

# ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

## ТРЕТЬЯ СЕКЦИЯ

### ДЕЛО ЭКОЗАЩИТА<sup>1</sup> И ДРУГИЕ ПРОТИВ РОССИИ<sup>2</sup>

(жалоба № 9988/13 и 60 других...)

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### СТРАСБУРГ

14 июня 2022 года

*Настоящее постановление станет окончательным при условиях, изложенных в пункте 2 статьи 44 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В текст постановления могут быть внесены редакционные изменения.*

---

<sup>1</sup> Лица, организации и объединения, упоминаемые в тексте оригинального Постановления и перечисленные далее, на момент публикации настоящего перевода — согласно данным с официального сайта Министерства юстиции РФ на 14 сентября 2022 года — включены в различные реестры иностранных агентов: Калининградская региональная общественная организация «Экозащита!-Женсовет», автономная некоммерческая организация «Институт права и публичной политики», автономная некоммерческая организация «Аналитический Центр Юрия Левады», негосударственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования (повышение квалификации) специалистов «Академия по правам человека», региональная общественная организация содействия просвещению граждан «Информационно-аналитический центр „Сова“», фонд содействия развитию массовых коммуникаций и правовому просвещению «Так-Так-Так», Санкт-Петербургская ЛГБТ-инициативная группа «Выход», общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос», Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», региональный фонд «Центр защиты прав средств массовой информации», автономная некоммерческая организация «Дальневосточный центр развития гражданских инициатив и социального партнёрства», автономная некоммерческая организация «Издательство „Парк Гагарина“», автономная некоммерческая организация «Центр независимых социологических исследований», городская общественная организация «Рязанское историко-просветительское и правозащитное общество „Мемориал“ (Рязанский Мемориал)», городская общественная организация «Екатеринбургское общество „МЕМОРИАЛ“», межрегиональная общественная правозащитная организация «Человек и Закон», региональная общественная организация «Общественная комиссия по сохранению наследия академика Сахарова», фонд содействия защите прав и свобод граждан «Общественный вердикт», томская региональная общественная организация по защите прав и интересов женщин «Женский голос». *Остальные упомянутые в Постановлении в контексте иноагентства лица, организации и объединения к моменту публикации перевода исключены из соответствующих реестров иностранных агентов и/или ликвидированы.*

<sup>2</sup> European Court of Human Rights (далее — ECtHR). *Ecodefence and Others v. Russia*. Applications nos. 9988/13 and 60 others. Judgment of 14 June 2022. Перевод с английского Светланы Мироновой и Алисы Шиловой.

## **В деле Экозащита и другие против России**

Европейский Суд по правам человека (Третья Секция), заседая Палатой в составе:

Жорж Раварани, *Председатель*,  
Георгиос А. Сергидес,  
Дариан Павли,  
Аня Зайбер-Фор,  
Пеэтер Роосма,  
Андреас Цюнд,  
Фредерик Кренц, *судьи*,  
и Милан Блашко, *Секретарь Палаты*,

Принимая во внимание:

шестьдесят одну жалобу против Российской Федерации, поданную в Европейский Суд по правам человека (далее — Суд) согласно статье 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) семьюдесятью тремя российскими неправительственными организациями и их директорами (далее — заявители) в даты, указанные в Приложении;

решение уведомить Правительство России (далее — Правительство) о жалобах на ограничение прав заявителей на свободу выражения мнений и объединений, а также защиту от дискриминации и неоправданного давления и объявить неприемлемыми остальные жалобы;

обзержации, представленные Правительством-ответчиком, и обзержации, представленные в ответ на них заявителями;

комментарии, представленные Комиссаром Совета Европы по правам человека (далее — Комиссар) (пункт 3 статьи 36 Конвенции);

комментарии, представленные следующими лицами, которым Председатель Секции разрешил вступить в дело в качестве третьих сторон (пункт 2 статьи 36 Конвенции): Институт права и публичной политики (далее — ИППП); Специальный докладчик ООН по положению правозащитников (далее — Спецдокладчик); Международная служба по правам человека; Международная комиссия юристов; Amnesty International; группа венгерских неправительственных организаций, включающая Венгерский Хельсинкский Комитет, Венгерский союз гражданских свобод, Трансперенси Интернешнл Венгрия, Atlatzo.hu и Институт Кароя Этвёша (далее — венгерские НКО); Хельсинкский фонд по правам человека (Польша); и Media Legal Defence Initiative;

решение Председателя Палаты назначить Судью Г. А. Сергидеса судьёй ad hoc для рассмотрения настоящего дела (подпункт (b) пункта 2 правила 29 Регламента Суда), поскольку господин Михаил Лобов, избранный судьёй от России, взял самоотвод при рассмотрении настоящего дела (пункт 3 правила 28 Регламента Суда) и никто из трёх лиц, которые были указаны Правительством как имеющие право быть судьями ad hoc, не представил себя в распоряжение Суда (подпункт (c) пункта 1 и пункт 5 правила 29 Регламента Суда);

После совещания за закрытыми дверями, состоявшегося 17 мая 2022 года,  
выносит следующее постановление, которое было принято в указанную дату:

## ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящие дела касаются ограничений свободы выражения мнений и объединений применительно к российским неправительственным организациям (НКО), которые были отнесены к категории «иностранных агентов», финансируемым из «иностранных источников» и осуществляющим «политическую деятельность».

## ФАКТЫ

2. Заявители — российские НКО и, в некоторых делах, их директора. Названия и имена заявителей и их представителей указаны в Приложении.

3. Правительство сначала было представлено господами А. Фёдоровым и М. Гальпериным, бывшими Представителями Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, а затем их преемником на этом посту — господином М. Виноградовым.

4. НКО-заявители в течение долгого времени функционировали в России в рамках того же правового режима, что и любые другие НКО. Их деятельность касалась вопросов гражданского общества, прав человека, защиты окружающей среды и культурного наследия, образования, социальной защиты и миграции.

5. В 2012 году был принят новый Закон об иностранных агентах... Согласно нему российские НКО, которые, как предполагалось, занимались «политической деятельностью» и получали «иностранное финансирование», должны были зарегистрироваться в качестве «иностранных агентов» под угрозой применения административных и уголовных санкций. Они также были обязаны маркировать свои публикации как исходящие от организации-«иностранного агента», публиковать информацию о своей деятельности в Интернете и подавать более объёмную бухгалтерскую и иную отчётность.

6. С 2012 года Закон об иностранных агентах был несколько раз изменён. В июне 2014 года Министерство юстиции (*далее* — Минюст) приобрело полномочие самостоятельно вносить организации в реестр иностранных агентов по своему усмотрению. В 2016 году в Закон об иностранных агентах было внесено обновлённое определение понятия «политическая деятельность».

7. После вступления в силу Закона об иностранных агентах органы прокуратуры и местные департаменты юстиции потребовали от организаций-заявителей и их директоров представить документы для проверки. Они изучили представленные документы и пришли к выводу о том, что организации-заявители подпадают под определение «иностранных агентов». Минюст включил большинство организаций-заявителей в реестр иностранных агентов. Факты по каждому из дел изложены в Приложении.

8. Заявители безуспешно обжаловали решения департаментов юстиции и органов прокуратуры в национальных судах.

9. Применение Закона об иностранных агентах привело к административным штрафам, дополнительным финансовым расходам, ограничениям деятельности организаций-заявителей и возбуждению уголовного дела против директора одной из организаций. Многие организации-заявители были ликвидированы по причине нарушения требований, предъявляемых к «иностранным

агентам», или приняли такое решение самостоятельно, поскольку не были в состоянии оплатить назначенные штрафы или хотели избежать новых санкций.

10. 28 и 29 декабря 2021 года Верховный Суд Российской Федерации (*далее* — Верховный Суд) и Московский городской суд удовлетворили заявление прокурора о ликвидации двух организаций-заявителей: Международного Мемориала и Правозащитного Центра «Мемориал» соответственно, а также их местных офисов. Суды посчитали установленным, что указанные организации, которые Минюст включил в реестр «иностранных агентов», совершили грубые и повторные нарушения законодательства об «иностранных агентах» в результате несоблюдения правила о маркировке их публикаций как исходящих от организации-«иностранного агента» в Facebook<sup>3</sup>, Twitter, YouTube, Instagram<sup>4</sup> и в других интернет-ресурсах. Суды постановили, что в результате «сокрытия [своего] статуса “иностранного агента”» организации не смогли обеспечить «прозрачность [своей] деятельности», воспрепятствовали «надлежащему общественному надзору за [их деятельностью]» и нарушили «право граждан на получение достоверной информации об [их] деятельности», допустив таким образом грубое нарушение российского законодательства.

11. 29 декабря 2021 года Суд, согласно правилу 39 Регламента Суда и в интересах сторон и надлежащего отправления правосудия, указал Правительству, что исполнение решений о ликвидации обеих организаций-заявителей должно быть приостановлено на весь период, необходимый Суду для рассмотрения настоящего дела.

12. 28 февраля и 5 апреля 2022 года Апелляционная коллегия Верховного Суда и Первый апелляционный суд общей юрисдикции отклонили апелляционные жалобы обеих организаций-заявителей против решений об их ликвидации.

13. Международный Мемориал подал в Верховный Суд заявление о приостановлении исполнения решения о его ликвидации, как было указано в обеспечительных мерах Суда. 22 марта 2022 года Верховный Суд отклонил заявление, указав, что исполнение решения о ликвидации «не препятствует организации воспользоваться своими правами согласно статье 34 Конвенции», не «создает риск лишения жизни, здоровья или причинения непоправимого ущерба организации или ее членам» и не «нарушает конституционное право на свободу объединений».

14. 5 апреля 2022 года решение о ликвидации было исполнено, и Международный Мемориал был исключён из Единого государственного реестра юридических лиц (*далее* — ЕГРЮЛ).

<...>

---

<sup>3</sup> Принадлежит холдингу Meta Platforms Inc., признанному в России экстремистской организацией (примеч. пер.).

<sup>4</sup> Принадлежит холдингу Meta Platforms Inc., признанному в России экстремистской организацией (примеч. пер.).

# ПРАВО

## I. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОС

### A. Объединение жалоб

65. Принимая во внимание схожий предмет жалоб, Суд полагает уместным рассмотреть их вместе в одном постановлении.

### B. Процессуальное правопреемство в отношении организаций-заявителей, прекративших своё существование

66. Для разрешения вопроса о правопреемстве в делах организаций-заявителей, которые прекратили своё существование, Суд попросил заявителей указать, сообщали ли какие-либо физические или юридические лица о своём намерении продолжить производство по этим делам. Заявители представили информацию об учредителях, бывших директорах, членах и участниках распущенных или ликвидированных организаций-заявителей, которые изъявили желание продолжить участие в разбирательстве вместо них. Эта информация была направлена Правительству для комментариев и содержится в соответствующей части Приложения.

67. Правительство утверждало, что ликвидация некоторых организаций-заявителей по их собственной инициативе из-за «нежелания адаптироваться к существующим правовым реалиям» законодательства об иностранных агентах не может считаться веским основанием для признания нарушения их прав или для продолжения разбирательства по Конвенции после их роспуска. Другие организации-заявители были ликвидированы из-за несоблюдения законодательства о некоммерческих организациях, в том числе за нарушение требований к отчётности и бухгалтерскому учёту. Их ликвидация не была результатом какого-либо давления со стороны государственных органов.

68. При разрешении вопроса о процессуальном правопреемстве Суд не обязан выяснять, имело ли место вмешательство в конвенционные права заявителей со стороны государства и было ли такое вмешательство оправданным. Указанный вопрос является предельно узким: имеют ли лица, выразившие желание продолжить разбирательство в Суде в отношении жалоб, которые были поданы прекратившими своё существование организациями-заявителями, право продолжить разбирательство вместо них. Суд вновь отмечает, что при ответе на этот вопрос решающим является не возможность передачи соответствующих прав лицам, желающим продолжить рассмотрение дела, а наличие у предполагаемых правопреемников законного интереса для обращения в Суд с требованием рассмотреть дело на основании желания заявителя воспользоваться своим правом на подачу индивидуальной жалобы в Суд. Кроме того, дела о правах человека, рассматриваемые Судом, обычно имеют моральный аспект, который Суд должен учитывать при разрешении вопроса о продолжении рассмотрения жалобы после прекращения существования заявителя. Это тем более важно в случае, когда затрагиваемые в деле вопросы выходят за пределы личности и интересов отдельного заявителя, поскольку постановления Суда служат не только для разрешения конкретных дел, переданных ему на рассмотрение, но и в более широком смысле — для разъяснения, охраны и развития правил,

установленных Конвенцией, способствуя тем самым соблюдению обязательств, взятых на себя государствами (см. *Capital Bank AD v. Bulgaria*, no. 49429/99, § 78–79, ECHR 2005 XII (extracts)).

69. Суд повторяет, что роспуск объединения затрагивает как само объединение, так и его руководство, учредителей и членов (см. *Jehovah's Witnesses in Moscow and Others v. Russia*, no. 302/02, § 101, 10 June 2010, с последующими ссылками). Из этого следует, что бывшие директора и участники распущенного или ликвидированного объединения-заявителя имеют законный личный интерес в том, чтобы просить Суд рассмотреть жалобу этого объединения, основанную на утверждении, что его ликвидация или роспуск были результатом давления со стороны государственных органов. Кроме того, вопросы, поднимаемые в настоящем деле, выходят за рамки интересов отдельных заявителей, поскольку касаются принципиальной возможности неправительственной организации функционировать без неоправданного вмешательства со стороны органов государственной власти. Одна из основных претензий заявителей в настоящем деле состоит в том, что, вводя новые ограничительные меры и обременительные требования, национальные власти стремились затруднить или сделать невозможным продолжение деятельности объединений-заявителей в качестве «общественных сторожевых псов» (англ.: «*public watchdogs*»). Отказ в рассмотрении жалоб по существу лишь на том основании, что объединения-заявители прекратили своё существование в результате добровольного роспуска или принудительной ликвидации, противоречил бы цели их обращения в Суд (ср. *Uniya OOO and Belcourt Trading Company v. Russia*, nos. 4437/03 and 13290/03, § 264, 19 June 2014).

70. Соответственно, Суд решает, что бывшие председатели, президенты, учредители, директора и члены прекративших своё существование объединений-заявителей, чьи имена и должности указаны в Приложении, имеют право требовать продолжать рассмотрение поданных этими объединениями жалоб.

## II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЕЙ 10 И 11 КОНВЕНЦИИ

71. Заявители жаловались на то, что обязательные требования, введённые законодательством об «иностраннных агентах», и практика его применения являются непредсказуемыми и чрезмерно ограничивают их свободу выражения мнений и объединений в соответствии со статьями 10 и 11 Конвенции, релевантные части которых гласят:

### Статья 10

1. Каждый имеет право свободно выражать своё мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей...

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определёнными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц...

## Статья 11

1. Каждый имеет право на свободу... объединения с другими...

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц...

72. Учитывая, что реализация принципа плюрализма невозможна без свободного выражения посредством объединения идей и мнений, Суд ранее признал, что защита мнений и свободы выражения мнений по смыслу статьи 10 Конвенции является одной из целей свободы объединений (см. *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 91, ECHR 2004-I, и *Parti nationaliste basque — Organisation régionale d'Iparralde v. France*, no. 71251/01, § 33, ECHR 2007-II). Такая связь является особенно значимой, когда, как в настоящем деле, вмешательство властей в деятельность объединения было, по крайней мере отчасти, вызвано его взглядами и заявлениями (см. *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 85, ECHR 2001-IX, и *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, no. 59491/00, § 59, 19 January 2006). Таким образом, Суд рассмотрит настоящие дела в соответствии со статьёй 11, толкуемой в свете статьи 10

### А. Приемлемость

#### 1. Исчерпание внутренних средств правовой защиты

73. Правительство заявило двойное возражение относительно исчерпания внутренних средств правовой защиты. Оно утверждало, что «Левада-Центр», «Академия по правам человека», «Южный правозащитный центр», «Ассоциация медицинских работников города Чапаевска», господин Сергеев, Центр социально-трудовых прав, фонд «Правовая миссия», правозащитная организация «Школа призывника», информационно-аналитический центр «Сова», господин Юкечев и фонд «Так-Так-Так» не обращались с заявлением о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях после вступления их в законную силу. Правительство также утверждало, что некоторые заявители не обжаловали решение Минюста об их регистрации в качестве «иностранных агентов».

74. Что касается первой части возражения, заявители ссылались на прецедентную практику Суда, указывая на то, что процедура пересмотра постановлений об административных правонарушениях в соответствии со статьёй 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (*далее* — КоАП РФ) не является эффективным средством правовой защиты. Что касается второй части возражений, они указали, что все они были оштрафованы по статье 19.34 КоАП РФ за предполагаемое нарушение обязанности зарегистрироваться в качестве «иностранных агентов» и что их жалобы на эти постановления были отклонены.

75. Суд соглашается с заявителями. Процедура пересмотра дела в соответствии со статьёй 30.12 КоАП РФ не является эффективным средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию (см. *Smadikov v. Russia* (dec.), no. 10810/15, § 49, 31 January 2017). Организации-заявители также прошли

через серию обжалований в рамках судебных разбирательств о привлечении их к ответственности за нарушение обязанности зарегистрироваться в качестве «иностранных агентов». Включение организаций-заявителей в реестр «иностранных агентов» является достаточным доказательством вмешательства, вне зависимости от любых дальнейших действий, предпринятых против них Минюстом. Соответственно, возражение Правительства подлежит отклонению.

## 2. Статус жертвы

76. Правительство считало жалобы некоторых заявителей неприемлемыми *ratione personae*, поскольку они не имели статуса «жертвы» предполагаемых нарушений. По его мнению, Московская Хельсинкская группа, Демократический центр, Антидискриминационный центр «Мемориал» и ЛГБТ-организация «Выход» не могли претендовать на статус «жертв», поскольку никогда не регистрировались в качестве «иностранных агентов». Некоторые другие заявители утратили статус «жертвы» предполагаемых нарушений в ходе последующих событий. Первая группа таких заявителей, включающая общественную организацию «Гуманистическое движение молодёжи», центр «Максимум», мемориальный центр «Пермь-36», общественную организацию «Байкальская Экологическая Волна», Комитет против пыток и фонд «ГОЛОС Поволжье», добровольно ликвидировалась, чтобы избежать уплаты штрафов. Вторая группа, состоящая из шестнадцати или более организаций-заявителей, была исключена из реестра иностранных агентов. В делах ассоциации «ГОЛОС» и госпожи Шибановой решения, в рамках которых они были признаны нарушившими требования законодательства и оштрафованы, были отменены, а суммы штрафов — возмещены.

77. Заявители указали, что в соответствии с прецедентной практикой Суда лицо, выбирающее между изменением своего поведения либо согласием с ограничением своих прав, может заявить, что является «жертвой» предполагаемого нарушения, даже в отсутствие конкретного случая применения оспариваемого законодательства. Несмотря на то что часть организаций не была оштрафована, а некоторые ограничительные меры были отменены или не применялись, указанные организации всё же могли претендовать на роль «жертв» предполагаемых нарушений, так как оставались под угрозой регистрации в качестве «иностранных агентов» или применения санкций в соответствии с Законом об иностранных агентах. Для того чтобы предотвратить этот риск, им приходилось отказываться от иностранного финансирования и существенно сокращать масштабы своей деятельности либо принимать решения о добровольной ликвидации, не имея возможности получить альтернативное финансирование из российских источников. Московская Хельсинкская группа подчеркнула, что ей пришлось сократить свой штат, отменить ежегодные тренинги по правам человека и свернуть деятельность по мониторингу соблюдения прав человека в российских регионах. Прокуратура вынесла предупреждение в отношении Демократического центра о потенциальном нарушении Закона об иностранных агентах. Отказавшись от иностранного финансирования, он был вынужден прекратить платить за аренду помещений и зарплаты. Наконец, Антидискриминационный центр «Мемориал» и ЛГБТ-организация «Выход» были ликвидированы накануне вынесения решения Минюста о включении их в реестр иностранных агентов.



78. Суд рассмотрит возражения Правительства относительно статуса заявителей как «жертв» предполагаемых нарушений совместно с вопросами по существу настоящего дела. Таким образом, в отсутствие каких-либо иных оснований неприемлемости эта часть жалобы должна быть признана приемлемой.

## **В. По существу**

### *1. Наличие вмешательства*

78. Заявители утверждали, что, принуждая их к регистрации в качестве «иностранных агентов», используя ярлык «иностранный агент», ограничивая доступ к иностранному финансированию, подвергая их многочисленным проверкам, штрафам и чрезмерным требованиям к отчётности, а также налагая на них обязательство маркировать свои публикации как исходящие от «иностранного агента», российские власти нарушили их право на свободу выражения мнений и свободу объединений.

79. Правительство утверждало, что обязанность зарегистрироваться в качестве «иностранного агента», установленная Законом об иностранных агентах, не запрещала и не ограничивала возможности организаций-заявителей участвовать в свободной дискуссии и политической деятельности в России, а также выражать свои идеи. Таким образом, не было какого-либо вмешательства в право на свободу выражения мнений и свободу объединений в соответствии со статьями 10 и 11 Конвенции.

80. Суд вновь повторяет, что лица или НКО могут считаться жертвами нарушения, если они относятся к группе, которая рискует быть непосредственно затронутой действием законодательства. Даже в отсутствие индивидуально применённой меры заявитель, тем не менее, может утверждать, что закон нарушает его или её права в отсутствие конкретного случая правоприменения, и, таким образом, претендовать на роль «жертвы» по смыслу статьи 34, если он или она вынуждены изменить своё поведение или подвергнуться риску привлечения к ответственности за несоблюдение закона (см. *Burden v. the United Kingdom* [GC], no. 13378/05, § 34, ECHR 2008, и *S.A.S. v. France* [GC], no. 43835/11, § 57, ECHR 2014 (extracts)).

81. Вмешательство в право на свободу объединений может принимать различные формы, такие как: требование к существующему объединению заново пройти регистрацию (см. *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01, § 73, ECHR 2006-XI); проведение проверок, результатом которых является создание препятствий для деятельности организации и применения к ней санкций (см. *Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, no. 19920/13, § 71–72, 26 April 2016 (extracts)); использование спорных терминов для описания объединения (см. *Leela Förderkreis e.V. and Others v. Germany*, no. 58911/00, § 84, 6 November 2008); установление запрета на иностранное финансирование политической партии (см. *Parti nationaliste basque — Organisation régionale d'Iparralde*, цит. выше, § 37–38); или принуждение объединения к роспуску (см. *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], no. 23885/94, § 26–27, ECHR 1999-VIII, и *Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, § 54, ECHR 2009).

82. Суд отмечает, что до введения в действие законодательства об «иностранных агентах» многие организации-заявители существовали в течение долгого времени, а некоторые из них — Московская Хельсинкская группа, Правозащитный Центр «Мемориал», движение «За права человека», правозащитная организация «Гражданский контроль» — были учреждены ещё в 1990-х годах на фоне демократических преобразований в России. Они получали финансирование из различных источников, включая частных доноров и организации, как внутри страны, так и на международном уровне.

83. После вступления в силу Закона об иностранных агентах все организации-заявители подверглись внеплановым проверкам со стороны регулирующих и правоохранительных органов с целью выявления источников их финансирования и сферы их деятельности (см. пункт 18 выше). Проверки мешали деятельности организаций-заявителей, поскольку были длительными и включали в себя: неоднократные визиты прокуроров и сотрудников органов юстиции; опрос сотрудников организаций-заявителей; и требования к организациям представить большое количество документов, охватывающих несколько лет их деятельности, включая уставную и финансовую документацию, информацию об организованных ими мероприятиях, и другие документы, касающиеся целей их деятельности. Невыполнение требований о предоставлении документов наказывалось существенными штрафами (см. пункт 24 выше). Суд ранее уже установил, что такие обременительные требования, препятствующие деятельности организации, сами по себе могут являться вмешательством в право на свободу объединений (см. *Cumhuriyet Halk Partisi*, цит. выше, § 71, и *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others*, цит. выше, § 176).

84. Как только национальные власти выясняли, что организации-заявители занимались «политической деятельностью» и получали «иностранное финансирование» по смыслу Закона об иностранных агентах, на организации накладывались штрафы за невыполнение обязанности по регистрации в качестве «иностранных агентов» (см. пункты 24 выше и 355 и 514 ниже). Кроме того, организации столкнулись с выбором: согласиться с ярлыком «иностранного агента» или продолжить свою работу за рамками Закона об иностранных агентах, отказавшись от любых пожертвований, считающихся «иностранным финансированием» (см. пункт 500 ниже). Когда они выбирали первый вариант, регистрация в качестве «иностранного агента» влекла за собой дополнительные требования к бухгалтерскому учёту, аудиту, отчётности и маркировке (см. пункты 19, 20 и 21 выше). Второй вариант предполагал сокращение их бюджета. Финансовые трудности, следующие за таким решением, приводили к сокращению штата и замораживанию проектов. Оба варианта требовали значительной корректировки деятельности организации, что равносильно вмешательству в её право на свободу объединений. Более того, дело движения «За права человека» — организации, которая первоначально была исключена из реестра иностранных агентов в 2015 году, а затем восстановлена в нём в 2019 году (см. пункт 513 ниже), — продемонстрировало, что даже те организации, которые стремились скорректировать свою деятельность в соответствии с Законом об иностранных агентах, постоянно подвергались риску привлечения к ответственности за несоблюдение этого закона и применения к ним санкций.

85. Некоторые организации-заявители, включая Антидискриминационный центр «Мемориал» и «Выход», ликвидировались по собственной инициативе, опасаясь, что не смогут заплатить штрафы и получить альтернативное финансирование для своей основной деятельности. Проверки, санкции и другие ограничения в отношении этих организаций в конечном итоге привели к тому, что они перестали существовать как юридические лица. Суд повторяет, что в рамках той меры, в которой лидеры и члены объединения принимают решение о роспуске своей организации в надежде избежать неблагоприятных последствий применения национального законодательства или действий национальных властей, нельзя сказать, что такие решения были приняты ими добровольно согласно статье 11 (см. *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP)*, цит. выше, § 26; см. также, касательно продолжающегося судебного разбирательства по делам о ликвидированных организациях, *ОАО Нефтяная Компания Yukos v. Russia* (dec.), no. 14902/04, § 443, 29 January 2009, и *Zhdanov and Others v. Russia*, nos. 12200/08 and 2 others, § 115, 16 July 2019). Роспуск объединения, осуществлённый его членами под принуждением или по распоряжению национальных властей, как это произошло, например, в случае ассоциации «ГОЛОС» (см. пункт 354 ниже), представляет собой вмешательство в право на свободу объединений.

86. Наконец, что касается индивидуальных заявителей — руководителей организаций-заявителей, — то вмешательство в их права произошло в результате решений, в рамках которых они были оштрафованы за неподачу заявлений о регистрации своих организаций в качестве «иностранных агентов». Более того, если организация-заявитель была распущена вынужденно или по распоряжению властей, сам роспуск также препятствовал осуществлению права на свободу объединений её директоров и членов (см. дела ассоциации «ГОЛОС», фонда «19/29» и Демократического центра).

87. Таким образом, Суд считает, что организации-заявители и их руководители подверглись совокупному воздействию проверок, новых требований к регистрации, санкций и ограничений в отношении источников финансирования и характера деятельности, налагаемых Законом об иностранных агентах. Им пришлось существенно изменить своё поведение, чтобы снизить риск дальнейших наказаний в соответствии с Законом, что, однако, не помешало властям наложить на них дополнительные штрафы, пока они состояли в реестре «иностранных агентов». Эти меры привели к роспуску некоторых организаций-заявителей. Таким образом, имело место вмешательство в право заявителей на свободу объединений в соответствии со статьёй 11 Конвенции, подлежащей толкованию в свете статьи 10. Суд также отклоняет возражение Правительства относительно статуса заявителей как «жертв» предполагаемых нарушений.

## 2. Основание для вмешательства

### (а) Общие принципы

88. Хотя в контексте статьи 11 Конвенции Суд часто ссылается на важную роль, которую политические партии играют в обеспечении плюрализма и демократии, объединения, созданные для иных целей, также важны для надлежащего функционирования демократии. Ибо плюрализм строится в том числе на подлинном признании и уважении разнообразия и развития культурных традиций,

этнической и культурной идентичностей, религиозных верований, художественных, литературных и социально-экономических идей и концепций. Гармоничное взаимодействие людей и групп с различными идентичностями необходимо для достижения социальной сплочённости. Вполне естественно, что там, где гражданское общество функционирует здоровым образом, участие граждан в демократическом процессе в значительной степени достигается за счёт принадлежности к объединениям, в которых они могут собираться и коллективно преследовать общие цели (см. *Gorzelik and Others*, цит. выше, § 92, и *Zhdanov and Others*, цит. выше, § 139).

**(b) «Предусмотренное законом»**

89. Суд сначала рассмотрит вопрос о том, были ли меры, принятые в отношении заявителей, «предусмотрены законом». Вмешательство основывалось на положениях Закона об иностранных агентах, устанавливающего рамочное регулирование для российских некоммерческих организаций, которые считались получающими «иностранное финансирование» и занимающимися «политической деятельностью».

90. Тем не менее Суд повторяет, что выражение «предусмотренное законом» не просто подразумевает, что мера должна быть основана на национальном законодательстве, но также устанавливает требование к качеству рассматриваемого закона. Формулировки, используемые в законе, должны быть достаточно чёткими и предсказуемыми, чтобы индивиды могли иметь адекватное представление о том, в каких обстоятельствах и при каких условиях органы государственной власти имеют право прибегать к оспариваемым мерам. Внутреннее законодательство также должно предусматривать меры правовой защиты от произвольного вмешательства органов государственной власти в права, гарантированные Конвенцией.

*(i) Было ли толкование термина «политическая деятельность» достаточно ясным и предсказуемым*

**(a) Позиции сторон**

91. Заявители утверждали, что Закон об иностранных агентах определяет «политическую деятельность» как деятельность, включающую любые совместные усилия по решению социальных проблем, предпринимаемые гражданами, объединившимися в организацию. Хотя общепринятое значение политической деятельности в первую очередь касается борьбы за власть, российское законодательство изменило определение этого термина, включив в него большую часть деятельности, составляющую основу функционирования любой некоммерческой организации, тем более социально-активной организации. По смыслу Закона об иностранных агентах любая деятельность, имеющая общественный резонанс и способная повлиять на общественное мнение, считается «политической». Такое широкое определение политической деятельности было намеренно использовано властями для ограничения деятельности организаций-заявителей и пресечения распространения идей, которые отклонялись от официальной позиции или критиковали её.

92. По мнению Правительства, понятие «политическая деятельность» в Законе об иностранных агентах было с самого начала чётко сформулировано, а деятельность в области науки, культуры,

искусства, здравоохранения, благотворительности и т. д. была исключена из сферы его действия (см. пункт 15 выше). Постановление Конституционного Суда РФ 2014 года пояснило, какие формы может принимать политическая деятельность (см. пункт 38 выше). В 2016 году указанное определение было обновлено для уточнения форм и сфер, в которых может осуществляться «политическая деятельность», а также целей такой деятельности (см. пункт 28 выше). Не было никакой неопределённости в отношении объёма этого понятия, поскольку общепринятые определения политической деятельности можно найти и в словарях русского языка, в том числе в словаре «Власть. Политика. Государственная служба» 1996 года, словаре «Политика» 2001 года и в Большом энциклопедическом юридическом словаре 2006 года. Наконец, Правительство утверждало, ссылаясь на постановление по делу *Animal Defenders International v. the United Kingdom* ([GC], no. 48876/08, § 59, ECHR 2013 (extracts)), что определение «политической деятельности» в законодательстве Великобритании не является более подробным, ясным и точным, чем эквивалентное понятие в российском праве.

93. Комиссар утверждала, что применение Закона об иностранных агентах выявило фундаментальную неопределённость в отношении термина «политическая деятельность» в части его толкования исполнительной, прокурорской и судебной ветвями власти. Например, власти установили, что перевод и анализ постановлений Суда (как в случае с Центром защиты прав СМИ в Воронеже) или распространение заключения Комиссара о Законе об иностранных агентах через веб-сайт организации (организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга») представляют собой «политическую деятельность», в то время как вся подобная деятельность является законным осуществлением свободы выражения мнений. Действия, квалифицируемые как «политические» в соответствии с Законом об иностранных агентах, были одними из наиболее часто практикуемых, основных и естественных методов, которые институты гражданского общества используют для выполнения своей работы. Кроме того, они являются важными составляющими демократического процесса.

94. Международная служба по правам человека, Международная комиссия юристов, Amnesty International и Media Legal Defence Initiative охарактеризовали термин «политическая деятельность» как слишком расплывчатый, нарушающий право НКО на поддержание связей с международными организациями и предоставляющий властям слишком широкую свободу усмотрения.

#### (β) Применимые принципы

95. Суд признал, что поведение, которое способно привести к участию в политической деятельности, не может быть определено с абсолютной точностью и может включать в себя участие в мирных собраниях, публикацию заявлений в прессе, участие в радио- или телепередачах, публикации, а также вступление в профсоюзы, ассоциации или другие организации, представляющие и защищающие интересы различных групп (см. *Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, § 36, ECHR 1999-III). Безусловно, правовые взгляды по поводу того, какие цели следует считать «политическими», могут различаться, поскольку это широкое понятие, допускающее самые разные толкования (см. *Zhechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, § 39, 21 June 2007). Тем не менее норма не может считаться «законом», если она не сформулирована таким образом, чтобы гражданин мог предвидеть в разумной

в соответствующих обстоятельствах степени, что определённое поведение приведёт к конкретным правовым последствиям или санкциям (см. *Öztürk v. Turkey* [GC], no. 22479/93, § 54, ECHR 1999-VI).

(γ) Толкование и применение исключений из понятия «политическая деятельность»

96. Несмотря на то что в Законе об иностранных агентах определённые сферы деятельности были прямо исключены из понятия «политическая деятельность», российские власти и суды толковали термин «политическая деятельность» настолько широко, что к ней была отнесена обычная деятельность организаций гражданского общества, в частности, в экологической, культурной или социальной сферах. Власти могли посчитать любую деятельность, которая так или иначе связана с нормальным функционированием демократического общества, «политической» и, как следствие, потребовать от соответствующих организаций зарегистрироваться в качестве «иностранцев» или заплатить штрафы.

97. В частности, власти внесли ряд НКО в реестр иностранных агентов за осуществление следующих видов деятельности в области охраны окружающей среды: организация конференции о негативном воздействии гидротехнических сооружений на реки, охране рек, развитии экотуризма и экологическом просвещении, участие в общественном обсуждении по оценке воздействия на окружающую среду («Байкальская Экологическая Волна»); поддержка эколога (Экологический центр «Дронт»); содействие развитию экологического образования и инициатив (общественная организация «Экозащита!-Женсовет»); продвижение устойчивого управления водными ресурсами, принятие мер по стимулированию водопотребителей и проведение природоохранных акций, представление результатов социологического исследования в рамках круглого стола (Учебный центр экологии и безопасности); очистка берегов местных рек и восстановление лесов (фонд «За природу»); размещение в Интернете рисунков на тему свалки ядерных отходов и организация веломероприятий для пропаганды экологических ценностей (общественная организация «Зелёный мир»); организация дискуссий об изменении климата, его влиянии на коренные народы и влиянии добычи полезных ископаемых на земли коренных народов (Центр содействия коренным малочисленным народам Севера); участие в лесоохранной кампании и информирование общества о состоянии окружающей среды (общественное движение «За природу»); размещение в Интернете публикаций, посвящённых экологическим проблемам (ассоциация «Партнёрство для развития»); продвижение экологически чистой энергии (общественная организация «Планета надежд»); и реализация инициативы по поддержке членов Гринпис (Сибирский экологический центр) (см. пункты 210, 283, 290, 297, 311, 381, 416, 519, 533, 554 и 631 ниже).

98. К «политической деятельности» также были отнесены культурные и общественные мероприятия: круглый стол о закрытии групп полного дня в детских садах (Центр социально-трудовых прав); рекомендации относительно центра спортивной медицины, ритуальных услуг и помощи бездомным; раздача бесплатных презервативов и шприцев («Ассоциация медицинских работников города Чапаевска»); поддержка петиции губернатору о региональной программе поддержки инвалидов и участие в конференции по социальному предпринимательству (Дальневосточный центр развития гражданских инициатив и социального партнёрства); критика предложения об отмене пособия

многодетным семьям и запрета на использование питьевой воды для полива огородов (издательство «Парк Гагарина»); защита культурных объектов и территорий, подготовка экспертных заключений по этому вопросу, сбор информации об угрозах объектам культурного наследия (общественная организация «Зелёный мир» и Пермский региональный правозащитный центр); мониторинг социально-экономического развития и организация дискуссий по жилищным и социальным вопросам («Левада-Центр»); издание публикации о праве на санаторно-курортное лечение в Перми (Пермский региональный правозащитный центр); организация форумов по актуальным социальным вопросам («Пермь-36»); и обучение врачей профилактике ВИЧ-инфекции и венерических заболеваний в гомосексуальном сообществе (общественная организация «Ракурс») (см. пункты 222, 236, 304, 339, 374, 451, 540, 547 и 575 ниже).

99. Другие организации-заявители, в том числе Центр социально-трудовых прав, Центр независимых социологических исследований, ЛГБТ-организация «Выход», «Академия по правам человека», фонд «Миграция XXI век» и правозащитная организация «Женщины Дона», были признаны не соблюдающими Закон об иностранных агентах в отношении деятельности в сфере защиты прав человека, потому что они отстаивали трудовые права, права ЛГБТ, женщин и мигрантов. В других случаях памятные мероприятия считались «политической деятельностью», как, например, в делах Центра защиты прав СМИ и «Южного правозащитного центра» (см. пункты 473 и 653 ниже).

100. Приведённые примеры показывают, что исключения из сферы действия понятия «политическая деятельность», такие как культура, социальное обеспечение, охрана флоры и фауны, а также благотворительность, предусмотренные Законом об иностранных агентах (см. пункт 28 выше), были лишены смысла по причине непредсказуемого применения Закона, с которым согласились российские суды. Например, природоохранная организация «Байкальская Экологическая Волна», занимающаяся охраной флоры и фауны, что не считается политической деятельностью, была признана занимающейся «политической деятельностью» после того, как выразила мнение о решениях государственных органов по защите растений и другим вопросам окружающей среды, поскольку «выражение мнений по поводу решений государственных органов» представляет собой «политическую» деятельность (см. пункт 215 ниже).

#### (д) Разграничение деятельности организации и деятельности её сотрудников

101. Конституционный Суд РФ потребовал от властей ограничивать деятельность членов и руководителей организаций, осуществляемой ими в личном качестве, от их деятельности, осуществляемой от имени организации. Только последняя может подпадать под понятие «политической деятельности» в соответствии с Законом об иностранных агентах (см. пункт 39 выше). Однако на практике любые заявления или позиции директоров организаций-заявителей обычно приписывались самим организациям без выяснения, были ли они сделаны или выражены в личном качестве или от имени организации. В делах Центра гражданского образования и прав человека, Экологического центра «Дронгт», фонда «Правовая миссия», Центра защиты прав СМИ, движения «За права человека», общественной организации «Планета надежд», центра «Возрождение», правозащитной организации «Школа призывника», Информационно-аналитического центра «Сова» и

общественной организации «Женщины Дона» власти сочли заявления, сделанные руководителями этих организаций в ходе дискуссий, интервью или на веб-сайтах, а также их участие в проектах одним из аспектов «политической деятельности» организаций-заявителей (см. пункты 257, 283, 444, 472, 512, 554, 596, 624, 659 и 689 ниже). В делах общественной организации «Байкальская Экологическая Волна» и Пермского регионального правозащитного центра комментарии директора в личном блоге журналиста, заявление о запрете сжигания сельскохозяйственных культур, направленное в государственные органы, и личный блог учредителя были признаны «политической деятельностью» самих организаций (см. пункты 210 и 540 ниже). В случае с рязанским «Мемориалом» власти сочли фотографии, размещённые директором организации-заявителя на его личной странице в социальной сети, «политической деятельностью» (см. пункт 603 ниже). Из этого следует, что в отсутствие какого-либо чёткого и предсказуемого правового регулирования организации-заявители должны были мириться с риском того, что любые заявления их директоров, членов или учредителей и даже комментарии в их личных аккаунтах в социальных сетях могут быть квалифицированы как «политическая деятельность» самих организаций.

102. В других случаях власти связывали работу директоров организаций-заявителей в государственных органах, в которые они были назначены в личном или профессиональном качестве, а не в качестве представителей соответствующих организаций, с деятельностью самих организаций. В делах Правозащитной ассоциации, «Ассоциации медицинских работников города Чапаевска», Центра гражданского образования и прав человека, Комитета против пыток и Центра защиты прав СМИ работа их руководителей или учредителей в Совете по правам человека при Президенте РФ и региональных органах власти рассматривалась властями как «политическая деятельность» самих организаций-заявителей (см. пункты 208, 236, 257, 270 и 472 ниже).

#### (ε) Толкование форм «политической деятельности»

103. Конституционный Суд РФ также определил формы, которые может принимать намерение заниматься политической деятельностью, и доказательства, подтверждающие наличие такого намерения. Он также подчеркнул, что конечной целью политической деятельности является влияние на процесс принятия решений государственными органами и на государственную политику (см. пункт 39 выше). Однако на практике власти обошлись без необходимости доказывать, что высказываемые мнения имели потенциальное влияние на их решения. В случае общественной организации «Экологическая вахта Сахалина» власти сочли подписание письма, адресованного украинским экологическим организациям и активистам и опубликованного на сайте Центра охраны дикой природы во время российско-украинского конфликта в 2014 году, «политической деятельностью». Письмо не было адресовано властям какого-либо государства, его адресатами были исключительно экологические организации и активисты Украины, оно не содержало каких-либо просьб или требований, адресованных властям (см. пункты 610 и 612 ниже). Тем не менее российские суды сочли письмо солидарности «политической деятельностью» со стороны организации-заявителя. В деле «Левада-Центра» национальные суды постановили, что мнения о российском политическом режиме, высказанные директором организации-заявителя и главой одного из её отделов на лекции, в



интервью и в статьях, опубликованных в Интернете, свидетельствуют о том, что «Левада-Центр» вёл «политическую деятельность»; суды пришли к такому выводу, не проанализировав, способствовали ли эти мнения изменениям в политике властей (см. пункт 453 ниже).

(ст) Вывод

104. Поскольку термин «политический» по своей сути является расплывчатым и может быть предметом различных толкований, потребность в его устойчивом, последовательном и предсказуемом толковании в рассматриваемых делах была тем более острой. Словари, на которые ссылалось Правительство, могут использоваться для определения обычного значения слов, но не заменяют законодательной точности и устойчивой судебной практики. Российские власти использовали расширительное и непредсказуемое толкование термина «политическая деятельность», который использовался в Законе об иностранных агентах, включив в него даже те виды деятельности, которые были прямо перечислены как исключённые из сферы его действия, и не проводили различий между деятельностью самих организаций, деятельностью их директоров или членов в личном качестве и деятельностью, которая не преследовала цель оказывать влияние на решения и политику государства. Хотя Закон об иностранных агентах для квалификации деятельности как политической требовал наличия цели в виде влияния на государственную политику (см. пункт 28 выше), практика исполнительных и иных органов власти распространила понятие «политическая деятельность» на любые формы публичной защиты общественных интересов по чрезвычайно широкому кругу вопросов, не устанавливая, осуществляла ли организация свою деятельность с целью оказания влияния на государственную политику. Классификация деятельности НКО по этому критерию — независимо от того, является ли она «политической деятельностью» — дала противоречивые результаты и создала неопределённость для НКО, желающих участвовать в деятельности гражданского общества, в частности, в сферах защиты прав человека, окружающей среды или благотворительности, тем более что национальные суды не смогли дать последовательных разъяснений относительно того, какие действия образуют или не образуют «политическую деятельность» (см. *Zhechev*, цит. выше, § 55, и *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria (no. 2)*, no. 34960/04, § 39, 18 October 2011).

(ii) *Является ли применение положений об «иностранном финансировании» достаточно предсказуемым*

(а) Позиции сторон

105. Заявители указали, что положения об иностранном финансировании, содержащиеся в Законе об иностранных агентах, не были предсказуемыми и не устанавливали какой-либо конкретной суммы, периода или формы иностранного финансирования, необходимых для объявления организации «иностранном агентом». Российские власти применяли чрезмерно широкое и непредсказуемое толкование термина «иностранное финансирование». Как показало применение Закона об иностранных агентах, на практике иностранным финансированием считалось не только получение самой НКО денежных средств или иного имущества, но и денежные выплаты их сотрудникам или

членам, а также совместная деятельность с другими организациями, признанными «иностранными агентами». Даже отказ от получения иностранного финансирования не гарантировал, что организации, отказавшейся от такого финансирования, не будет присвоен ярлык «иностранный агент». Кроме того, у получателей средств не было возможности проверить точный источник финансирования, поскольку информация о гражданстве отправителя или источнике средств организации-отправителя не была общедоступной, а российское законодательство не возлагало на организации обязанности по проверке происхождения денежных средств, направленных из другой российской организации.

106. Правительство утверждало, что термин «иностранное финансирование» чётко определён в Законе и дополнительно разъяснён Конституционным Судом РФ. Конкретные параметры такого финансирования — временные (продолжительность или частота финансирования), количественные (сумма или объём финансирования) или материальные (представляло ли финансирование пожертвование, грант или награду) -- не имели значения, пока средства поступали из иностранного источника. Закон применялся к денежным средствам и любому другому имуществу; форма, в которой было получено финансирование, — например, зачисление на банковский счёт или оплата мероприятий, услуг или иных расходов — не имела юридического значения. Такие средства и имущество должны были быть получены после даты вступления в силу Закона об иностранных агентах. Закон не требовал от властей доказательств того, что организация знала об иностранном происхождении полученных ею средств. Организации, занимающиеся «политической деятельностью», должны были нести риск незнания происхождения своего финансирования. Если бы власти были обязаны доказывать, что получатель знал об иностранном происхождении средств, это затруднило бы обеспечение соблюдения положений о непрямом иностранном финансировании.

(β) Цель выплат

107. Суд отмечает, что Закон об иностранных агентах не содержит каких-либо правил в отношении цели «иностранного финансирования» и не требует от властей установления какой-либо связи между таким финансированием и предполагаемой «политической деятельностью» организации. Отсутствие каких-либо правил, касающихся назначения выплат, приводило к абсурдным ситуациям, таким как в деле Центра гражданского образования и прав человека, когда российские власти и суды пришли к выводу о том, что организация «финансировалась» из «иностранного источника», поскольку гостиница в Осло вернула чрезмерно уплаченные средства за аренду конференц-залов и помещений (см. пункт 259 ниже).

(γ) Разграничение между средствами, полученными организацией,  
и средствами, полученными её сотрудниками

108. Термин «иностранное финансирование» также использовался властями без разбора для обозначения любых выплат — не только тех, которые были направлены организациям-заявителям, но и тех, которые были получены их членами или директорами, даже если они действовали в личном качестве без участия организации. Например, «Южный правозащитный центр» был признан «иностранным агентом», в частности, на том основании, что руководитель организации-заявителя

получил средства на приобретение обратных авиабилетов из Сочи в Москву для посещения Немецкого культурного центра им. Гёте (Гёте-Институт), где он принял участие в мероприятии в своём личном качестве, а не в качестве главы организации-заявителя (см. пункты 652 и 654 ниже).

(δ) Толкование понятия «иностранные источники»

109. Закон об иностранных агентах определяет термин «иностранный источник» как включающий в себя и непосредственно иностранные источники, например иностранные государства, учреждения, ассоциации и физические лица, и любые российские организации, «получающие средства и другое имущество из этих источников» (см. пункт 15 выше). Такое российское юридическое лицо необязательно должно быть обозначено как «иностранный агент» или иным образом идентифицировано как «иностранный источник» в момент предоставления средств. Закон не устанавливает каких-либо критериев, в соответствии с которыми российская организация может быть отнесена к этой категории, таких как пороговая сумма или процент от годового бюджета или использование целевых иностранных фондов для субгрантов национальным организациям. Это создаёт ситуацию неопределённости, когда символическое пожертвование из-за рубежа может привести к тому, что власти будут классифицировать российскую организацию как иностранный источник средств, а любые организации, получившие средства от этой организации, как «иностранных агентов». Например, екатеринбургский «Мемориал» не получал никакого финансирования непосредственно из иностранных источников. Однако, поскольку другая организация-заявитель, Международный Мемориал, оплачивала его счета за страхование, коммунальные услуги, электроэнергию и телефон в течение двухлетнего периода, власти сочли это достаточным доказательством «иностранного финансирования», поскольку Международный Мемориал был признан «иностранным агентом» (см. пункт 696 ниже). Издательство «Парк Гагарина» было внесено в реестр иностранных агентов, поскольку оно получало средства от российского благотворительного фонда, который, как впоследствии выяснилось, финансировался из-за рубежа (см. пункт 339 ниже). В деле правозащитной организации «Школа призывника» тот факт, что другая организация-заявитель, признанная «иностранным агентом», фонд «Правовая миссия», заплатила за её веб-сайт и офис, был рассмотрен в качестве доказательства «иностранного финансирования» (см. пункт 624 ниже).

110. Отсутствие чётких и предсказуемых критериев даёт властям неограниченную свободу усмотрения для выводов о том, что организации-заявители получали «иностранное финансирование», независимо от того, насколько отдалённой или незначительной была их связь с предполагаемым «иностранным источником». Примеры дел ассоциации «ГОЛОС» и фонда «Так-Так-Так» иллюстрируют это. В обоих делах руководители организаций-заявителей также входили в советы директоров некоторых других организаций, которым был присвоен ярлык «иностранного агента». Тот факт, что эти другие организации получали иностранное финансирование, был для российских властей достаточным для того, чтобы связать «иностранные источники» с организациями-заявителями через их директоров (см. пункты 355 и 666 ниже). Суд считает, что организации-заявители не могли разумно предвидеть, что такие неправдоподобные и произвольные связи будут установлены и что полученные

ими средства будут характеризоваться своим иностранным происхождением, независимо от того, сколько звеньев разделяло организацию-получателя и предполагаемый «иностраннный источник».

(ε) Наличие законной возможности отказаться от иностранного финансирования

111. Наконец, Суд полагает, что обстоятельства, при которых отказ от иностранного финансирования мог считаться обоснованным, не были ни ясными, ни предсказуемыми. В деле ассоциации «ГОЛОС» суд первой инстанции установил, что, отказавшись от денежного приза из Норвегии, ассоциация «ГОЛОС» обоснованно отказалась от иностранного финансирования, что сделало Закон об иностранных агентах неприменимым. Однако вскоре после этого в ходе апелляционного производства тот же суд установил, что отказ от тех же призовых денег представлял собой получение иностранного финансирования, поскольку, отказавшись от получения этих средств, ассоциация «ГОЛОС» приняла решение о своей судьбе и продемонстрировала «полномочия владельца» в отношении этой суммы (см. пункт 355 ниже). Это решение было пересмотрено только после того, как по заявлению омбудсмена была инициирована чрезвычайная процедура. Другой пример — общественная организация «Экологическая вахта Сахалина», которая сразу после включения в реестр иностранных агентов отказалась от иностранного финансирования и попросила исключить её из реестра. Однако власти отказали ей в исключении из реестра иностранных агентов на том основании, что от неё требовалось вернуть всё финансирование, полученное от иностранных спонсоров за весь период деятельности, а не только с момента её включения в реестр иностранных агентов (см. пункт 612 ниже).

(στ) Вывод

112. Как показывают вышеприведённые примеры, заявители не могли предвидеть с достаточной степенью предсказуемости, какое финансирование и какие источники финансирования будут квалифицироваться как «иностранное финансирование» для целей регистрации в качестве «иностранного агента». Правовая норма об иностранном финансировании, допускающая на практике чрезмерно расширительное и непредсказуемое толкование, как видно из обстоятельств настоящего дела, не отвечает требованию «качества закона» и лишает заявителей возможности определять своё финансовое положение.

*(iii) Является ли термин «иностраннный агент» достаточно ясным и предсказуемым*

(α) Позиции сторон

113. Заявители утверждали, что термин «иностраннный агент» был намеренно использован в Законе об иностранных агентах с целью создать у общественности впечатление, что российские НКО действуют в России под руководством и в интересах «иностраннных» государств или организаций. В соответствии с общепринятым значением термин «агент» относится к лицу, выполняющему поручения от имени другого. Согласно определению Гражданского кодекса РФ, одна сторона агентского договора (агент) обязывается совершать юридические и иные действия по поручению другой стороны (доверителя) за вознаграждение. Однако этот термин получил широкое и новое толкование в Законе

об иностранных агентах и в практическом применении этого Закона, поскольку объём термина был расширен, чтобы включить любую российскую организацию, занимающуюся политической деятельностью, при этом необязательно в интересах иностранного спонсора. Понятие «иностранный агент», используемое в Законе США об иностранных агентах (Соединённые Штаты являются единственной юрисдикцией, в которой существовал такой же термин), которое, по утверждению властей, является сопоставимым аналогом для российского Закона об иностранных агентах, между тем принципиально отличается от последнего. Закон США об иностранных агентах связывал статус «иностранного агента» с осуществлением деятельности «по приказу, запросу и указанию или под контролем» иностранного принципала и «в интересах» такого принципала. Оба этих условия были необходимы для того, чтобы лицо было зарегистрировано в качестве «иностранного агента».

114. Правительство утверждало, что термин «иностранный агент» был достаточно чётким, а его применение на практике — предсказуемым, во-первых, потому что он был определён в Законе об иностранных агентах, а во-вторых, потому что он сам по себе является устоявшейся правовой категорией. В сфере гражданского права «агент» — это лицо, уполномоченное действовать от имени другого лица или выполнять официальные и деловые поручения другого лица. Логично было применить этот термин к российским НКО, получающим финансирование из иностранных источников для осуществления определённых видов деятельности. Власти считали, что определение «агента иностранного принципала» в Законе США об иностранных агентах, которое охватывает любое лицо, вовлечённое в политическую деятельность и общественные отношения или собирающее и выплачивающее пожертвования, по существу аналогично определению «иностранного агента» в российском праве.

115. ИППП указал, что Закон США об иностранных агентах требует доказательств наличия отношений «принципал — агент» между «иностранным агентом» и его «иностранным принципалом», что подразумевает высокий уровень зависимости и контроля между местным объединением и его иностранным спонсором. Напротив, для российской НКО, участвующей в «политической деятельности», получения финансирования из-за рубежа было достаточно для признания «иностранным агентом». Не нужно было доказывать, что она действовала «в интересах» какого-либо иностранного лица.

116. Венгерские НКО и Хельсинкский фонд по правам человека заявили, что аналогия российских властей с Законом США об иностранных агентах является глубоко ошибочной, поскольку Закон США об иностранных агентах был нацелен не на гражданское общество, а на профессиональных лоббистов, то есть политических игроков, действующих от имени властей, что противоположно деятельности НКО.

#### (β) Позиция Суда

117. Суд считает, что каким бы ни было общепринятое значение или юридическое определение того или иного термина, законодатель вправе принять иное значение для целей конкретного правового акта, если оно сформулировано с достаточной точностью и остаётся достаточно ясным и предсказуемым в своём применении. Определение «иностранного агента», используемое в Законе об иностранных

агентах, ввело другое понятие агента, в рамках которого агент может действовать или не действовать в интересах принципала, как следует из текста документа (см. пункт 15 выше: «в том числе... деятельность, осуществляемая в интересах иностранных источников финансирования»). Это определение охватывает все ситуации, в которых российская НКО получала «иностранное финансирование» и занималась «политической деятельностью», в том числе когда финансирование не предполагало контроль и руководство со стороны донора, и, по-видимому, основано на предположении, что «иностранное финансирование» — независимо от суммы, способов или условий его предоставления — приравнивается к иностранному контролю. Такое определение агентских отношений действительно может быть широким и новым, однако нет никаких сомнений в том, что любые российские НКО, получающие любое количество «иностранного» финансирования, могут подпадать под действие этого законодательства. Следовательно, Суд приходит к выводу, что вопрос о ясности или предсказуемости этого определения не стоит и что применённая в деле заявителей мера должна быть рассмотрена ниже с точки зрения требования необходимости.

*(iv) Вывод относительно соблюдения требования законности*

118. Суд установил выше, что два ключевых понятия Закона об иностранных агентах, в том виде, в каком они сформулированы и истолкованы на практике российскими властями, не соответствуют требованию предсказуемости. Факты настоящего дела показывают, что судебный контроль не обеспечил адекватных и эффективных гарантий против произвольного и дискриминационного использования широкой свободы усмотрения, предоставленной исполнительной власти (ср. *Lashmankin and Others v. Russia*, nos. 57818/09 and 14 others, § 430, 7 February 2017). Этого было бы достаточно для установления нарушения статьи 11 Конвенции, толкуемой в свете статьи 10, на том основании, что вмешательство не было предусмотрено законом. Тем не менее Суд отмечает, что вопросы, поднимаемые в настоящем деле, тесно связаны с более широким вопросом о том, было ли вмешательство «необходимым в демократическом обществе». В частности, Суд должен проверить, отвечали ли ограничения деятельности заявителей «острой общественной необходимости» и были ли они соразмерны преследуемым целям (см. *Koretskyu and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, § 49, 3 April 2008, и *Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov*, цит. выше, § 65).

**(с) Законная цель**

119. Заявители согласились, что вмешательство преследовало законную цель осуществления контроля со стороны общества и властей над расходованием средств, полученных из иностранных источников.

120. Правительство утверждало, что вмешательство было направлено на обеспечение общественного контроля, безопасности и большей прозрачности в отношении политической деятельности НКО, финансируемых из-за рубежа.

121. Третьи лица, допущенные к участию в процессе, включая ИППП, Спецдокладчика, венгерские НКО, Международную комиссию юристов и Amnesty International, утверждали, что защита

суверенитета и безопасности не может служить законным основанием для введения ограничений в отношении организаций гражданского общества.

122. Суд в целом признаёт, что цель повышения прозрачности в отношении финансирования организаций гражданского общества может соответствовать законной цели охраны общественного порядка в соответствии с пунктом 2 статьи 11.

**(d) «Необходимо в демократическом обществе»**

*(i) Общие принципы*

123. Суд напоминает, что способность граждан создавать юридическое лицо для коллективных действий в сфере, представляющей взаимный интерес, является одним из наиболее важных аспектов права на свободу объединений, без которого это право было бы лишено всякого смысла. То, как национальное законодательство закрепляет эту свободу, и её практическое применение властями показывают состояние демократии в соответствующей стране. Конечно, государства имеют право удостовериться в том, что цель и деятельность объединения соответствуют законодательству, но полномочия государства по защите своих институтов и граждан от объединений, которые могут представлять угрозу, должны использоваться с осторожностью, в качестве исключений из свободы объединений, толковаться ограничительно, и только веские и убедительные причины могут оправдать ограничение этой свободы. Любое вмешательство должно отвечать «острой общественной необходимости»; таким образом, понятие «необходимый» не обладает гибкостью таких терминов, как «полезный» или «желательный» (см. *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 10 July 1998, § 40, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, и *Gorzelik and Others*, цит. выше, § 88 и 94–95).

124. Суд признал, что функция создания различных площадок для публичных дебатов не ограничивается СМИ, но также может выполняться, среди прочего, НКО, деятельность которых является важным элементом содержательных публичных дискуссий. Суд согласился с тем, что, когда НКО привлекает внимание к вопросам, представляющим общественный интерес, она выполняет роль общественного наблюдателя, столь же важную, как и роль СМИ, и может быть охарактеризована как общественный «сторожевой пёс», что гарантирует такую же степень защиты по Конвенции, которая предоставляется СМИ. Суд признал, что гражданское общество вносит важный вклад в обсуждение государственных дел. То, как «общественные наблюдатели» осуществляют свою деятельность, может оказывать существенное влияние на надлежащее функционирование демократического общества. Возможность СМИ выполнять свою жизненно важную роль «общественного наблюдателя» в распространении информации по вопросам, представляющим общественный интерес, отвечает интересам демократического общества точно так же, как и создание аналогичных условий для НКО, тщательно надзирающих за деятельностью государства (см. *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], no. 18030/11, § 166–167, 8 November 2016, с последующими ссылками).

125. Кроме того, уместно напомнить, что внутри Европы существует множество исторических, культурных и политических различий, так что каждое государство может формировать своё собственное демократическое видение. Благодаря своему прямому и постоянному контакту с

ключевыми движущими силами своих стран, обществ и потребностей, законодательные и судебные власти лучше других способны оценить конкретные трудности, связанные с охраной демократического порядка в своём государстве. Поэтому государству должна быть предоставлена определённая свобода усмотрения в отношении этой оценки, характерной для конкретной страны, носящей комплексный характер и имеющей важнейшее значение для принятия законодательных решений, о которых идёт речь в настоящем деле (см. *Animal Defenders International*, цит. выше, § 111).

(ii) *Было ли создание специального статуса «иностранный агент» необходимым в демократическом обществе*

(a) *Позиции сторон*

126. Заявители утверждали, что сам термин «агент», даже без прилагательного «иностранный», имеет однозначно негативный оттенок в российском контексте. Со времён сталинского режима слово «агент», употребляемое идиоматически, наделялось резко негативным значением, оказываясь в одном смысловом ряду со словами «диверсант», «шпион» и «предатель». Тот факт, что российские власти полностью осознавали такие негативные коннотации, был очевиден из их решительного возражения против того, чтобы их представитель в Суде именовался «агентом российских властей». Суд согласился не использовать этот термин для описания представителя российских властей в отличие от описания представителей других государств-членов, именуемых агентами. Масштабный опрос населения России, проведённый в декабре 2016 года, показал, что 60 % респондентов имеют отрицательные ассоциации с термином «иностранный агент», 30 % населения сообщили о наличии нейтральных ассоциаций и только 3 % сообщили о положительных ассоциациях. Сами государственные органы прямо связывали «политическую деятельность» по смыслу Закона об иностранных агентах с антигосударственными действиями и подрывом конституционного строя. Ярлык «иностранный агент» был настолько позорным и оскорбительным, что некоторые из организаций-заявителей, во избежание публичного унижения, отказались от иностранного финансирования и, следовательно, были вынуждены свернуть свои программы и полностью или частично прекратить свою деятельность, что было типичным проявлением «охлаждающего эффекта».

127. Правительство настаивало на том, что термин «иностранный агент» не имеет негативных коннотаций. Они сослались на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2014 года, согласно которому отнесение российских НКО к категории выполняющих функции «иностранный агент» обусловлено получением средств и иного имущества из иностранных источников и направлено на определение их в качестве «особых субъектов политической деятельности, осуществляемой на территории России». Конституционный Суд не утверждал, что эти организации представляют угрозу для государства или общественных институтов, «даже если они действовали по приказу или от имени иностранных спонсоров». «Попытки установить негативный контекст» термина «иностранный агент» были стереотипом советской эпохи, который в сегодняшних реалиях утратил смысл. Данное обозначение не подразумевает какой-либо негативной оценки любой такой организации со стороны государства и не может быть истолковано как проявление недоверия



или желания дискредитировать эти организации, их цели или деятельность. Правительство подчеркнуло, что регистрация организаций-заявителей в качестве «некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», никоим образом не повлияла на их способность свободно выражать свои идеи и заниматься политической деятельностью, включая их способность принимать участие в дебатах. Правительство придавало решающее значение тому факту, что Закон об иностранных агентах не предусматривал ликвидации организаций за нарушение обязанности по регистрации в качестве «иностранного агента».

128. Комиссар отметила, что термин «иностранный агент» несёт в себе сильные негативные коннотации, поскольку в российском историческом контексте он обычно ассоциировался с понятием «иностранный шпион» или «предатель». Законодательные поправки ограничили возможности организаций-«иностранцев» взаимодействовать с государственными должностными лицами и осуществлять определённые виды общественной деятельности. Использование ярлыка «иностранный агент» повлияло не только на способность некоммерческих организаций сотрудничать с государственными учреждениями, но и на их отношения с другими партнёрами и широкой общественностью. НКО-«иностранцы» также стали объектами клеветнической кампании в СМИ: экологическую организацию «Планета надежд» обвинили в «промышленном шпионаже, финансируемом на деньги США», а её директору пришлось бежать из России.

129. Международная комиссия юристов, Amnesty International и Хельсинкский фонд по правам человека подчеркнули стигматизирующий эффект навешивания ярлыка «иностранцев» на НКО. Такие меры являются вмешательством в право на свободу объединений в соответствии со статьёй 11 Конвенции. Поскольку они также повлияли на способность НКО и их представителей участвовать в публичных дебатах, подобные меры аналогичным образом представляют собой вмешательство в право на свободу выражения мнений в соответствии со статьёй 10 Конвенции.

130. Венгерские НКО утверждали, что стигматизация НКО служит для дискредитации тех, кто высказывается против негативных действий властей. Критика власти приравнивалась к критике самого государства.

(β) Выбор предположительно стигматизирующего термина

131. Стороны разошлись во мнениях относительно ассоциаций, которые вызывает термин «иностранный агент». Заявители, третьи лица, допущенные к участию в процессе, и независимые эксперты, включая Комиссара и Венецианскую комиссию, считали, что он имел «коннотацию остракизма или стигмы» для значительной части населения России и, следовательно, мог представлять угрозу свободному осуществлению деятельности некоммерческих организаций, которым он был присвоен (см. пункты 50 и 51 выше). Венецианская комиссия подчеркнула, что даже вне специфического российского исторического контекста термин «иностранный агент» всегда имел негативный оттенок, поскольку предполагал, что организация действует «от имени и в интересах иностранного источника», а не в интересах российского общества (пункт 55 Заключения). Правительство утверждало, ссылаясь на постановление Конституционного Суда РФ, что термин «иностранный агент» утратил негативный оттенок, который он имел в прошлом. Суд отмечает, что

Правительство не подкрепило свои утверждения какими-либо доказательствами, в то время как результаты масштабного опроса общественного мнения населения России скорее свидетельствуют об обратном (см. пункт 126 выше). Правительство также не дало никаких объяснений или по крайней мере указаний относительно того, почему был выбран термин «иностранный агент», какие альтернативы рассматривались и принимались ли во внимание коннотации этого термина.

132. Суд ранее установил, что даже в тех случаях, когда меры, принятые властями, фактически не ограничивали право объединения на осуществление своей деятельности, использование стигматизирующих формулировок для описания этого объединения могло иметь неблагоприятные последствия для его деятельности. Использование враждебных терминов представляет собой вмешательство в права объединения и должно быть обосновано как необходимое в демократическом обществе (см. *Leela Förderkreis e.V. and Others*, цит. выше, § 84–101, и ср. *Aliyev v. Azerbaijan*, nos. 68762/14 and 71200/14, § 210, 20 September 2018). Суд также отмечает мнение Суда Европейского Союза о том, что определение организаций гражданского общества как «организаций, получающих поддержку из-за рубежа», способно создать общую атмосферу недоверия к этим организациям и стигматизировать их (см. пункт 47 выше).

133. Стороны, по всей видимости, согласны с тем, что термин «агент» в его общепринятом значении обозначает физическое или юридическое лицо, которое выполняет определённую работу или задачи по приказу или указанию другого физического или юридического лица («принципал») в обмен на вознаграждение в рамках отношений «принципал» — «агент». Термин «агент» последовательно используется в этом значении в российском гражданском праве, федеральном законодательстве и подзаконных актах, а также во многих других юрисдикциях. Добавление прилагательного «иностранный» подразумевает, что принципал является иностранным лицом, от имени которого действует агент.

134. Как Суд отметил выше в пункте 117, определение «иностранного агента» в Законе об иностранных агентах ввело понятие агентства, в соответствии с которым контроль донора над получателем средств фактически подразумевается, а не устанавливается в каждом конкретном случае, даже в ситуации, когда получатель средств сохраняет полную управленческую и оперативную независимость в плане определения своих программ, политик и приоритетов. Кроме того, эта презумпция была неопровержима, поскольку любые доказательства операционной независимости получателя средств от донора не имели юридического значения для признания данной организации «иностранным агентом», одного факта получения любой суммы из «иностранных источников» было достаточно.

135. Административная и судебная практика по делам заявителей подтвердила такое толкование агентских отношений: ни Минюст, ни суды не посчитали нужным доказывать, что организации-заявители действовали в интересах иностранных источников, и сочли тот факт, что они получали иностранное финансирование и вели политическую деятельность, достаточным доказательством того, что они являются «иностранными агентами». Ни в одном из дел заявителей не утверждалось и не было доказано, что они действовали от имени, по приказу или в интересах иностранного лица или что они

не были независимыми субъектами в своих сферах деятельности. Например, в случае «Южного правозащитного центра» организация получила средства от другой российской НКО, которая уже была включена в реестр иностранных агентов, для создания собственного веб-сайта (см. пункт 652 ниже). Другой заявитель, общественная организация «Мир женщины», получил пожертвование от российской НКО для проведения информационно-просветительского мероприятия по предотвращению домашнего насилия, а третий заявитель, фонд «Так-так-так», использовал средства посольства Франции в Москве для проведения семинара, посвящённого безопасности правозащитников (см. пункты 666 и 680 ниже). Принимая решение о регистрации этих организаций в качестве «иностранных агентов», ни Минюст, ни суды не позаботились о том, чтобы доказать, что они действовали в качестве «агентов» в интересах организаций, указанных в качестве источников их иностранного финансирования.

136. Таким образом, Суд считает, что присвоение ярлыка «иностранный агент» любым организациям-заявителям, которые получали какие-либо средства от иностранных организаций, было неоправданным и предвзятым, а также могло оказать сильное устрашающее и стигматизирующее воздействие на их деятельность. Это клеймо обозначало их как находящихся под иностранным контролем, не принимая во внимание тот факт, что они считали себя членами национального гражданского общества, отстаивающими права человека, верховенство закона и развитие человеческого потенциала на благо российского общества и демократической системы.

#### (γ) Создание новой категории НКО-«иностранных агентов»

137. Выбор термина для обозначения новой категории российских некоммерческих организаций является частью более широкого вопроса о том, можно ли оправдать создание такого статуса «необходимостью в демократическом обществе».

138. Суд повторяет, что государство, в соответствии с Конвенцией, может принимать общие меры в отношении заранее определённых ситуаций, независимо от фактов каждого дела, даже если это может привести к затруднениям для отдельных лиц. Для того чтобы определить соразмерность общей меры, Суд должен в первую очередь оценить законодательные решения, лежащие в её основе, и качество парламентской и судебной оценки необходимости этой меры, придавая особое значение действию пределов усмотрения (см. *Animal Defenders International*, цит. выше, § 106–110).

139. Демократический процесс является непрерывным и должен постоянно поддерживаться свободным и плюралистическим общественным обсуждением, а также продвигаться множеством субъектов гражданского общества, включая отдельных активистов и НКО (*ibid.*, § 111). Там, где были выявлены риски для этого процесса, иностранное участие в отдельных чувствительных областях, таких как выборы или финансирование политических движений, может оправдывать более строгое регулирование или ограничения со стороны государства, поскольку обеспечение прозрачности деятельности НКО, получающих значительное иностранное финансирование, является законной целью. Тем не менее, как Суд установил выше, сфера действия Закона об иностранных агентах и, в частности, определение «политической деятельности» выходят далеко за рамки того, что обычно считается вопросами национальной безопасности или чувствительных интересов государства. По сути,

регулирование основано на представлении о том, что такие вопросы, как уважение прав человека и верховенство закона, являются «внутренними делами» государства и что любой внешний надзор за такими вопросами подозрителен и представляет потенциальную угрозу национальным интересам. Это представление несовместимо с историей разработки и основополагающими ценностями Конвенции как инструмента европейского общественного порядка и коллективной безопасности: права всех лиц в рамках правового пространства Конвенции вызывают озабоченность у всех государств — членов Совета Европы.

140. В этой связи Суд напоминает, что ещё до принятия Закона об иностранных агентах законодательство о некоммерческих организациях содержало механизмы, позволявшие государству и обществу осуществлять контроль за получением и расходованием средств некоммерческими организациями, в том числе средств из иностранных источников. Власти не обозначили каких-либо недостатков или рисков злоупотреблений в рамках ранее существовавшего законодательного регулирования, на устранение которых было бы направлено создание нового статуса «иностранных агентов», что не позволяет Суду оценить обоснованность нового регулирования. Вместо этого представляется, что статус «иностранного агента» был введён для того, чтобы отделить заявителей от других некоммерческих организаций и подвергнуть их и их деятельность гораздо более строгому контролю со стороны государства.

141. Организация, после присвоения ей статуса «иностранного агента», сталкивалась не только с дополнительными требованиями к бухгалтерскому учёту и отчётности, которые Суд рассмотрит ниже, но и с рядом неблагоприятных (выходящих за рамки чисто юридических) последствий. Комиссар и Венецианская комиссия отметили, что некоммерческая организация, обозначенная как «иностранный агент», «скорее всего, столкнётся с атмосферой недоверия, страха и враждебности, что затруднит её деятельность». Они привели пример, когда бездомные отказывались от убежища, предложенного представителями гуманитарной НКО, потому что не хотели получать помощь от «иностранных агентов» (пункт 54 Заключения).

142. Суд особенно обеспокоен тем фактом, что статус «иностранного агента» серьёзно ограничил возможности организаций-заявителей взаимодействовать с представителями государственных органов, в том числе с теми, с кем они работали вместе в течение многих лет до их регистрации в качестве «иностранных агентов». Комиссар и Венецианская комиссия отметили, что представители государственных учреждений, вероятно, не захотят сотрудничать с организациями-«иностранными агентами», в том числе для обсуждений возможных изменений в законодательстве или государственной политике (пункт 55 Заключения). Такой риск действительно материализовался. Например, по делу екатеринбургского «Мемориала» Министерство общего и профессионального образования Свердловской области направило письмо № 02-01-82/1861 от 10 марта 2017 года, предписывающее руководителям средних и высших учебных заведений области «принять меры по ограничению участия работников образования и учащихся» в мероприятиях, организуемых этой организацией-«иностранным агентом». Центр гражданского образования и прав человека получил письма от четырёх государственных и муниципальных образовательных учреждений, в которых

говорилось, что эти учреждения больше не желают сотрудничать с организацией-заявителем после её регистрации в качестве «иностранный агент». Общественная организация «Экологическая вахта Сахалина», после её включения в реестр «иностранных агентов», получила аналогичное письмо от Сахалинского областного пограничного управления, с которым ранее успешно сотрудничала в борьбе с браконьерством.

143. Органы исполнительной власти стремились дистанцироваться от организаций-«иностранных агентов» и разорвать любые связи с их директорами или членами. В деле общественной организации «Мир женщины» указом губернатора Калининградской области № 196 от 30 декабря 2015 года членам организаций-«иностранных агентов» было запрещено входить в состав Общественно-политического совета при губернаторе, а директор организации-заявителя был исключён из этого совета. 14 сентября 2015 года юрист Пермского правозащитного центра был лишён возможности участвовать в заседании квалификационной коллегии судей из-за его связей с организацией-«иностранным агентом». В конце концов он смог продолжить свою работу, но не раньше, чем сменил свой статус.

144. Ограничения для организаций-«иностранных агентов» на участие в политической и общественной жизни российского общества постепенно нашли своё отражение в федеральном законодательстве. Ряд поправок к законам о выборах лишает такие организации любой формы участия в каких бы то ни было выборах (см. пункт 30 выше). Организациям-заявителям, которые ратуют за честные выборы и выступают в качестве «наблюдателей за выборами», — к примеру, ассоциации «ГОЛОС» и фонду «ГОЛОС» — было отказано в возможности продолжить свою миссию в качестве независимых наблюдателей за выборами. В изменённом законодательстве положение российских организаций-«иностранных агентов» было приравнено к положению иностранных или международных наблюдателей. Законодательство установило процедуру направления приглашения иностранным или международным наблюдателям, но не определило эквивалентную процедуру для приглашения национальных организаций, что фактически свело на нет любые усилия российских организаций по наблюдению за выборами после того, как они были включены в список «иностранных агентов».

145. Впоследствии ограничения на деятельность организаций-«иностранных агентов» были распространены далеко за пределы сферы политики, чтобы подорвать их миссию в качестве независимых наблюдателей за государственными субъектами в других областях. Поправки 2018 года лишили организации, признанные «иностранными агентами», права выдвигать кандидатов в органы общественного контроля, которые были единственными институтами гражданского общества, имевшими доступ в пенитенциарные учреждения и полномочия освещать вопросы, касающиеся соблюдения прав человека в местах лишения свободы (см. пункт 34 выше, и *Ananyev and Others v. Russia*, nos. 42525/07 and 60800/08, § 105–106, 10 January 2012). Другой закон лишил организации, признанные «иностранными агентами», возможности анализировать предлагаемые законопроекты на предмет потенциальных подкупа и коррупции среди государственных чиновников (см. пункт 35 выше).

(δ) Вывод

146. Следовательно, создание нового статуса резко ограничило возможности организаций-заявителей продолжать свою деятельность из-за негативного отношения к ним целевых групп и из-за нормативных и законодательных ограничений на привлечение организаций-«иностранных агентов» к проектам по сотрудничеству и мониторингу. Регистрация в качестве «иностранных агентов» ограничивала возможность организаций участвовать в общественной жизни и заниматься деятельностью, которой они занимались до создания новой категории «иностранных агентов». Правительство не смогло привести «относимые и достаточные» причины для создания этой новой категории или показать, что эти меры способствовали заявленной им цели повышения прозрачности. Таким образом, создание такого статуса в том виде, в каком он определён во внутреннем законодательстве, не было «необходимым в демократическом обществе».

*(iii) Были ли дополнительные требования к аудиту и отчётности необходимы в демократическом обществе?*

(α) Позиции сторон

147. Заявители утверждали, что дополнительные требования к контролю и отчётности, которые применялись к ним в связи с их статусом организации-«иностранный агент», представляли собой серьёзное бремя и отнимали у них время и ресурсы. В условиях нехватки ресурсов основная деятельность организаций-«иностранных агентов» сводилась к предоставлению властям различных дополнительных отчётов и подготовке к проверкам, при этом уставная деятельность была существенно сокращена. Ожидалось, что их сотрудники будут составлять в четыре раза больше отчётов, в сравнении с другими некоммерческими организациями, а также платить значительные суммы за обязательный ежегодный аудит — от 50 000 до 250 000 рублей (от 1 250 до 8 250 евро на момент событий). Эти фиксированные расходы не были связаны с объёмом полученного иностранного финансирования или общим бюджетом организации и представляли собой непропорциональное бремя, особенно для организаций со скудными ресурсами. Кроме того, существовал постоянный риск административного преследования даже за незначительные задержки или несущественные неточности в отчётах.

148. Правительство утверждало, что обязательные аудиторские требования распространялись не только на НКО-«иностранных агентов», но также на государственные компании и корпорации и местные отделения иностранных НКО. Требования к финансовой отчётности были сопоставимы с требованиями, существующими в других юрисдикциях (они ссылались, в частности, на Реестр прозрачности ЕС и основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе). Они не возлагали чрезмерной нагрузки на НКО и позволяли национальным властям обеспечивать прозрачность их финансирования, а также получать актуальные отчёты об их деятельности. Требования к отчётности также были направлены на усиление защиты национальной безопасности и «повышение осведомлённости общества» о том, что иностранные физические и юридические лица оказывали поддержку организациям, которые занимались политической деятельностью и оказывали влияние на российскую политику и устои государства. Наконец, власти

привели примеры национальных решений, в которых суды прекращали производство по делам об административных правонарушениях, возбуждённых в связи с обвинением в непредставлении требуемых отчётов.

149. ИППП утверждал, что Закон об иностранных агентах наложил дополнительное финансовое и административное бремя на те НКО, которые получали иностранное финансирование. Было подсчитано, что ежегодно НКО-«иностранцы» были вынуждены тратить в среднем на 273 000 рублей больше, чем другие НКО. Для сравнения, требования к раскрытию информации и отчётности для лоббистов, контролируемых иностранными принципалами, предусмотренные Законом США об иностранных агентах, принципиально отличались тем, что они касались лоббистских, консультационных услуг и услуг по связям с общественностью, а не организаций гражданского общества, в то время как российский Закон об иностранных агентах был нацелен именно на подобные организации.

150. Спецдокладчик заявил, что регистрирующие органы должны быть независимы от Правительства; что обязательства по отчётности должны быть простыми, единообразными и предсказуемыми; что органы, отвечающие за регистрацию и надзор, должны проводить проверки только в обычное рабочее время с надлежащим заблаговременным уведомлением; и что полномочия не должны использоваться произвольно и для преследования или запугивания организаций.

151. Международная служба по правам человека утверждала, что до тех пор, пока организации-«иностранцы» должны будут соблюдать обременительные требования и требования о более частой отчётности, практические последствия статуса «иностранного агента» можно охарактеризовать как «изнурительные». Международная комиссия юристов и Amnesty International подчеркнули, что меры, ограничивающие или возлагающие административное бремя на НКО, должны быть как можно менее интрузивными с учётом значимости затрагиваемых интересов. Венгерские НКО заявили, что меры, предусмотренные Законом об иностранных агентах, были непропорциональны заявленной цели прозрачности, а обязательство регистрироваться и сообщать о деятельности не соответствовало преследуемой цели, равно как и внеочередные проверки.

#### (β) Оценка суда

152. Суд напоминает, что государства могут устанавливать в своём законодательстве правила и требования к корпоративному управлению и органам управления, а также обеспечивать соблюдение юридическими лицами таких правил и требований. Фактически внутренние законы многих государств — членов Совета Европы предусматривают такие правила и требования с разной степенью регулирования (см. *Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov*, цит. выше, § 72). Однако в той мере, в какой законодательные поправки предъявляют новые требования к ранее существовавшим организациям, они должны быть оправданы как, в частности, «необходимые в демократическом обществе» (см. *Moscow Branch of the Salvation Army*, цит. выше, § 73–77 и далее).

153. С 2006 года все российские некоммерческие организации обязаны ежегодно представлять отчёт о своей деятельности и источниках финансирования, в том числе информацию об использовании средств, в Минюст по заранее установленной форме с указанием своих иностранных источников

финансирования в специальном разделе отчёта. Отчёт также необходимо сделать общедоступным, разместив его в Интернете как на сайте Минюста, так и на собственном сайте организации. Поэтому ещё до принятия Закона об иностранных агентах деятельность некоммерческих организаций, их финансовое положение и источники финансирования были публичными и прозрачными, а также находились под полным контролем органов государственной власти. Власти не заявляли, что подобное регулирование отсутствовало или было несовершенно в каком-либо отношении.

154. Закон об иностранных агентах не изменил и не расширил объём информации, которую некоммерческие организации-«иностранные агенты» должны предоставлять властям или обнародовать. Однако он значительно увеличил частоту отчётности, требуя до четырёх отчётов в год, тогда как раньше было достаточно одного. С момента регистрации в качестве организаций-«иностранных агентов» заявители были обязаны представлять отчёты о своей деятельности и составе своих советов директоров два раза в год; отчёты о том, как были потрачены средства из иностранных источников или как было использовано имущество, — четыре раза в год; и заверенный аудиторский отчёт — один раз в год. Отчёты теперь стало необходимо загружать на свои сайты и сайт Минюста в два раза чаще, чем раньше. Соблюдение этих требований контролируется Минюстом, а несоблюдение влечёт за собой штрафы, во много раз превышающие штрафы, применяемые к некоммерческим организациям, не включённым в реестр «иностранных агентов». Последние могут быть оштрафованы на сумму от 3 000 до 5 000 рублей за непредоставление необходимой информации в государственные или муниципальные органы (статья 19.7 КоАП РФ), в то время как организации-«иностранные агенты» — на сумму от 100 000 до 300 000 рублей за то же правонарушение (статья 19.7.5-2 КоАП РФ, см. пункт 24 выше). Таким образом, исключительно за то, что общественная организация «Мир женщины» была включена в реестр «иностранных агентов» и не представила в установленные сроки отчётность «иностранного агента» за второй и четвёртый кварталы 2016 года, национальные суды оштрафовали её на 100 000 рублей (см. пункт 682 ниже).

155. Организации-заявители, с момента признания их «иностранными агентами», были обязаны проходить ежегодную аудиторскую проверку. Правительство настаивает на том, что это обязательство не является дискриминационным, поскольку оно также распространяется на государственные корпорации. Суд считает неуместным такое сравнение. Речь идёт о крупных коммерческих организациях, управляющих государственными деньгами, располагающих значительными финансовыми и человеческими ресурсами; аудит их расходов необходим для тщательного контроля за использованием государственных средств и борьбы с коррупцией, неэффективным управлением и расточительным распределением ресурсов. Напротив, некоммерческие организации представляли регулирующим органам полные финансовые отчёты, включая источники их финансирования, ещё до принятия Закона об иностранных агентах. Власти не объяснили, как новое требование повысило прозрачность деятельности этих организаций и защитило «национальную безопасность». Суд также отмечает, что аудиторские услуги являются дорогостоящими и ложатся значительным финансовым и организационным бременем на организации-заявители (см. пункт 147 выше). В вышеупомянутом деле общественной организации «Женский мир» дополнительным



основанием для штрафа в размере 100 000 рублей стало непредставление организацией аудиторского отчёта за 2016 год. Суды не приняли во внимание объяснение об отсутствии средств для оплаты такого отчёта.

156. В 2017 году была введена дополнительная обязанность для организаций-«иностранных агентов»: все организации, обязанные по закону проходить обязательную проверку, в том числе организации-«иностранные агенты», должны были вносить результаты обязательных проверок в Единый федеральный реестр юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц через интернет-портал [fedresurs.ru](http://fedresurs.ru). Результаты аудита необходимо было загрузить в течение трёх рабочих дней с момента их получения, что делало это требование особенно обременительным с точки зрения срочности, а также с точки зрения стоимости, поскольку для получения доступа к сайту [fedresurs.ru](http://fedresurs.ru) и публикации своего аудиторского заключения организации-заявители были вынуждены нести дополнительные расходы, связанные с получением дополнительной специальной электронной подписи, отличной от используемой в банковской сфере. Суд отмечает, что никакие сопоставимые требования не применялись к другим некоммерческим или коммерческим организациям, даже несмотря на то что их бюджет мог значительно превышать финансирование, доступное организациям-заявителям.

157. Суд также отмечает, что организации-«иностранные агенты» не могут использовать упрощённую форму бухгалтерского учёта, которую имеют право использовать все другие некоммерческие организации (см. пункт 29 выше). Власти не объяснили, почему они посчитали необходимым отказать таким организациям в доступе к форме бухгалтерского учёта, позволяющей сократить бумажную работу.

158. Наконец, что касается дополнительного требования о проведении проверок, власти проводят плановые проверки организаций-«иностранных агентов» в три раза чаще, чем проверки других некоммерческих организаций: ежегодно, а не раз в три года. Власти не представили никаких оснований для такого усиленного надзора за организациями-заявителями. Независимо от заявленных целей повышения прозрачности, любому риску правонарушений со стороны организации эффективно противодействует полномочие Минюста проводить внеплановые проверки (см. пункт 18 выше). Важная цель, которой служат проверки, является бесспорной, однако такое полномочие никогда не должно использоваться чрезмерным образом для вмешательства в деятельность организации гражданского общества или в качестве инструмента для осуществления контроля над некоммерческими организациями.

159. Таким образом, Суд приходит к выводу, что власти не представили «релевантных и достаточных» оснований для наложения дополнительных требований на НКО-заявителей исключительно в связи с их включением в реестр «иностранных агентов». Суд не может признать, что увеличение частоты отчётности и проверок, обязанность организаций-«иностранных агентов» проходить обязательную аудиторскую проверку и публиковать её результаты на специальном сайте или отказ таким организациям в упрощении бухгалтерского учёта могли действительно способствовать предоставлению обществу более прозрачной и полной информации, как утверждает

Правительство. В любом случае эти дополнительные меры ложатся значительным и чрезмерным финансовым и организационным бременем на НКО-заявителей и их сотрудников и подрывают их способность заниматься своей основной деятельностью. Суд заключает, что такие дополнительные требования, предусмотренные Законом об иностранных агентах и последующим законодательством, не были «необходимы в демократическом обществе» или соразмерны заявленным целям.

*(iv) Было ли ограничение доступа к источникам финансирования необходимо в демократическом обществе*

(a) Позиции сторон

160. Заявители указали, что Закон об иностранных агентах связывает получение иностранного финансирования с множеством обязательств, включая более частую отчётность, ведение отдельных счетов для иностранного финансирования, обязательные аудиты, маркировку публикаций, более частые проверки и так далее. Единственным способом избежать бремени дополнительных обязательств были полный отказ от любого иностранного финансирования и возврат любого такого финансирования, ранее предоставленного организациям. Увеличение внутригосударственного финансирования за семилетний период было гораздо менее значительным, чем утверждало Правительство. Кроме того, Правительство привело только общие суммы, выделенные для всех некоммерческих организаций, без указания суммы финансирования, выделенной на деятельность в областях, в которых специализировались организации-заявители. Правительство не указало критерии отбора заявок на государственное финансирование или какие-либо гарантии того, что заявки на такое финансирование будут рассматриваться исключительно по существу, а не с точки зрения совместимости взглядов и мнений организации-заявителя с политикой властей. Заявители указали, что практически все они получили отказ в предоставлении государственного финансирования, как и другие организации, включённые в реестр «иностранцев».

161. Правительство утверждало, что требование зарегистрироваться в качестве «иностранного агента» не препятствует организации получать средства и имущество из иностранных источников и от международных организаций. Организации-«иностранцы» никоим образом не были ограничены в возможности получения поддержки от государства. Государство запустило программу поддержки для финансирования организаций, реализующих «социально значимые проекты» и «проекты в области защиты прав и свобод». С 2011 по 2017 год общий объём государственной поддержки вырос в семь раз — с 1 миллиарда рублей до 7 миллиардов рублей. В бюджете на 2018 год на развитие институтов гражданского общества, реализующих «социально значимые проекты», было выделено более 8 миллиардов рублей. Две организации-заявителя, «Левада-Центр» и Центр социально-трудовых прав, получили в 2018 году президентские гранты на исследования в области паллиативной помощи и трудовых прав. Другие организации-заявители, в том числе рязанский «Мемориал», общественная организация «Человек и Закон», «Ассоциация медицинских работников города Чапаевска» и общественная организация «Женский мир», принимали участие в конкурсе на получение президентских грантов, но не победили. По мнению властей, это свидетельствовало об

отсутствии препятствий для организаций-заявителей, которые хотели подать заявку и получить государственное финансирование. Ассигнования и субсидии Общественной палаты Российской Федерации, федеральных и региональных властей и министерств дополняли финансовую поддержку общественно активных НКО.

162. ИППП указал, что международное право гарантирует НКО доступ к ресурсам как неотъемлемую часть их права на свободу объединений (пункт (f) статьи 6 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений и статья 13 Декларации о правозащитниках). Закон об иностранных агентах затронул право НКО на доступ к финансированию в той мере, в какой он не поощрял использование иностранного финансирования за счёт уничтожительного термина «иностраный агент» и дополнительного финансового и административного бремени для тех НКО, которые использовали иностранное финансирование.

163. Спецдокладчик заявил, что свобода объединений включает в себя право НКО на доступ к финансовым ресурсам. Без таких ресурсов НКО не смогли бы пользоваться свободой объединений. Право на получение и использование ресурсов из иностранных и международных источников признано и защищено международным правом.

164. Международная служба по правам человека, Хельсинкский фонд по правам человека и Media Legal Defence Initiative указали, что многие организации избегали обращения за иностранной финансовой поддержкой или прекращали свою деятельность, поскольку не могли выполнить чрезмерные требования. Негативное восприятие, связанное с ярлыком «иностраный агент», отбило у российских доноров желание сотрудничать с такими организациями.

#### (β) Оценка Суда

165. Суд повторяет, что, если национальное законодательство ограничивает возможность объединения получать гранты или другие финансовые взносы, которые составляют один из основных источников финансирования НКО, организация может быть неспособна вести деятельность, которая составляет основную цель её существования (см. *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, § 59, 1 February 2007). Хотя у государств могут быть законные причины контролировать финансовые операции в соответствии с международным правом с целью предотвращения отмывания денег и финансирования терроризма и экстремизма, способность объединения запрашивать, получать и использовать финансирование для продвижения и защиты своих целей составляет неотъемлемую часть права на свободу объединений (см. *Aliyev*, цит. выше, § 212). Рамки, применяемые к общему ограничению права на свободу объединений, и наличие альтернатив также являются важными факторами при оценке его соразмерности (см. *Animal Defenders International*, цит. выше § 117).

166. Суд солидарен с Судом ЕС в том, что цель повышения прозрачности финансирования объединений, хотя и является законной, не может служить оправданием для законодательства, основанного на принципиальной и неизбирательной презумпции того, что любая финансовая поддержка со стороны иностранной организации и любые организации гражданского общества, получающие такую финансовую поддержку, несут прямую угрозу политическим и экономическим интересам государства и способности его институтов действовать без вмешательства. Нормативная

база должна соответствовать сценарию достаточно серьёзной угрозы основополагающим интересам общества, которую эти обязательства должны предотвратить (см. пункты 46–47 выше).

167. Закон об иностранных агентах не содержит положений, полностью запрещающих иностранное финансирование. Однако он также не устанавливает минимальную сумму или долю «иностранного финансирования» в бюджете организации, в результате чего организация, регулярно финансируемая из-за рубежа, получившая международную премию за свою работу или получившая компьютер или лицензию на программное обеспечение от международной компании, будет без разбора считаться финансируемой из «иностранных источников». Если организация, получающая такое финансирование, также считается занимающейся «политической деятельностью», она подлежит регистрации в качестве «иностранного агента». Выше Суд установил, что на практике национальные власти давали чрезвычайно широкое и непредсказуемое толкование понятиям «иностранные источники» и «политическая деятельность». Даже обычная деятельность организаций гражданского общества, которая была прямо исключена из понятия «политическая деятельность», была истолкована таким образом, что почти любые действия попадали под «политическую деятельность» (см. пункты 96–100 выше). В этой ситуации заявителям было трудно предвидеть, какие конкретные действия с их стороны могли бы привести к регистрации их в качестве «иностранных агентов», что повлекло бы за собой множество дополнительных требований к отчётности и бухгалтерскому учёту, ограничивающих их способность функционировать из-за значительного объёма времени и ресурсов, которые потребовались бы на это от организации.

168. В отсутствие чётких условий для применения Закона об иностранных агентах единственным способом для НКО-заявителей избежать ярлыка «иностранного агента» и ограничений и продолжить свою деятельность был полный отказ от «иностранного финансирования». Таким образом, заявители столкнулись с выбором: либо отказаться от всего «иностранного финансирования» в максимально широком толковании этого термина, либо понести дополнительные расходы, связанные с отчётностью, бухгалтерскими и аудиторскими услугами и соблюдением других требований, таких как маркировка публикаций и частые проверки. Навязывая этот выбор организациям-заявителям, Закон об иностранных агентах заставлял их выбирать либо исключительно внутреннее, либо иностранное финансирование, тем самым фактически ограничивая доступные варианты финансирования.

169. Суд считает, что вынужденный выбор между принятием иностранного финансирования и привлечением внутреннего государственного финансирования представляет собой ложную альтернативу. НКО для обеспечения возможности выполнять свою роль «сторожевых псов общества» должны иметь право запрашивать и получать финансирование из различных источников. Разнообразие этих источников может повысить независимость получателей такого финансирования в демократическом обществе.

170. Кроме того, Суд не убедило утверждение Правительства о том, что внутренние гранты и субсидии для некоммерческих организаций, реализующих «социально значимые проекты», могли адекватно компенсировать ранее доступное иностранное и международное финансирование.

171. Во-первых, указание властей на существующую поддержку «общественно ориентированных» организаций не имеет отношения к данному делу, поскольку в силу прямого запрета в законодательстве организации-«иностранные агенты», такие как организации-заявители, не могут иметь статус «поставщиков полезных социальных услуг» и подавать заявки на приоритетное финансирование, которое связано исключительно с этим статусом (см. пункт 33 выше). В отличие от других некоммерческих организаций, организации, которые были признаны «иностранными агентами», также не могут считаться «социально ориентированными» и, таким образом, получать доступ к государственным программам финансовой поддержки, несмотря на то что благотворительность прямо исключена из сферы действия Закона об иностранных агентах.

172. Во-вторых, из-за невозможности заявителей получить финансирование в качестве «социально ориентированных» организаций, а также из-за слаборазвитой системы частных доноров в России внутригосударственное финансирование может поступать только из федерального бюджета в виде президентских грантов. Хотя власти подчеркнули, что произошло значительное увеличение сумм, выделяемых на гранты, они не предоставили никаких указаний относительно критериев выделения грантов и, что наиболее важно, институциональных гарантий, подтверждающих, что распорядители грантов будут независимыми и окажутся способны обеспечить выделение средств на действительно достойные проекты. Эксперты, изучавшие практику распределения грантов в рассматриваемый период, пришли к выводу, что некоммерческие организации, тесно связанные с государственными органами, были, безусловно, крупнейшими бенефициарами грантов (см. пункт 64 выше).

173. Правительство не смогло доказать, что организации-заявители, которые были вынуждены отказаться от иностранного финансирования под угрозой включения в реестр «иностранных агентов», могли получить доступ к внутреннему финансированию на прозрачной и недискриминационной основе. Власти также не выдвинули «относимых и достаточных» причин, почему организации-заявители должны были выбирать между продолжением своей работы при получении иностранного финансирования и обременительными требованиями статуса «иностранный агент» и значительным сокращением своей деятельности из-за недостаточного внутреннего финансирования или полного его отсутствия. Без надлежащего финансирования организации-заявители не могли осуществлять деятельность, составляющую основную цель их существования, и некоторым из них пришлось самоликвидироваться. Ни органы исполнительной власти, ни национальные суды не рассматривали последствия положений об «иностранном финансировании» для работы этих организаций или доступность альтернативного финансирования в России. Из этого следует, что ограничения доступа к финансированию не были необходимы в демократическом обществе.

*(i) Характер и тяжесть наказаний*

*(a) Позиции сторон*

174. Организации-заявители утверждали, что они были оштрафованы за неподачу заявления о регистрации в качестве «иностранный агент» в Минюст, поскольку не могли предвидеть, что их деятельность будет считаться «политической» по смыслу Закона об иностранных агентах. Однако их

действия не повлекли и не могли повлечь за собой каких-либо реальных негативных последствий, таких как угроза национальной безопасности или общественной безопасности. Власти не представили никаких доказательств того, что в результате действий заявителей возник реальный риск причинения вреда какой-либо из ценностей, защищаемых Конвенцией. Даже если предположить, что в нерегистрации некоммерческой организации в качестве «иностранного агента» в принципе существовала опасность, она полностью нивелировалась полномочием Минюста самостоятельно включать организации в реестр иностранных агентов. Санкции были не только чрезмерными, но и непредсказуемыми, а суммы штрафов, наложенных на НКО-заявителей и их руководителей, сильно различались. В законодательстве не содержится каких-либо указаний на то, что будет представлять собой менее серьёзное или более серьёзное правонарушение, влекущее за собой менее серьёзные и более серьёзные санкции.

175. Правительство утверждало, что санкции за нарушения Закона об иностранных агентах были пропорциональны тяжести правонарушений. Положения Закона были доступны и предсказуемы, а также чётко сформулированы без двусмысленности и противоречий. После постановления Конституционного Суда РФ 2014 года стало возможным уменьшить размер административного штрафа за правонарушения «иностранцев» по статье 19.34 КоАП РФ ниже нижнего предела, предусмотренного этой статьёй, и национальные суды применили меньшие штрафы в ряде дел. Если суды не рассмотрели потенциальное влияние соответствующих штрафов на стабильность работы заявителей, это произошло из-за того, что организации-заявители не сослались на финансовые трудности и не предоставили документы, касающиеся их финансового положения. Все санкции, применённые на сегодняшний день, носили административный характер; положения об уголовной ответственности по статье 330.1 Уголовного кодекса ещё ни разу не применялись. Власти также утверждали, что законодательство других государств предусматривает применение санкций, сопоставимых с теми, которые предусмотрены Законом об иностранных агентах за аналогичные правонарушения.

176. Комиссар заявила, что неясно, какие критерии использовались Минюстом при оценке необходимости применения административных санкций в отличие от других мер, предполагающих менее существенное вмешательство. Учитывая, что некоммерческие организации по своей природе не занимались коммерческой деятельностью, штрафы представляли серьёзное бремя для многих небольших российских некоммерческих организаций и составляли значительную часть их годового бюджета. Серьёзную озабоченность вызывало наложение административных штрафов на отдельных руководителей. В случае с ассоциацией «Партнёрство для развития» её бывший директор госпожа Пицунова была лишена половины своей пенсии и пособия по инвалидности в 2015 году из-за того, что в 2014 году она не смогла вовремя оплатить административный штраф в размере 100 000 рублей.

177. Спецдокладчик заявил, что положения о санкциях должны предусматривать надлежащее предупреждение и возможность исправить нарушения и что государства не должны криминализировать или делегитимизировать деятельность, направленную на защиту прав человека, по причине происхождения финансирования.

178. Международная комиссия юристов, Amnesty International и Medial Legal Defence Initiative заявили, что суровые карательные меры, в том числе уголовные санкции, предусмотренные Законом об иностранных агентах, должны были оказать «охлаждающий эффект» на НКО. Они вряд ли представляли собой наименее интрузивные меры, доступные для защиты затронутых интересов, и поэтому, вероятно, были несоразмерными.

(β) Оценка Суда

179. Суд напоминает, что характер и суровость наложенных наказаний являются важными факторами, которые необходимо учитывать при оценке соразмерности вмешательства (см. *Bédat v. Switzerland* [GC], no. 56925/08, § 79, 29 March 2016, и *Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov*, цит. выше, § 82). Суд должен убедиться, что наказание не является формой цензуры, направленной на то, чтобы помешать заявителям выражать критику или подорвать важный вклад гражданского общества в управление государственными делами. Точно так же наказание не должно быть таким, чтобы помешать НКО выполнять свою задачу в качестве независимых «общественных наблюдателей» (см. *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, § 27, 14 April 2009, и *Magyar Helsinki Bizottság*, цит. выше, § 159).

180. Закон об иностранных агентах ввёл штрафы в размере от 100 000 до 500 000 рублей за продолжение деятельности организации без регистрации в качестве «иностранного агента», несоблюдение дополнительных требований к бухгалтерскому учёту или отчётности, а также за отсутствие маркировки публикаций как исходящих от организации-«иностранного агента» (см. пункт 24 выше). Он также ввёл уголовную ответственность для лиц, умышленно не предоставивших документы для регистрации организации в качестве «иностранного агента» (см. пункт 23 выше). Даже в тех случаях, когда после постановления Конституционного Суда РФ организации-заявители были приговорены к штрафам ниже низшего предела, предусмотренного КоАП РФ, минимальный штраф за нарушение статьи 19.34 КоАП РФ был установлен в размере 150 000 рублей, поскольку в соответствии с законом размер штрафа не может быть менее половины суммы, составляющей нижний предел санкции.

181. Для того чтобы оценить финансовые последствия санкций в перспективе, Суд ранее счёл целесообразным использовать в качестве соответствующего сравнительного показателя минимальный размер оплаты труда (*далее* — МРОТ), который устанавливается и регулярно пересматривается Федеральным Собранием (см. *Tolmachev v. Russia*, no. 42182/11, § 54, 2 June 2020). В период с 2013 по 2019 год МРОТ вырос с 5 205 до 11 280 рублей (со 129 до 142 евро по курсу на 1 января). Отсюда следует, что даже минимальный размер соответствующего штрафа был установлен на уровне, превышающем размер минимальной месячной заработной платы в 30 (в 2013 году) и 13 (в 2019 году) раз, или, другими словами, он был примерно эквивалентен прожиточному минимуму за 1–3 года. Используя санкции за другие виды административных правонарушений в качестве ещё одного уместного сравнения, Суд отмечает, что санкции, применимые к организациям-«иностранным агентам», во много раз превышали санкции за аналогичные правонарушения, совершённые некоммерческими организациями, не имеющими статуса «иностранного агента» (см. пункт 154 выше).

182. Суд повторяет, что санкции такого масштаба требуют повышенного внимания к их соразмерности (см. *Pakdemirli v. Turkey*, no. 35839/97, § 59, 22 February 2005). Для того чтобы вмешательство было соразмерным, оно должно соответствовать опасности нарушения, а санкция — тяжести деяния, за которое она призвана наказать (см. *Independent News and Media and Independent Newspapers Ireland Limited v. Ireland*, no. 55120/00, § 110–113, ECHR 2005-V (extracts), и *Gyrlyan v. Russia*, no. 35943/15, § 28, 9 October 2018). Правительство не выдвинуло каких-либо относимых и достаточных причин для установления столь высоких штрафов за то, что по существу является проступком. Оно не привело аргументов, почему такое наказание не является чрезмерным или способным превратить штрафы в инструмент подавления инакомыслия. Поскольку размер штрафа не может быть ниже половины минимального размера, установленного в КоАП РФ, а некоторые из организаций-заявителей были оштрафованы неоднократно, для многих из них штрафы оказались неподъёмными. Некоторым из них пришлось значительно сократить свою деятельность или ликвидироваться, так как они не могли выплатить уже наложенные штрафы или подвергнуться риску новых штрафов. Так, Комитет против пыток был вынужден ликвидироваться по собственной инициативе из-за невозможности выплатить штраф в размере 600 000 рублей за нарушение обязанности по маркировке баннеров и ряда интернет-публикаций.

183. Национальные суды не представили «относимых и достаточных причин» для выбора применяемых санкций. Они не исследовали вопрос о соразмерности штрафа, в частности, о его влиянии на способность организации продолжать свою работу. Например, екатеринбургский «Мемориал» был трижды оштрафован за нарушение Закона об иностранных агентах — один раз за нарушение обязанности по регистрации в качестве «иностранного агента» и дважды за отсутствие маркировки публикаций на сайте организации. Сумма каждого штрафа составила 300 000 рублей. Национальные суды не приняли во внимание тот факт, что екатеринбургский «Мемориал» не имел собственных финансовых ресурсов или имущества. В другом примере издательство «Парк Гагарина» было оштрафовано на 300 000 рублей за получение 100 000 рублей на реализацию проекта.

184. Прецедентная практика национальных судов, представленная Суду, указывает на то, что санкции также были непредсказуемыми. Закон об иностранных агентах не содержал каких-либо указаний относительно того, что должно считаться более серьёзным или менее серьёзным нарушением, и не перечислял соответствующие факторы и критерии для судебной оценки. Он также не определял достаточной точностью обстоятельства, при которых применялся бы тот или иной вид наказаний. Например, общественную организацию «Человек и Закон» оштрафовали на 150 000 рублей за публикацию в блоге сотрудника на сайте популярного регионального издания, а Общественную комиссию по сохранению наследия академика Сахарова оштрафовали на 400 000 рублей за публикацию информации на собственном сайте, имевшем значительно меньше посетителей. В одних случаях, как в случае с фондом «Общественный вердикт», организация-заявитель была обязана выплатить единый штраф за несколько публикаций, в других, как в случае с правозащитной организацией «МАСПР», организация была оштрафована отдельно за каждую непромаркированную публикацию. Последний подход также привёл к чрезмерным и обременительным штрафам, о чём



свидетельствует случай с ассоциацией «ГОЛОС», которая выплатила три штрафа на общую сумму 1 200 000 рублей. В отсутствие каких-либо факторов, которые могли бы объяснить большой разброс в размерах наложенных штрафов, Суд считает, что положения, определяющие суммы штрафов, создают условия для произвола со стороны государства (ср. *Camilleri v. Malta*, no. 42931/10, § 42–43, 22 January 2013).

185. Принимая во внимание, что нарушения носили по большому счёту формальный характер, существенный размер наложенных административных штрафов и их частое суммирование, а также тот факт, что заявители были некоммерческими организациями, представляющими гражданское общество, бюджеты которых сократились из-за ограничений на иностранное финансирование, Суд полагает, что штрафы, предусмотренные Законом об иностранных агентах, не могут считаться соразмерными преследуемой законной цели. Этот вывод применим *a fortiori* и к уголовным санкциям, поскольку несоблюдение формальных требований, касающихся перерегистрации НКО, вряд ли может служить основанием для привлечения к уголовной ответственности и является несоразмерным преследуемой законной цели.

*(ii) Вывод относительно соблюдения требования необходимости*

186. Выше Суд установил, что Правительство не представило относимых и достаточных причин для создания особого статуса «иностранных агентов», введения дополнительных требований к отчётности и бухгалтерскому учёту организаций, зарегистрированных в качестве «иностранных агентов», ограничения их доступа к разным вариантам финансирования и назначения им непредсказуемых и непропорционально суровых наказаний за любые нарушения Закона об иностранных агентах. Совокупный результат этих ограничений — по замыслу или по факту — выражается в создании правового режима, который оказывает значительное «сдерживающее влияние» на поиск или принятие любых сумм иностранного финансирования, какими бы незначительными они ни были, в ситуации, когда возможности финансирования на национальном уровне являются довольно ограниченными, особенно в части, касающейся политически или социально чувствительных тем или непопулярных внутри страны вопросов. Соответственно, такие меры не могут считаться «необходимыми в демократическом обществе».

**(e) Общий вывод**

187. Принимая во внимание вышеизложенное, Суд делает вывод о том, что вмешательство не было ни предусмотрено законом, ни необходимо в демократическом обществе. Таким образом, имело место нарушение статьи 11 Конвенции, толкуемой в свете статьи 10.

### III. ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ НАРУШЕНИЯ СТАТЕЙ 14 И 18 В СОЧЕТАНИИ СО СТАТЬЯМИ 10 И 11 КОНВЕНЦИИ

188. Некоторые заявители также жаловались на то, что они подверглись дискриминации из-за своих политических взглядов и что их свобода выражения мнений и объединений была ограничена в целях, отличных от тех, которые предусмотрены Конвенцией. Они ссылались на статьи 14 и 18 в сочетании со статьями 10 и 11 Конвенции.

189. Суд считает, что эти жалобы должны быть признаны приемлемыми. Однако, поскольку он уже рассмотрел утверждение о том, что организации-заявители были выделены в отдельную категорию и подверглись иному обращению, чем другие общественные объединения, по причине источника их финансирования, ему не нужно рассматривать в данном деле вопрос о нарушении статей 14 или 18.

#### IV. СОБЛЮДЕНИЕ СТАТЬИ 34 КОНВЕНЦИИ

190. Что касается соблюдения статьи 34 Конвенции, Суд рассмотрит, нарушило ли исполнение решения о ликвидации Международного Мемориала (см. пункт 14 выше) обеспечительные меры, предписанные Судом в соответствии с правилом 39, и его право на индивидуальную жалобу. Статья 34 Конвенции гласит:

«Суд может принимать жалобы от любого лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что они явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права».

191. Власти не ответили на запрос Суда о комментариях.

192. Суд повторяет, что в силу статьи 34 Конвенции Договаривающиеся Государства обязуются воздерживаться от любых действий или бездействия, которые могут препятствовать эффективному осуществлению права на подачу индивидуальной жалобы, которое неоднократно признавалось краеугольным камнем системы Конвенции. Согласно устоявшейся прецедентной практике Суда, несоблюдение государством-ответчиком обеспечительных мер влечёт за собой нарушение этого права (см. *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* [GC], nos. 46827/99 and 46951/99, § 102 and 125, ECHR 2005-I, и *Savridin Dzhurayev v. Russia*, no. 71386/10, § 211–213, ECHR 2013 (extracts)).

193. После вынесения решения о ликвидации Международного Мемориала судом первой инстанции 29 декабря 2021 года Суд, принимая во внимание тесную связь между основаниями для ликвидации и предметом настоящего дела, указал обеспечительную меру в соответствии с правилом 39 Регламента Суда. Он постановил, что в интересах сторон и надлежащего судебного разбирательства исполнение решения должно быть приостановлено на период, необходимый Суду для рассмотрения настоящего дела. После того как 28 февраля 2022 года постановление вступило в законную силу (см. пункт 12 выше), Международный Мемориал обратился в Верховный Суд с ходатайством об отсрочке его исполнения, ссылаясь на указание Суда об обеспечительных мерах. Его заявление было отклонено. 5 апреля 2022 года Международный Мемориал был ликвидирован, тогда как обеспечительная мера, указанная Судом, продолжала действовать.

194. Ввиду жизненно важной роли, которую играют обеспечительные меры в системе Конвенции, они должны строго соблюдаться соответствующим государством (см. *Savridin Dzhurayev*, цит. выше, § 217). Допустив ликвидацию Международного Мемориала, государство свело на нет цель обеспечительной меры, которая была направлена на сохранение *status quo* до рассмотрения жалобы Судом. Поскольку в российском законодательстве отсутствует процедура восстановления юридического лица после его исключения из Единого государственного реестра юридических лиц, Суд

не смог обеспечить осуществление Международным Мемориалом своих прав на свободу выражения мнений и свободу объединений в соответствии со статьями 10 и 11 Конвенции.

195. Следовательно, Суд приходит к выводу о том, что российские власти проигнорировали обеспечительную меру, указанную Судом в соответствии с правилом 39 Регламента Суда, в нарушение своего обязательства по статье 34 Конвенции.

## V. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

196. Статья 41 Конвенции предусматривает:

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

197. Заявители требовали различные суммы в качестве компенсации материального и морального вреда, а также судебные расходы и издержки. Конкретные суммы их требований изложены в Приложении. Правительство заявило, что требования заявителей являются чрезмерными и необоснованными. Принимая во внимание представленные документы и свою прецедентную судебную практику, Суд присуждает заявителям суммы, указанные в Приложении, а также любые налоги, которые могут подлежать уплате заявителями.

198. В делах, в которых организации-заявители прекратили своё существование, присуждённые суммы подлежат перечислению на банковские счета их правопреемников в рамках настоящего разбирательства перед Судом.

199. Суд считает, что сумма процентов должна рассчитываться на основе предельной процентной ставки Европейского центрального банка, к которой следует добавить три процентных пункта.

## НА ОСНОВАНИИ ВЫШЕИЗЛОЖЕННОГО СУД ЕДИНОГЛАСНО

1. *Решает* объединить жалобы;
2. *Решает*, что бывшие председатели, учредители, директора и члены объединений-заявителей имеют право требовать продолжения рассмотрения дел, начатых организациями-заявителями, которые прекратили своё существование;
3. *Присоединяет* рассмотрение возражения Правительства в части приемлемости жалоб *ratione personae* к рассмотрению дела по существу и *объявляет* жалобы приемлемыми;
4. *Постановляет*, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции в отношении каждого из заявителей, и *отклоняет* возражение Правительства;
5. *Постановляет*, что нет необходимости рассматривать жалобы на нарушение статей 14 и 18 Конвенции в сочетании со статьями 10 и 11;
6. *Постановляет*, что имело место нарушение статьи 34 Конвенции по причине несоблюдения государством-ответчиком обеспечительных мер, указанных Судом;

7. Постановляет, что

- (a) государство-ответчик должно выплатить заявителям или, в зависимости от ситуации, их процессуальным правопреемникам в трёхмесячный срок, начиная с даты, в которую постановление Суда станет окончательным в соответствии с пунктом 2 статьи 44 Конвенции, суммы, указанные в Приложении, подлежащие конвертации в валюту государства-ответчика по курсу на дату выплаты, а также любой налог, который может подлежать уплате заявителями;
- (b) по истечении указанных трёх месяцев до дня выплаты на указанные суммы будут начисляться простые проценты в размере предельной процентной ставки Европейского центрального банка на период неуплаты плюс три процентных пункта;

8. *Отклоняет* оставшуюся часть требований заявителей о справедливой компенсации.

Совершено на английском языке с направлением письменного уведомления 14 июня 2022 года в соответствии с пунктами 2 и 3 правила 77 Регламента Суда.

Милан Блашко  
Секретарь

Жорж Раварани  
Председатель

**European Court of Human Rights. Judgment of 14 June 2022  
in the case of *Ecodefence and Others v. Russia*  
(applications nos. 9988/13 and 60 others)**

**Abstract**

In its judgment in *Ecodefence and Others v. Russia* (applications nos. 9988/13 and 60 others) the European Court of Human Rights examined the complaints of 73 Russian non-governmental organisations and their directors about application of Russia’s law on foreign agents against them. The Court’s judgement examined the law’s terms “political activity” and “foreign funding” and concluded that their definition in the law was vague and their interpretation by executive and judicial authorities was unpredictable, thus violating the quality of law requirement. The Court criticised the creation of a separate category of “foreign agent” NGOs and subjecting them to excessive reporting requirements, noting that the Russian authorities failed to demonstrate that the general law on non-governmental organisations was inadequate for oversight of activities of NGOs receiving funding from foreign sources. The Court also denounced restrictions on NGO access to various sources of funding and the unpredictability of the size of administrative fines. According to the Court, all these measures are unnecessary in a democratic society. The European Court additionally found that Russia had violated the right of International Memorial to an individual complaint by dissolving it despite the Court’s decision applying Rule 39 of the Rules of Court.

**Citation**

(2022) Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka. Postanovlenie Palaty ot 14 iyunya 2022 goda po delu *Ekozashchita i drugie protiv Rossii* (zhaloba no. 9988/13 i 60 drugikh) [European Court of Human Rights. Judgment of 14 June 2022 in the case of *Ecodefence and Others v. Russia* (applications nos. 9988/13 and 60 others)]. Translation by Svetlana Mironova and Alisa Shilova. (In Russian).