крайне серьёзного проступка, который

[148] См. также дело «*Тебиети Мюхафизе Джемиети» и Исрафилов против Азербайджана*, в котором ЕСПЧ постановил, что принудительная ликвидация «является наиболее суровой санкцией, возможной в отношении ассоциации, и, как таковая, должна применяться только в исключительных обстоятельствах очень серьёзного проступка. Поэтому во внутреннем законодательстве следует более точно определить обстоятельства, при которых эта санкция может быть применена». Подробнее см.: ЕСПЧ. «*Тебиети Мюхафизе Джемиети» и Исрафилов против Азербайджана*. Жалоба № 37083/03. Постановление от 8 октября 2009 года. § 63. Аналогичным образом в деле «Голоса» Верховный Суд РФ постановил, что ликвидация НКО «не допускается только на формальных основаниях нарушений федерального закона, ответственность за нарушение должна применяться в соответствии с общими правовыми принципами юридической ответственности и быть пропорциональной нарушениям и их последствиям» (процитировано в Заключении CDL-AD(2014)025. § 42). В Рекомендации CM/Rec(2007)14 Комитет министров Совета Европы заявил, что «в большинстве случаев надлежащая санкция в отношении НКО за нарушение применимых к ним правовых требований (в том числе касающихся приобретения правосубъектности) должна заключаться просто в требовании исправить их дела и/или наложении административного, гражданского или уголовного наказания на них и/или любых лиц, непосредственно ответственных. Наказания должны основываться на действующем законе и соблюдать принцип соразмерности» (см. пункт 72).

[149] ЕСПЧ. *Партия за демократическое общество и другие против Турции*. Жалоба № 3840/10 и 6 других. Постановление от 12 января 2016 года. § 101.

может рассматриваться как исключительное обстоятельство и может быть устранён путём роспуска НКО. Риск ликвидации ставит НКО — «иностранных агентов» перед трудным выбором между прекращением деятельности и принудительным роспуском. Любой из вариантов фактически вынуждает НКО прекратить своё существование. Таким образом, предусмотренное наказание в виде ликвидации вряд ли может быть соразмерным.

89. Отсутствие соразмерности не может быть исправлено тем фактом, что решение о ликвидации будет принято судом. В Совместном руководстве по свободе объединений 2014 года Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ подчеркнули, что «принудительное прекращение деятельности организации, принимающее форму роспуска или запрета, может произойти только после решения независимого и беспристрастного суда». Однако поправки не предоставляют судам критериев для независимого определения того, следует ли удовлетворять просьбу о ликвидации. Если это действительно так, то участие суда не служит своей цели — проведению оценки предполагаемого проступка по существу и выбору санкции, соразмерной этому проступку.

90. В связи с этим наказание в виде ликвидации за простое несоблюдение запрета Министерства юстиции на определённые виды деятельности несовместимо со свободой ассоциаций и должно быть оставлено для крайних случаев серьёзных нарушений, угрожающих демократии.

V. Заключение

91. Недавние поправки к российскому законодательству об «иностранных агентах» явно направлены на расширение круга юридических и физических лиц, которые квалифицируются как «иностранные агенты», а также на расширение обязательств и ограничений в отношении этих юридических и физических лиц. Принятые поправки также значительно ужесточают санкции (административные и уголовные) за несоблюдение этих правил. В то же время они, как правило, используют расплывчатую и чрезмерно широкую терминологию и не соотносятся должным образом с якобы преследуемыми целями. В результате принятие указанных поправок представляет собой серьёзное нарушение основных прав человека, включая свободу ассоциаций и выражения мнений, право на неприкосновенность частной жизни, право на участие в государственных делах, а также принцип запрета дискриминации.

92. Венецианская комиссия особенно обеспокоена совокупным воздействием последних поправок на организации, физические лица, средства массовой информации и гражданское общество в целом. Комиссия предостерегает от значительного сдерживающего

воздействия, которое недавние реформы, вероятно, окажут на свободное осуществление гражданских и политических прав, жизненно важных для эффективной демократии. Совокупный эффект недавних реформ позволяет властям осуществлять значительный контроль за деятельностью и существованием ассоциаций, а также за участием отдельных лиц в гражданской жизни.

93. Венецианская комиссия рекомендует российским властям отказаться от специального режима регистрации, отчётности и требований к публичному раскрытию информации для ассоциаций, средств массовой информации и физических лиц, получающих «иностранную поддержку», включая соответствующие административные и уголовные санкции.

94. В качестве альтернативы Венецианская комиссия призывает российские власти тщательно пересмотреть не только самые последние поправки, но и всю совокупность своего законодательства об «иностранных агентах», значительно сузив юридическое определение «иностранного агента», что послужит заявленной цели обеспечения прозрачности. В частности, следует отказаться от понятий «политическая деятельность» и «иностранная поддержка» в пользу показателей, которые надёжно отслеживали бы нежелательные формы иностранного вмешательства.

95. Как минимум, следует отказаться от клеймящего и вводящего в заблуждение ярлыка «иностранный агент» в пользу более нейтрального и точного обозначения. Это новое обозначение не должно использоваться в качестве критерия для запрета отдельным лицам поступать на государственную службу. Аналогичным образом обозначенным таким образом НКО и средствам массовой информации не следует запрещать участвовать в мероприятиях предвыборной кампании.

95. Уголовные санкции, включающие, в частности, обязательные работы и лишение свободы, не должны применяться к нарушениям требований о регистрации, отчётности и публичном раскрытии информации для «иностранных агентов», даже в рамках узкого определения этого обозначения. Кроме того, наказание в виде ликвидации НКО должно быть оставлено для крайне серьёзных нарушений, угрожающих демократии.

96. Венецианская комиссия остаётся в распоряжении российских властей и Парламентской ассамблеи для дальнейшего содействия в этом вопросе.