



## EU-RUSSIA CIVIL SOCIETY FORUM ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ ЕС-РОССИЯ

### **Закон о «нежелательных организациях» - угроза сотрудничеству российского гражданского общества с международными партнерами**

#### **Заявление Координационного совета Гражданского форума ЕС-Россия**

Координационный Совет Гражданского Форума ЕС-Россия выражает крайнюю тревогу и возмущение в связи с принятием федерального закона, вводящего юридическое понятие «нежелательной организации» (Федеральный закон № 662902-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Российские органы власти должны действовать в соответствии с принципами международного права и международными обязательствами Российской Федерации и отменить данный закон, считает Координационный совет. Мы поддерживаем позицию Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, который назвал закон антиконституционным еще на стадии обсуждения<sup>1</sup>.

Закон о «нежелательных организациях» - вместе с принятым в 2012 году законом об «иностранных агентах»<sup>2</sup> - очередной удар по российскому гражданскому обществу и его сотрудничеству с партнерами и единомышленниками из других стран. Этот закон является очередным шагом к самоизоляции страны. В современном мире открытый диалог, обмен идеями и конструктивная критика необходимы для развития демократии и верховенства права, что, в том числе, подразумевает открытие офисов международных организаций и их легитимную работу на территории страны.

Закон о «нежелательных организациях» нарушает эти основополагающие демократические нормы и направлен на изоляцию организаций. Юридически российское законодательство предоставляет достаточно инструментов для закрытия организаций, которые представляют «угрозу основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности государства».

Размытость формулировок в новом законе открывает широкие возможности для его избирательного применения, прекращения законной деятельности НКО и компаний, а также давления на граждан, «участвующих в деятельности нежелательных организаций». Как это уже было с печально известным законом об «иностранных агентах», в новом законе не содержится разъяснения, что именно попадает под определение «участие в деятельности». Таким образом, наибольшую угрозу он представляет даже не для работы иностранных организаций, а для российских граждан.

---

<sup>1</sup> См. <http://top.rbc.ru/politics/13/03/2015/5502db7c9a7947ca49b6cdcb>

<sup>2</sup> См. заявления Координационного совета от 10 июня 2014 г., 23 июля 2014 г., 12 сентября 2014 г. и 20 января 2015 г.



### **Дополнительная информация<sup>3</sup>**

Государственная Дума 19 мая 2015 года приняла во третьем чтении проект № 662902-6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup>. Законопроект наделяет уполномоченные органы правом выносить решения о признании деятельности иностранных и международных неправительственных организаций нежелательной в России, а также вводит ответственность для самих организаций, их руководителей и лиц, участвующих в деятельности такой организации.

#### *Суть предлагаемых изменений*

Согласно законопроекту деятельность иностранной или международной неправительственной организация может быть признана «нежелательной» в России, если она представляет угрозу основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности государства. «Нежелательным» организациям будет запрещено осуществлять программы (проекты) в России, производить, хранить и распространять информационные материалы, проводить массовые акции и публичные мероприятия, а также использовать банковские счета и вклады, за исключением расчетов по обязательствам организации. Организациям, чья деятельность признана «нежелательной», будет также запрещено создавать на территории России структурные подразделения, а деятельность уже созданных подразделений подлежит прекращению. Таким образом, по сути решение о признании деятельности организации «нежелательной» означает полный запрет на работу в России.

Решение о признании деятельности организации «нежелательной» принимается Генеральным прокурором РФ или его заместителем по согласованию с Министерством иностранных дел РФ. В законопроекте отсутствует требование о том, что такое решение должно быть мотивированным. Неправительственная организация, чья деятельность была признана «нежелательной», включается Министерством юстиции РФ в соответствующий перечень организаций. Законопроект не предусматривает обязательного судебного контроля на данной стадии. При этом организация, чья деятельность была признана «нежелательной», вправе обжаловать данное решение в судебном порядке со ссылкой на общие нормы российского процессуального законодательства об оспаривании решений органов государственной власти.

В законопроекте предлагается ввести ответственность (административную и уголовную) для организаций, чья деятельность признана «нежелательной», их руководителей и сотрудничающих с организацией лиц. Так, осуществление деятельности организацией, которая была признана «нежелательной», или «участие в такой деятельности» может повлечь наложение административного штрафа. Руководство такой деятельностью или участие в ней лица, которое дважды в течение одного года привлекалось к административной ответственности за те же деяния, станет уголовно-наказуемым. Законопроектом предусмотрены как различные виды наказаний, не связанные с изоляцией, так и лишение свободы на срок до шести лет<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Документ подготовлен Марией Сучковой, партнером юридической фирмы *Threefold Legal Advisors LLC*, магистром международного права в области прав человека (Университет Эссекса, Великобритания), экспертом фонда «Общественный вердикт» (член Гражданского форума ЕС-Россия)

<sup>4</sup> 20 мая 2015 года проект закона был одобрен Советом Федерации. 23 мая 2015 года Президент Путин подписал закон

<sup>5</sup> Лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности «нежелательной организации», освобождается от уголовной ответственности (статья 1 законопроекта)

Наконец, законопроект предусматривает, что иностранному гражданину или лицу без гражданства, участвующему в деятельности «нежелательной» организации, может быть не разрешен въезд на территорию России.

### *Нарушение международных правовых норм*

Анализ законопроекта ставит серьезные вопросы о его соответствии международным договорам, имеющим обязательную юридическую силу для России. В частности, обоснованные сомнения вызывает соответствие проекта закона положениям Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые касаются свободы объединений и свободы выражения мнений, а также иным применимым международным правовым стандартам.

Хотя законопроект касается любых международных и иностранных неправительственных организаций, как коммерческих, так и некоммерческих, из пояснительной записки и хода парламентских обсуждений очевидно, что направлен он в первую очередь против организаций гражданского общества.

Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что организации гражданского общества вносят значительный вклад в развитие демократии и, соответственно, должны пользоваться особой защитой в рамках Европейской Конвенции. Это означает, что ограничения могут налагаться на деятельность таких организаций лишь в тех случаях, когда принимаемые меры оправданы «убедительными и вескими причинами». Законодательство, на основании которого происходит вмешательство в реализацию права на свободу объединений и свободу выражения мнений, должно быть сформулировано с достаточной степенью точности — в нем должно быть ясно указано, в каких случаях и каким образом власти вправе принимать решения. Данная гарантия направлена, в первую очередь, на предотвращение произвольного вмешательства в права, гарантированные Европейской Конвенцией<sup>6</sup>.

Кроме того, Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы «О свободе объединений» предусматривают, что такое серьезное вмешательство в свободу объединений как принудительное прекращение деятельности организации может осуществляться только на основании решения, вынесенного независимым и беспристрастным судом<sup>7</sup>.

Основная проблема законопроекта о «нежелательных» организациях с точки зрения изложенных стандартов состоит в том, что он содержит ряд неоднозначных терминов, дающих простор для широкого толкования, и одновременно с этим не предусматривает каких-либо гарантий, предотвращающих произвольное применение данных норм на практике.

Основания для признания организации «нежелательной» сформулированы чрезвычайно широко и отсылают к таким понятиям как «основы конституционного строя», «национальная безопасность» и «обороноспособность». Полномочиями по принятию решения о признании деятельности организации «нежелательной», которое фактически приведет к полному прекращению ее деятельности в России, наделен Генеральный прокурор РФ, а не судебный орган. При этом, оспаривание решения в судебном порядке может быть осложнено тем, что Генеральный прокурор, согласно законопроекту, не обязан мотивировать решение о признании деятельности организации нежелательной.

---

<sup>6</sup> См., например, постановления Европейского Суда по правам человека: *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, § 56-58, ECHR 2009, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, § 27, ECHR 2009-..., *Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*, no. 57829/00, § 42, 27 May 2004

<sup>7</sup> OSCE/ODIHR and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Association*, 17 декабря 2014 г., п. 244. Текст на английском языке доступен по адресу: <http://www.osce.org/odihr/132371>

Более того, формулировки законопроекта в части определения действий, совершение которых может повлечь уголовную или административную ответственность, также не имеют четкости. Так, не вполне ясно, каким образом на практике будет толковаться понятие «участие в деятельности» «нежелательной» организации, будет ли данная норма применима лишь к членам и сотрудникам организации или будет также распространяться на других (внешних для организации) лиц, которые принимают участие в мероприятиях организации или, к примеру, распространили ее материалы в социальных сетях. Неясно также, будут ли подлежать административной или уголовной ответственности лица, «участвующие в деятельности» «нежелательной» организации, которая осуществляется за пределами России.

Таким образом, законопроект — если он будет принят в текущей редакции — не позволяет предсказать, какие действия иностранной или международной организации, ее руководителей, сотрудников и лиц, сотрудничающих с ней, повлекут применение нового законодательства. Судебные процессы по обжалованию применения законодательства об "иностранных агентах", принятого в 2012 г., показали<sup>8</sup>, что российские суды придерживаются расширительного толкования законодательства не в пользу неправительственных организаций. Указанная тенденция вызывает особые опасения в связи с тем, что как только деятельность организации будет признана «нежелательной», она фактически окажется под запретом в России. Это может привести не только к нарушению права на свободу объединений, но и к нарушению других прав, в частности, права на свободу выражения мнений и права на свободу собраний. Кроме того, законопроект создает риск произвольного привлечения к административной и уголовной ответственности (вплоть до лишения свободы) лиц, сотрудничающих с организацией, признанной «нежелательной», что является нарушением применимых норм международного права.

---

<sup>8</sup> *Judicial Dimension of the Crackdown – Application of the Foreign Agents Act by Russian Courts*, IPHR, 2014, pp. 13-18