



HUMAN
RIGHTS
WATCH

РАЗРУШИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Наступление на гражданское общество в России после мая 2012 года



Разрушительное законотворчество

**Наступление на гражданское общество в России после мая
2012 года**

Copyright © 2013 Human Rights Watch

Все права защищены.

ISBN: 978-1-62313-0244

Дизайн обложки Рафаэль Хименес

Деятельность Хьюман Райтс Вотч посвящена защите прав человека во всем мире. Вместе с жертвами и активистами мы боремся против дискриминации и за политическую свободу, стремимся к защите людей от жестокостей войны и к обеспечению правосудия для нарушителей. Мы расследуем и предаем гласности нарушения прав человека и работаем в интересах обеспечения ответственности. Мы требуем от правительств и власть имущих прекращения нарушений и соблюдения международных норм о правах человека. Мы мобилизуем общественность и международное сообщество на поддержку дела обеспечения прав человека для всех.

Хьюман Райтс Вотч является международной организацией, сотрудники которой работают более чем в 40 странах, с офисами в Амстердаме, Бейруте, Берлине, Брюсселе, Чикаго, Женеве, Гоме, Йоханнесбурге, Лондоне, Лос-Анджелесе, Москве, Найроби, Нью-Йорке, Париже, Сан-Франциско, Токио, Торонто, Тунисе, Вашингтоне и Цюрихе.

Веб-сайт: www.hrw.org



АПРЕЛЬ 2013

978-1-62313-0244

РАЗРУШИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Наступление на гражданское общество в России после мая 2012 года

Краткое содержание.....	1
Рекомендации	6
Правительству Российской Федерации	6
Международным партнерам России, в частности – ООН, Совету Европы, Евросоюзу и другим заинтересованным государствам	8
Методология	10
I. Общие сведения.....	11
II. Закон об «иностранцах».....	13
Ключевые положения.....	14
Охват.....	14
Понятие «иностранец»	14
Регистрация в качестве «иностранца»	15
Дополнительные требования к отчетности	16
Дополнительные контрольно-надзорные полномочия.....	17
Санкции.....	18
Приостановление деятельности.....	18
Административная и уголовная ответственность	19
Неясность относительно правоприменения	20
Санкции в отношении организаций, не зарегистрировавшихся в качестве «иностранца».....	21
Бойкот «закона об иностранцах» со стороны НКО.....	22
Потенциальные последствия для свободы выражения мнений и свободы ассоциаций	24
III. Проверки НПО	27
Проверки и предупреждения: середина октября 2012 г. – 5 марта 2013 г.	27
«Солдатские матери Санкт-Петербурга» и другие организации	27
Март 2013 г.: Кампания проверок набирает обороты	29

Проверки как акции устрашения	31
Обременительный характер проверок	32
Последствия проверок.....	35
Реакция неправительственных организаций	36
Ассоциация «ГОЛОС»	37
IV. Закон о госизмене	40
Обзор положений	40
Потенциальные последствия для свободы выражения мнений и свободы ассоциации	41
Правоприменительная практика.....	43
V. «Закон Димы Яковлева»	46
Ограничения, касающиеся НПО	46
Последствия для свободы ассоциации и свободы выражения мнений	48
Практика применения	49
VI. Ужесточение законодательства о митингах и демонстрациях	50
Свобода собраний в России до июня 2012 г.	50
Международно-правовые обязательства России в области свободы собраний	52
Изменения после июня 2012 г.	53
Практика применения	55
Последствия для свободы собраний	56
VII. Ограничения на интернет-контент	60
Поправки в законодательство в июле 2012 г.	60
Потенциальные последствия для свободы выражения мнений, доступа к информации и права на неприкосновенность частной жизни	61
Практика применения	63
VIII. Другие негативные сигналы в отношении НПО	66
Официальная риторика на тему так называемого «иностранного влияния»	66
МАНП – Ингушетия.....	68
Коми правозащитная комиссия «Мемориал» (Сыктывкар)	69
Послевыборные протесты: «Болотное дело».....	72
Обыски в рамках «болотного дела»	74
Дело Pussy Riot.....	77
IX. Международно-правовые обязательства России	79
Об авторах	82

Краткое содержание

Год после возвращения Владимира Путина в Кремль в мае 2012-го прошел под знаком беспрецедентного в новейшей российской истории наступления на гражданское общество. Параллельно с многоплановым ужесточением законодательства власти подвергали политических активистов притеснениям, запугиванию и даже аресту, вмешивались в деятельность неправительственных организаций и в публичном пространстве пытались выставить своих оппонентов и критиков «пятой колонной». В результате деятельность гражданского общества в России оказалась под угрозой.

В докладе анализируется новое ограничительное законодательство (законы об «иностранных агентах», госизмене, митингах, а также так называемый «закон Димы Яковлева») и рассматривается практика применения этих законов. Доклад также иллюстрирует, как некоторые из законодательных новаций работают на стратегию Кремля по отождествлению с посягательством на государственный суверенитет самой деятельности в интересах обеспечения прав человека и подотчетности власти. Наконец, документирована риторика официальных лиц и провластных СМИ, в рамках которой критики Кремля предстают опасными врагами России.

Закон об «иностранных агентах» и «закон Димы Яковлева» недвусмысленно преследуют цель ограничить или даже искоренить независимую правозащитную и другую активистскую деятельность с помощью драконовских ограничений на использование зарубежного финансирования и д.р. Так, поправки в законодательство о некоммерческих организациях обязывают НПО, которые получают финансирование из-за рубежа и занимаются «политической деятельностью», официально регистрироваться в качестве «иностранных агентов» (при этом под политической деятельностью понимаются, в частности, попытки влиять на общественное мнение и политику властей). «Закон Димы Яковлева», появившийся фактически в ответ на американский «закон Магнитского» и названный именем ребенка, умершего в США через несколько месяцев после усыновления, фактически блокирует финансирование из американских источников любой «политической деятельности» и позволяет приостанавливать деятельность НПО, если ее работа «представляет угрозу интересам Российской Федерации». Новая редакция уголовного состава государственной измены

создает возможности для криминализации участия в международной деятельности по поощрению и защите прав человека.

Обсуждение и принятие этих законов парламентом сопровождалось пропагандистскими кампаниями в провластных СМИ, обвинявших известные НПО, включая ведущие правозащитные организации, в обслуживании западных интересов за западные же деньги.

На момент сдачи этого доклада в печать по всей России продолжались массовые проверки неправительственных организаций. Они проводились под прикрытием закона об «иностранных агентах» и, как представляется, преследовали цель по меньшей мере припугнуть гражданских активистов и парализовать их работу. При этом такие проверки могут быть использованы и для того, чтобы заставить некоторые организации либо отказаться от определенных направлений работы, либо вообще прекратить свою деятельность.

После возвращения В. Путина в президентское кресло была восстановлена уголовная ответственность за клевету – всего через семь месяцев после ее декриминализации в конце президентства Дмитрия Медведева, введены дополнительные ограничения на интернет-контент, а также ужесточено законодательство о митингах и демонстрациях с резким увеличением финансовых санкций.

Поправки в законодательство, в большинстве случаев инициированные партией власти «Единая Россия», принимались с головокружительной скоростью: так, поправки в закон о массовых мероприятиях вступили в силу всего через 18 дней после начала обсуждения в Госдуме.

В совокупности описываемые в этом докладе новые законы и практика властей противоречат международно-правовым обязательствам России в области свободы ассоциации, выражения мнений и собраний и угрожают жизнеспособности динамично развивавшегося до этого российского гражданского общества.

Закон об «иностранных агентах» расширил и без того широкие полномочия государственных органов по углубленному контролю за организациями, которые пользуются финансированием из зарубежных источников. Для таких НПО ввели

дополнительную отчетность и предусмотрели дополнительные проверки. Любое получение средств из иностранного источника приравнено к обслуживанию его интересов. Определение «политической деятельности» затрагивает рутинные для многих НПО формы работы, в том числе направленные на изменение государственной политики или формирование общественного мнения по тому или иному вопросу. Закон обязывает такие организации четко указывать на распространяемых материалах, что последние подготовлены «иностранном агентом». Несоблюдение требований чревато крупными штрафами и даже лишением свободы для руководства.

Понятие «иностраный агент» в России повсеместно воспринимается как шпион. Кажется очевидным, что российские власти, принимая такой закон, хотели дискредитировать и демонизировать гражданские организации, пользующиеся зарубежным финансированием.

Закон о госизмене ввел в этот уголовный состав «оказание ... консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации». Новая редакция уголовной статьи открывает перед должностными лицами широкие возможности для ее произвольного толкования и избирательного применения в отношении активистов, участвующих, например, в дискуссиях с иностранными партнерами или представляющих правозащитные доклады на международных конференциях и круглых столах. В частности, Комитет ООН против пыток уже заявил, что этот закон может быть истолкован как запрещающий передавать ООН информацию о ситуации с правами человека в Российской Федерации. Хьюман Райтс Вотч пока не известно о каких-либо уголовных делах по новой редакции статьи о госизмене, однако самой возможности ее применения с целью недопущения или пресечения критики власти вполне достаточно для того, чтобы гражданские группы и особенно правозащитные организации постоянно чувствовали собственную уязвимость. В связи с этим некоторые правозащитники уже окрестили этот закон «дамокловым мечом».

Новая редакция законодательства о митингах и демонстрациях повышает максимальный штраф за нарушение порядка их организации и проведения до 300 тыс. рублей – запретительный уровень финансовой санкции на фоне того, что осенью 2012 г. среднемесячная начисленная заработная плата в России составляла 26,5 тыс. рублей.

Среди прочего, организаторами массовых мероприятий теперь не могут выступать лица, дважды в течение года привлекавшиеся к административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения подобных мероприятий.

Конституционный суд России уже признал не соответствующими Конституции ряд положений этого закона, а Венецианская комиссия Совета Европы назвала поправки «шагом назад в обеспечении гарантий свободы собраний» и призвала Россию отменить или изменить ключевые нормы.

Поправки, касающиеся регулирования интернет-контента, предусматривают создание федерального реестра сайтов, содержащих детскую порнографию, информацию о наркотиках, а также информацию о способах совершения самоубийства и призывы к суициду. Право вносить сайты в реестр без решения суда предоставлено нескольким государственным ведомствам. После внесения сайта в реестр провайдеру дается 24 часа, чтобы уведомить владельца сайта о необходимости удалить запрещенный контент. В случае неудаления в течение 24 часов провайдер обязан в течение следующих 24 часов заблокировать доступ к этому сайту.

Заявленная цель данных нововведений – ограждение детей от нежелательной информации, однако определение запрещенного контента носит слишком широкий характер, что оставляет государственным ведомствам значительные возможности для принятия решения по собственному усмотрению.

Например, в январе 2013 г. правительство заблокировало доступ к одному из самых читаемых в России блогов из-за размещенной фотографии самоожжения активистов, выступавших за независимость Тибета. (После снятия автором блога фотографии доступ к блогу был возобновлен.)

В российских регионах власти также используют ссылки на необходимость ограждения детей от нежелательной информации для оправдания принятия законов об ответственности за «пропаганду гомосексуализма». Аналогичный федеральный законопроект уже прошел первое чтение в Госдуме.

Об уменьшении приверженности России соблюдению своих международных обязательств в области прав человека свидетельствуют и два громких уголовных дела.

Первое связано с преследованием участниц феминистской панк-группы Pussy Riot, две из которых отбывают двухлетний срок за хулиганство по мотивам возбуждения религиозной вражды в связи с 40-секундным политическим «перформансом» в московском Храме Христа Спасителя. (Акция была нацелена на выражение протеста против тесных отношений между президентом Владимиром Путиным и Русской Православной Церковью.)

Второе дело связано с политическим активистом Леонидом Развозжаевым, обвиняемым в организации массовых беспорядков на Болотной площади в мае 2012 г., накануне президентское инаугурации. Развозжаев неожиданно «исчез» в Украине, выйдя на улицу в перерыве интервью о предоставлении убежища, за которым он обратился в киевский офис Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Через несколько дней он «нашелся» в России – уже под стражей. Как представляется, Развозжаев стал жертвой похищения и насильственного исчезновения и был принужден к явке с повинной в период, когда содержался в полной изоляции. В настоящее время он остается под стражей и ожидает суда.

Правительство России должно отказаться от курса на подавление гражданского общества и, наоборот, обеспечить ему благоприятные условия для развития. Избыточно ограничительные нормы последнего года должны быть отменены, а законодательство и правоприменительная практика должны быть приведены в соответствие с российскими обязательствами в рамках членства в Совете Европы и ООН. Международные партнеры России со своей стороны должны использовать все возможности, чтобы напоминать российским властям о необходимости таких шагов.

Рекомендации

Правительству Российской Федерации

Приведение законодательства в соответствие с международно-правовыми обязательствами

- Отменить 121-й федеральный закон (об «иностранных агентах»), обязывающий НКО, которые получают финансирование из-за рубежа и занимаются «политической деятельностью», регистрироваться в качестве «иностранных агентов».
- Отменить изменения в статью 151 УК, расширяющие состав государственной измены.
- Отменить положения 272-го федерального закона (закона «Димы Яковлева»), предусматривающие приостановление деятельности НПО и замораживание их активов.
- Отменить статью 128.1 УК, восстанавливающую уголовную ответственность за клевету.
- Отменить любые иные законодательные акты в области регулирования НПО, включая 18-й федеральный закон, которые создают избыточные административные и законодательные барьеры для деятельности НПО. В частности, отменить нормы, позволяющие должностным лицам назначать неограниченное число проверок.
- На переходный период воздерживаться от применения законов, противоречащих международным обязательствам России в области прав человека, и немедленно отказаться от использования проверок как средства притеснения, запугивания и дискредитации гражданских групп.
- Пересмотреть 65-й федеральный закон (о массовых мероприятиях) в русле рекомендаций Венецианской комиссии Совета Европы, обеспечив, в частности, чтобы санкции были соразмерны нарушениям и не создавали неоправданных препятствий для реализации свободы собраний.
- Отменить 139-й федеральный закон о регулировании интернета. На переходный период обеспечить публикацию перечня сайтов, содержащих запрещенный контент, обнародовать порядок оценки контента государственными

ведомствами, предложить общественности высказать свое мнение о нем и обеспечить должный учет такого мнения.

Демонстрация приверженности соблюдению международных обязательств в области прав человека

- Отказаться от риторики, направленной на стигматизацию НПО и формирование враждебной для гражданского общества атмосферы.
- Немедленно и без предварительных условий освободить участниц группы Pussy Riot Марию Алехину и Надежду Толоконникову.
- Провести расследование на предмет того, было ли принятое московской полицией в последний момент решение об изменениях в месте проведения акции протеста 6 мая 2012 г. ущемлением права на свободу собраний, и несло ли в себе это решение угрозу общественному порядку.
- Освободить до суда лиц, которым предъявлены обвинения по делу о событиях на Болотной площади.
- Отказаться от применения силы для разгона мирных собраний вне зависимости от того, санкционированы они или нет, если при этом не нарушается общественный порядок; отказаться от практики арестов участников в таких ситуациях.
- Начать всестороннее расследование обстоятельств, при которых политический активист Леонид Развозжаев был вывезен из Украины в Россию.
- В полном объеме обеспечить сотрудничество со специализированными механизмами Совета ООН по правам человека, в том числе направив постоянные приглашения на посещение страны и удовлетворив имеющиеся запросы на такое посещение со стороны спецдокладчиков ООН по правозащитникам, по свободе ассоциации и собраний и по свободе выражения мнений.
- Принять рекомендации, предложенные в контексте рассмотрения России в рамках универсального периодического обзора в Совете ООН по правам человека, об отмене или пересмотре законодательства, затрагивающего деятельность НПО и о прекращении препятствования правозащитной деятельности.

Международным партнерам России, в частности – ООН, Совету Европы, Евросоюзу и другим заинтересованным государствам

- Использовать любой повод, чтобы публично или на доверительном уровне озвучивать серьезную озабоченность наступлением на гражданское общество в России и призывать российское правительство к принятию перечисленных выше шагов, а также в целом – к формированию условий для свободной деятельности гражданского общества.
- Напоминать российскому правительству, что государственное давление на НПО и последние законодательные ограничения в этой области будут служить поводом для исков против России в Европейском суде по правам человека.
- Активизировать публичные контакты с гражданским обществом в России в рамках визитов высокого уровня в эту страну.
- В ходе дебатов в Совете ООН по правам человека озвучивать обеспокоенность тяжестью последних ограничительных законодательных реформ и продолжающимися притеснениями НПО; искать способы мониторинга соблюдения Россией ее обязательств и резолюции СПЧ ООН от марта 2013 г. о защите правозащитников.
- Спецдокладчик ООН по правозащитникам должна обратить особое внимание на выполнение Россией профильных резолюций СПЧ ООН и ее рекомендаций в области применения законодательства, затрагивающего правозащитников.
- Доноры должны обеспечить поддержку российских НПО и проявлять особое внимание к их правовым и другим нуждам в нынешней неблагоприятной ситуации. Следует помогать гражданским группам в покрытии юридических расходов, связанных с соблюдением новых требований, введенных законодательством, и адаптировать политику финансирования к новой правовой ситуации.

Отдельные дополнительные рекомендации Совету Европы

- Парламентская ассамблея должна провести срочные дебаты по вопросу о соблюдении Россией обязательств по Европейской конвенции о правах человека.
- Генеральный секретарь ПАСЕ должен предложить Венецианской комиссии оценить «закон Димы Яковлева», закон о контроле за интернет-контентом и закон, восстанавливающий уголовную ответственность за клевету, на предмет

их соответствия обязательствам России по Европейской конвенции о правах человека.

- Генеральный секретарь должен озвучить перед российскими властями обеспокоенность вопросами, которые возникают относительно приверженности России соблюдению стандартов Совета Европы в связи с массированным наступлением на гражданское общество, и настоятельно призвать их изменить курс.
- Комиссар по правам человека не должен ограничиваться своим апрельским заявлением с выражением озабоченности последствиями закона об «иностранных агентах» для неправительственных организаций, «официальной риторикой, стигматизирующей деятельность НПО», и массовыми проверками. Ему следует продолжать работу с российскими властями в интересах снятия этих озабоченностей в приоритетном порядке.

Отдельные дополнительные рекомендации Евросоюзу, в том числе государствам-членам, Европейской внешнеполитической службе, Еврокомиссии и Европарламенту

- В русле обязательств, содержащихся в Рамочной стратегии ЕС по правам человека и демократии, Евросоюз должен сформулировать единую позицию в отношении России, которая обязывала бы 27 государств-членов и общеевропейские институты к посылу решительного и принципиального общего сигнала о роли прав человека в отношениях между ЕС и Россией и о необходимости прекратить подавление в этой стране свободы выражения мнений, собраний и ассоциации.
- Как было рекомендовано Европарламентом, такая единая позиция должна быть изложена в заключениях Совета ЕС по внешней политике.
- Использовать любой повод для доведения до российской стороны понимания того, что у ЕС и России имеется обоюдная заинтересованность в обеспечении верховенства права в России и обоюдная заинтересованность в соблюдении Россией ее международных обязательств в области прав человека.

Методология

При подготовке доклада сотрудники Хьюман Райтс Вотч провели 35 интервью с представителями НПО и другими активистами в 6 российских городах: Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону и Сыктывкаре. Интервью проводились в январе – апреле 2013 г. Кроме того, несколько десятков дополнительных интервью были проведены по телефону и электронной почте с активистами из Архангельска, Майкопа, Казани, Новочеркасска и Карабулака. Все интервью проводились двумя исследователями Хьюман Райтс Вотч, для которых русский язык является родным, и еще одним сотрудником организации, свободно владеющим русским языком.

Хьюман Райтс Вотч также изучила публичные заявления официальных лиц и открытые официальные документы, включая законы, законопроекты и пояснительные записки к ним, письма государственных органов и официальные директивы. Наши представители присутствовали на «круглых столах» по новой редакции законодательства о неправительственных организациях с участием чиновников Министерства юстиции.

I. Общие сведения

Наступление на гражданское общество после инаугурации Владимира Путина в мае 2012 г. представляется логическим развитием авторитарного вектора, обозначившегося в 2004 г., когда Кремль взял курс на демонтаж сдержек и противовесов федеральной исполнительной власти и обрушился, в частности, на финансируемые из-за рубежа НПО. Осенью 2004 г. президент инициировал целый ряд политических реформ, включая новый порядок выборов в Госдуму, существенно осложнивший оппозиционным партиям доступ в парламент, и переход к фактическому назначению глав субъектов федерации, ранее избиравшихся прямым голосованием.¹

После «цветных революций» в Грузии (2003 г.) и Украине (2004 г.), одной из движущих сил которых сочли иностранные или финансируемые из-за рубежа неправительственные организации, российское руководство стало демонстрировать глубокую подозрительность к НПО. В результате изменения законодательства с 2006 г. были введены дополнительные обременительные требования к отчетности НПО, особенно в части любого иностранного финансирования. Были введены механизмы как ежегодных углубленных, так и внеплановых проверок, которые стали одним из инструментов давления на НПО и создания им препятствий в работе.²

Законодательство 2006 г. носило очевидно карательный характер: оно позволяло государственным органам выносить НПО предупреждения по широкому кругу нарушений, в том числе – незначительных, как в случае несвоевременного представления отчета о деятельности. При этом уже в случае повторного предупреждения по тому же нарушению государственный орган может обращаться в суд с иском о ликвидации организации.

Выборы 2007 – 2008 г. проводились на фоне многочисленных проверок НПО и других притеснений гражданских активистов и правозащитников, а также активизации

¹ *Хьюман Райтс Вотч*. Удушающая бюрократия. Государство против независимой гражданской активности. Февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0208ruweb.pdf>.

² Там же.

враждебной официальной риторики, выставлявшей финансируемые из-за рубежа НПО «проводниками иностранных интересов».³

В период президентства Дмитрия Медведева законодательство о регулировании НПО было несколько смягчено, включая ограничение плановых проверок до одного раза в три года. В декабре 2011 г. была отменена уголовная ответственность за клевету.⁴ В марте – апреле 2012 г. были приняты поправки, направленные на либерализацию парламентских выборов, хотя некоторые критики назвали их «косметическими».⁵ Избирательные реформы не затронули парламентские выборы 4 декабря 2011 г., на которых партия власти получила 49,3% голосов.

«Рокировка» Медведев – Путин в сентябре 2011 г. вызвала в обществе негативную реакцию, которая стала нарастать по мере приближения декабрьских выборов. Десятки тысяч людей вышли на улицу, чтобы заявить о своем несогласии с официальными итогами голосования. Массовые мирные митинги продолжались в течение зимы и весны 2012 г. Их участники выступали против коррупции, фальсификаций на выборах и в целом против Путина и правящей «Единой России».⁶

4 марта 2012 г. Владимир Путин на президентских выборах набрал 63,6% голосов.⁷ 7 мая он официально вступил в должность.

³ Там же.

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 7 декабря 2011 г. N 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». «Российская газета», 9 декабря 2011 г., <http://www.rg.ru/2011/12/08/p-raboty-site-dok.html>.

⁵ “Open Address of the Russian Human Rights NGOs to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe,” *Memorial*, September 28, 2012, <http://www.memo.ru/d/130013.html>.

⁶ «Левада-центр». Протестное движение в России в конце 2011 – 2012 гг.: Истоки, динамика, результаты. Москва, сентябрь 2012 г.

⁷ «ЦИК обработал 100% протоколов: Путин выиграл выборы с 63,6%». РИА «Новости», 5 марта 2012 г., http://ria.ru/vybor2012_putin/20120305/585287674.html.

II. Закон об «иностранных агентах»

20 июля 2012 г. – менее чем через три месяца после своей инаугурации – президент Владимир Путин подписал 121-й федеральный закон, предусматривающий, среди прочего, обязательную регистрацию в качестве «иностранных агентов» для тех неправительственных организаций, которые получают финансирование из зарубежных источников и занимаются «политической деятельностью».⁸

Этому предшествовало заявление В. Путина 10 июля, когда он обещал в три раза увеличить бюджетное финансирование российских НКО. А в марте 2013 г. президент объявил, что на эти цели выделено 2 млрд. рублей.⁹

Новая редакция законодательства расширила и без того широкие возможности государства по контролю за НПО с зарубежным финансированием, а также за российскими представительствами и филиалами иностранных НПО.¹⁰

Непосредственный автор законопроекта (как и предшествовавших ему поправок в законодательство о массовых мероприятиях) депутат-единоросс Александр Сидякин утверждал, что поправки «никоим образом не запрещают деятельность и не ущемляют в правах неправительственные организации, а призваны обеспечить публичность их функции иностранного агента и сделать данные сведения открытыми для российских граждан».¹¹ Его коллеги по фракции настаивали, что нововведения направлены на ограничение «иностранного вмешательства» во внутренние дела России.¹²

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Принят Госдумой 13 июля, одобрен Советом Федерации 18 июля 2012 г. «Российская газета», 23 июля 2012 г., <http://www.rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html>.

⁹ «Путин просит кабмин увеличить госфинансирование НКО до 3 млрд. рублей». РИА «Новости», 10 июля 2012 г., <http://ria.ru/есопому/20120710/696276630.html>. «На поддержку деятельности НКО в 2013 году выделяется более 2 млрд рублей – Кремль». Интерфакс, 30 марта 2013 г., <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=298526>.

¹⁰ *Хьюман Райтс Вотч*. Удушающая бюрократия, февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>; Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах, июнь 2009 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2009/06/17-0>.

¹¹ «Путин просит кабмин увеличить госфинансирование НКО до 3 млрд. рублей». РИА «Новости», 10 июля 2012 г., <http://ria.ru/есопому/20120710/696276630.html>.

¹² Так, депутат Дмитрий Вяткин, комментируя этот все более заметный тезис внутренней и внешней политики России, заявил: «Вмешательство в политику России со стороны других государств достигло серьезного размаха, и это не должно оставаться без внимания». «Закон не запрещает, а обязывает информировать», сайт «Единой России», 21 ноября 2012 г., <http://er.ru/news/2012/11/21/zakon-ne-zapreshaet-obyazyvaet-informirovat/>. Подробнее см. ниже. Сторонники законопроекта

Эксперты-правоведы как в России, так и за рубежом негативно оценивали поправки в связи с возможностями расширительного толкования, беспрецедентной быстротой принятия и дополнительным бременем на НПО. Поправки были с сожалением и осуждением восприняты ведущими российскими правозащитными организациями, которые расценили их как часть кампании по навешиванию на гражданские группы ярлыков «шпионов» или «пятой колонны».

Ключевые положения

Охват

121-й закон вносит изменения в пять нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность неправительственных организаций: закон «Об общественных объединениях», закон «О некоммерческих организациях», Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».¹³

121-й закон распространяется на различные организационно-правовые формы российских НПО и вводит дополнительные требования по отчетности для филиалов или представительств иностранных организаций. Из-под его действия выведены некоторые категории некоммерческих организаций: государственные корпорации, государственные компании, а также созданные ими некоммерческие организации, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные) учреждения, политические партии, религиозные организации, объединения работодателей, торгово-промышленные палаты.¹⁴

Понятие «иностранной агент»

121-й закон вводит понятие «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента». Под этим понимаются российские некоммерческие организации

также ошибочно утверждали, что он представляет собой смягченную версию американского Foreign Agent Registration Act (FARA). Американский закон распространяется на организации и отдельных лиц, которые действуют по прямому указанию и под непосредственным контролем иностранного принципала. При этом полное или частичное иностранное финансирование не приравнивается само по себе к действиям по прямому указанию и под непосредственным контролем иностранного принципала. Закон имеет отношение к узкому кругу юридических и физических лиц, действующих в интересах иностранных субъектов, и его возможности воздействия на эти субъекты минимальны. См. пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 13 июля 2012 г. «Россия: Отклонить поправки в законодательство о некоммерческих организациях», <http://www.hrw.org/ru/node/108604>.

¹³ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

¹⁴ Там же, статья 2.

или общественные объединения, которые получают финансирование из иностранных источников и участвуют, в том числе в интересах иностранных источников, в «политической деятельности», осуществляемой на территории России.¹⁵

Действие закона распространяется на финансирование из широкого круга источников, в том числе «иностранных государств, ..., международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников».¹⁶

Неправительственная организация «признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если ... она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях».¹⁷ При этом организация не обязательно должна действовать в интересах иностранных источников.¹⁸

Вводится также требование об обязательном указании в материалах, распространяемых или издаваемых соответствующей НПО, о том, что она выполняет функции «иностранного агента».¹⁹

Регистрация в качестве «иностранного агента»

121-й закон обязывает некоммерческие организации и общественные объединения при подаче документов на регистрацию подавать в соответствующем случае отдельное заявление на включение в реестр «иностранных агентов».²⁰ Организация,

¹⁵ Там же, статья 2, п. 2.

¹⁶ Там же. Из этого перечня исключены открытые акционерные общества с государственным участием и их дочерние общества.

¹⁷ Там же.

¹⁸ К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества. Там же.

¹⁹ Там же, статья 2, п. 4.

²⁰ Там же, статья 2, п. 3 (а).

намеревающаяся после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве «иностранный агент», обязана подать заявление о включении ее в реестр «иностранных агентов» до начала осуществления такой деятельности.²¹

Процедура регистрации в качестве «иностранный агент» в законе четко не прописана, указано лишь, что включение в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, и ведение этого реестра осуществляются «уполномоченным органом. Порядок ведения указанного реестра устанавливается уполномоченным органом».²² На данный момент таким уполномоченным органом выступает Министерство юстиции. Не прописана в законе и процедура исключения организации из реестра «иностранных агентов».²³

Дополнительные требования к отчетности

121-й закон обязывает НПО, «выполняющие функции иностранного агента»:

- Вести отдельный учет расходов средств, полученных от иностранных источников (в дополнение к регулярным отчетам об источниках финансирования и расходах, представляемых в налоговую службу и Минюст).
- Представлять в уполномоченный орган отчет о деятельности и персональном составе руководящих органов дважды в год (в обычном порядке – один раз в год).
- Представлять в уполномоченный орган отчет о расходах ежеквартально (в обычном порядке – раз в год).
- Проводить обязательный ежегодный аудит.²⁴

Иностранные организации, работающие в России через представительства или филиалы, обязаны проходить ежегодный аудит российской компанией и представлять его заключение в уполномоченный орган, который публикует результаты в интернете и распространяет их в СМИ.²⁵

²¹ Там же, статья 2, п. 5 (к).

²² Там же, статья 2, п. 3 (б).

²³ См., например: «Выход только вперед ногами». «Коммерсантъ», 3 декабря 2012 г., <http://www.kommersant.ru/doc/2081599>.

²⁴ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», статья 2, п. 5 (а-г).

²⁵ Там же, статья 2, п. 5 (д).

Дополнительные контрольно-надзорные полномочия

121-й закон дает российским властям право ежегодно проводить плановую проверку организаций, «выполняющих функции иностранного агента».²⁶ Для всех остальных юридических лиц, в том числе для других НКО, плановые проверки проводятся раз в три года.²⁷

Расширены основания для проведения внеплановых проверок «НКО, выполняющих функции иностранного агента» с включением случаев, когда:

- Истек указанный в официальном предупреждении срок устранения нарушения.
- Уполномоченным органом получены обращения и заявления граждан, юридических лиц, информация из СМИ о фактах, свидетельствующих о наличии в деятельности соответствующей НКО признаков экстремизма.
- Уполномоченным органом получена информация от государственных или муниципальных органов о нарушении соответствующей НКО законодательства Российской Федерации.
- Уполномоченным органом получено требование прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов.²⁸

Государственным органам предоставлено также право проверять филиалы и представительства иностранных организаций.²⁹ В январе 2013 г. Минюст вышел с инициативой, принятие которой позволит аналогичным образом расширить основания для внеплановых проверок в отношении всех неправительственных организаций.³⁰

121-й закон обязывает уполномоченный орган ежегодно представлять нижней палате парламента доклад о мониторинге деятельности «иностраных агентов», включая

²⁶ Там же, статья 2, п. 5 (ж).

²⁷ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», действующая редакция, статья 9, п. 2.

²⁸ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», статья 2, п. 5 (ж).

²⁹ Там же, статья 2, п. 5 (з).

³⁰ «Минюст расширяет перечень оснований для внеплановых проверок НКО». «Ведомости», 30 января 2013 г., http://www.vedomosti.ru/politics/news/8535751/nekommercheskoe_opasno.

участие в «политической деятельности» и сведения об источниках финансирования и расходах.³¹

Наконец, под финансовый контроль теперь попадают операции по получению НКО денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников, если сумма составляет от 200 000 рублей (около USD 6 500).³²

Санкции

Приостановление деятельности

Новая редакция законодательства позволяет властям на срок до полугодия приостанавливать деятельность и ограничивать распоряжение средствами организации, «выполняющей функции иностранного агента», в случае, если она не зарегистрировалась в качестве таковой.³³ Решение о приостановлении деятельности может быть обжаловано. Если в течение установленного срока приостановления деятельности организация подаст в уполномоченный орган заявление о включении ее в реестр «иностранных агентов», то она сможет возобновить свою деятельность со дня включения в реестр.³⁴

Решение о приостановлении деятельности может быть принято исключительно по усмотрению «уполномоченного органа» (читай - Минюста). В связи с этим в своем анализе 121-го закона Международный центр некоммерческого права – экспертная организация, работающая в области совершенствования законодательства о деятельности НПО, отмечал: «Нетрудно представить, как могут расходиться взгляды Минюста и НКО на то, что составляет «политическую деятельность», если НКО будет утверждать, что всего лишь оказывает содействие молодежным или образовательным проектам (что не является «политической деятельностью» согласно Закону), а чиновник Минюста – настаивать, что ее деятельность носит политический характер».³⁵

³¹ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», статья 2, п. 5 (н).

³² Там же, статья 4.

³³ Там же, статья 5, п. 2 (з, и).

³⁴ Там же.

³⁵ *International Centre for the Non-For-Profit Law/Международный центр некоммерческого права*. Обзор Федерального закона от 20 июля 2012 года №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». 10 августа 2012 г., <http://lawcs.ru/images/doc/overview-of-the-russian-foreign-funding-law.pdf>.

Административная и уголовная ответственность

Поправки в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс, предусматривают за несоблюдение норм об «иностранных агентах» серьезные санкции в отношении как самой организации, так и ее руководства.³⁶

Непредставление в установленные сроки отчетов о деятельности и другой информации либо представление сведений «в неполном объеме или в искаженном виде»³⁷ влечет предупреждение или штраф для должностных лиц – до 30 тыс. рублей (USD 1 000), для юридических лиц – до 300 тыс. рублей (USD 10 000).³⁸

Осуществление «иностранным агентом» деятельности без регистрации в соответствующем реестре влечет штраф для должностных лиц – до 300 тыс. рублей (USD 10 000), для юридических лиц – до 500 тыс. рублей (USD 16 500).³⁹

Издание или распространение «иностранным агентом» материалов без указания на то, что эти материалы изданы или распространены НКО, выполняющей функции иностранного агента, влечет штраф для должностных лиц – до 300 тыс. рублей, для юридических лиц - до 500 тыс. рублей.⁴⁰

121-й закон добавил в Уголовный кодекс два новых состава, касающиеся всех НПО. Новая редакция статьи 239 предусматривает уголовную ответственность за создание НКО (включая НКО, выполняющую функции иностранного агента) либо структурного подразделения иностранной НКО, «деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний», а также за руководство такой организацией.⁴¹ Закон не содержит четкого определения того, что понимается под такой деятельностью. Более того, не уточняется, должен ли иметь место реальный факт «отказа от исполнения

³⁶ Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. N 192-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», <http://www.rg.ru/2012/11/14/koap-dok.html>

³⁷ Там же, п. 3.

³⁸ Там же.

³⁹ Там же, п. 4.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», статья 3, п. 1.

гражданских обязанностей». Наказание предусмотрено от штрафа в размере до 200 тыс. рублей (около USD 6 500) до трех лет лишения свободы.⁴² За участие в деятельности такой НКО и за пропаганду соответствующих «деяний» предусмотрено от штрафа в размере до 120 тыс. рублей (USD 4 000) до двух лет лишения свободы.⁴³

Вводится также новая статья 330-1 – «Злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента».⁴⁴ За злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения организации в реестр «иностраннх агентов», предусмотрено от штрафа в размере до 300 тыс. рублей до двух лет лишения свободы.⁴⁵

Неясность относительно правоприменения

Как подробно показано ниже, после принятия 121-го закона и у Минюста, и у НПО осталось много вопросов относительно применения на практике ряда норм об «иностраннх агентах», в особенности – в части толкования «политической деятельности». Должностные лица Минюста неоднократно признавали неясность новых полномочий для них самих и неуверенность в своей готовности реализовывать их.

Вопросы применения нового законодательства послужили поводом для редкого в нынешней ситуации публичного озвучивания разногласий между различными властными органами. Например, на «круглом столе» в Госдуме в январе 2013 г. депутат-единоросс поинтересовался у министра юстиции, почему не применяются новые нормы. В ответ министр раскритиковал 121-й закон как «прямо противоречащий духу законодательства об НКО». Он добавил, что закон не наделил его ведомство полномочиями механизмами для «жесткого регулирования деятельности НКО», такими как дополнительные проверки или требования к отчетности, и что Минюст не в состоянии самостоятельно установить иностранный источник финансирования НКО, а также выяснить, является ее деятельность политической или нет.⁴⁶

⁴² Там же.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Там же, статья 3, п. 2.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ «Глава Минюста раскритиковал закон об «иностраннх агентах». «Новая газета», 16 января 2013 г., <http://www.novayagazeta.ru/news/62237.html>.

Выступая на расширенной коллегии ФСБ 14 февраля 2013 г., президент Владимир Путин в присутствии министров внутренних дел и юстиции и председателя Конституционного суда заявил, что рассчитывает на то, что новое законодательство будет работать: «Сегодня установлен порядок деятельности НКО в России, в том числе это касается и финансирования из-за границы. Эти законы должны быть, безусловно, исполнены. Любое прямое или косвенное вмешательство в наши внутренние дела, любые формы давления на Россию, на наших союзников и партнёров недопустимо».⁴⁷

Через две недели началась беспрецедентная по широте охвата волна проверок неправительственных организаций (см. ниже).

Санкции в отношении организаций, не зарегистрировавшихся в качестве «иностранного агента»

На момент подготовки этого доклада российские власти возбудили административные дела в связи с невыполнением требований законодательства о регистрации в качестве «иностранного агента» в отношении двух организаций. В начале апреля Минюст начал административное производство в отношении Ассоциации НКО «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» (далее – ассоциация «ГОЛОС»). В качестве основания в министерстве сослались на письмо Росфинмониторинга о получении ассоциацией 7 728 евро 13 декабря 2012 г. Минюст также указал на интервью директора ассоциации Лилии Шибановой, в котором она рассказывала о работе по содействию реформе избирательной системы.⁴⁸

Как сообщила Хьюман Райтс Вотч сама Лилия Шибанова, «ГОЛОС» перестал получать иностранное финансирование непосредственно перед вступлением в силу 121-го закона, а в отношении указанной суммы (денежной части Сахаровской премии Свободы за 2012 г.) направил в банк письмо о немедленном возврате средств отправителю – Норвежскому Хельсинкскому комитету.⁴⁹ Ассоциации и ее директору Лилии Шибановой грозят штрафы до 500 и 300 тыс. рублей соответственно. К тому же, в случае проигрыша этого дела в суде ассоциация будет вынуждена

⁴⁷ Выступление В.Путина на коллегии ФСБ 14 февраля 2013 г., <http://www.president.kremlin.ru/transcripts/17516>.

⁴⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с исполнительным директором ассоциации «ГОЛОС» Лилией Шибановой и ее заместителем Григорием Мелконьянцем, по телефону, 9 апреля 2013 г.

⁴⁹ Там же.

зарегистрироваться в качестве «иностранный агента» либо подвергнуться новым санкциям в соответствии со 121-м законом.⁵⁰

16 апреля местная прокуратура возбудила административное производство в отношении фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», сославшись на получение этой НПО финансирования из США, а также на то, что «уставные задачи Фонда, а также его фактическая деятельность свидетельствуют об участии Фонда в формировании общественного мнения о проводимой государственной политике на территории Российской Федерации». В подтверждение последнего прокуратура указывала на «круглый стол» по вопросам российско-американских отношений, организованный Фондом в феврале 2013 г. с участием сотрудника посольства США.⁵¹

Костромская прокуратура также вынесла предупреждение местному Комитету солдатских матерей в связи с тем, что эта НПО «получает денежные средства из США и ранее сообщала о выявленных Комитетом нарушениях во время избирательной кампании и выборов в Госдуму и президента РФ». По мнению прокуратуры, в этой связи Комитет солдатских матерей должен был зарегистрироваться в качестве «иностранный агента» - несмотря на то, что парламентские выборы декабря 2011 г. и президентские марта 2012 г. проходили еще до принятия и вступления в силу 121-го закона. Прокуратура указывает, что Комитет солдатских матерей «целенаправленно воздействует на формирование имиджа избирательных комиссий и иных органов, участвующих в организации и проведении выборов ... Таким образом, в действиях Комитета усматривается участие в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации».⁵²

Бойкот «закона об иностранных агентах» со стороны НКО

На момент подготовки этого доклада Хьюман Райтс Вотч не было известно ни одной российской НПО, которая бы зарегистрировалась в качестве «иностранный агента». Некоторые группы заняли выжидательную позицию, другие объявили о своем

⁵⁰ Там же.

⁵¹ «Прокуратура признала НКО «иностранным агентом» за встречу с политическим советником посольства США». Открытое информационное агентство, 16 апреля 2013 г., <http://openinform.ru/news/pursuit/16.04.2013/28328/>.

⁵² Прокуратура назвала иностранным агентом Комитет солдатских матерей за выявленные нарушения на выборах». Открытое информационное агентство, 17 апреля 2013 г., <http://openinform.ru/news/pursuit/17.04.2013/28340/>.

принципиальном отказе выполнять 121-й закон.⁵³ Так, руководитель одной из ведущих правозащитных организаций – Движения «За права человека» Лев Пономарев заявил: «Мы никогда не будем агентами и не подчинимся этому закону. Мы – агенты российских граждан. Мы будем продолжать получать иностранные гранты, и будем говорить об этом открыто».⁵⁴

Правозащитные и другие гражданские группы, столкнувшись с размытыми формулировками закона и отсутствием в нем четко прописанных процедур, запрашивали у Минюста разъяснения. В частности, в сентябре 2012 г. правозащитная ассоциация «Агора» направила в министерство официальный запрос о разъяснении понятия «политическая деятельность» и том, может ли сама ассоциация быть признана «иностранным агентом».⁵⁵ Минюст ответил, что этот вопрос «выходит за рамки компетенции» министерства и что «на основании представленных сведений не представляется возможным сделать однозначный вывод о наличии у Межрегиональной ассоциации правозащитных организаций «Агора» признаков некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента».⁵⁶

В декабре 2012 г. правозащитная организация «Щит и меч» из Новочебоксарска попыталась зарегистрироваться в Минюсте в качестве «иностранного агента», чтобы на себе проверить, как работает механизм нового законодательства.⁵⁷ Руководитель организации Алексей Глухов разъяснял: «Конечно, мы не являемся и не считаем себя иностранными агентами. ... Тысячи российских НКО ... не знают и не понимают, как его [закон] исполнять».⁵⁸ В январе 2013 г. Минюст отказался вносить «Щит и Меч» в реестр иностранных агентов, сославшись на то, что «цели и виды политической деятельности

⁵³ «Глупо регистрироваться в качестве иностранного агента». Газета.ru, 23 июля 2012 г., http://www.gazeta.ru/politics/2012/07/23_a_4690769.shtml. «Алексеева: МХГ не будет регистрироваться как иностранный агент». Грани.Ру, 2 июля 2012 г., <http://grani.ru/Politics/Russia/m.198776.html>.

⁵⁴ «Движение «За права человека» будет игнорировать закон об НКО-агентах – Пономарев». Интерфакс, 21 июля 2012 г., <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=256750>.

⁵⁵ «Закон об иностранных агентах написан неразборчиво». «Коммерсантъ», 4 сентября 2012 г., <http://www.kommersant.ru/doc-rss/2014910>.

⁵⁶ См страницу Павла Чикова в Facebook: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=439690952771021&set=a.171541582919294.45156.100001903601702&type=1&theater>.

⁵⁷ «В России первая НКО решила войти в реестр «иностранных агентов»». ZonaPrava.org, 21 декабря 2012 г., <http://zonaprava.org/news/2149.html>.

⁵⁸ Там же.

ЧРПОО «Щит и Меч», указанные в заявлении, не противоречат общегосударственной политике и не направлены на ее изменение».⁵⁹

Потенциальные последствия для свободы выражения мнений и свободы ассоциаций

6 февраля 2013 г. 11 ведущих российских НПО обратились в Европейский суд по правам человека с жалобой на нарушение правительством России их прав на свободу ассоциаций и свободу выражения мнений по Европейской конвенции в связи с принятием 121-го закона. Подававший жалобу юрист «Мемориала» Фуркат Тишаев заявил Хьюман Райтс Вотч:

Этот закон сам по себе служит источником нарушения прав заявителей, навешивая на НПО ярлык иностранных агентов, если они получают иностранное финансирование и воздействуют на общественное мнение с целью изменения государственной политики. Помимо риска произвольного судебного преследования из-за размытых формулировок закона, неизбежно будет страдать профессиональная репутация НПО, если их объявят иностранными агентами. На самом деле, для подавляющего большинства русскоговорящих людей иностранный агент является синонимом шпиона или даже изменника.⁶⁰

Наглядным подтверждением такого отношения служит появление в ночь перед вступлением в силу 121-го закона надписей на стенах зданий в Москве, где размещаются три известные НПО, в том числе «Мемориал»: «Иностранный агент» и «USA».⁶¹

Другие критики 121-го закона также указывали на его неконкретность и возможности широкого толкования, что чревато избирательным применением для того, чтобы свести счеты или заставить замолчать те организации, которые занимаются независимым мониторингом выборов или острыми проблемами прав человека.

⁵⁹ «Минюстом России не установлено достаточных правовых оснований для внесения ЧРПОО «Щит и Меч» в реестр НКО-иностранцев», <http://minjust.ru/node/4433>.

⁶⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 8 марта 2013 г.

⁶¹ «Правозащитники заявили, что вандалы атаковали здание «Мемориала» в Москве». Интерфакс, 21 ноября 2012 г., <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=276974>.

Президентский Совет по правам человека разместил на своем сайте экспертное заключение, в котором отмечалось, что законопроект «направлен на легализацию вмешательства государства в деятельность общественных объединений за рамками тех ограничений, что установлены статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод», и провозглашает «идею неравенства общественных объединений, в зависимости от источников их финансирования».⁶² В экспертном заключении указывается, что «абсолютно неопределенными» являются термины: «политическая деятельность», «воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики», «формирование общественного мнения в указанных целях». По мнению экспертов, это «приведет к определению их содержания правоприменителями».⁶³

В июле 2012 г. Верховный комиссар ООН по правам человека Нави Пиллэй выражала обеспокоенность в связи с «тревожными переменами в законодательной среде», связанными с появлением серии поправок, включая 121-й закон. Верховный комиссар предупредила, что новые законы повлекут за собой «негативные последствия» для прав человека в России.⁶⁴

Генеральный секретарь Совета Европы Турбьерн Ягланд отмечал использование в 121-м законе терминов «с очень отрицательной исторической коннотацией», и критиковал российских законодателей за то, что они не уделили достаточно времени анализу и публичному обсуждению законопроекта. Он напомнил о позитивном опыте Совета Европы в приведении российского законодательства о неправительственных организациях в соответствие с демократическими стандартами, а также о международных обязательствах России как члена СЕ и участника Европейской конвенции о правах человека.⁶⁵

⁶² Заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 14 июля 2012 г., подготовлено Независимым экспертно-правовым советом, http://www.president-sovet.ru/structure/group_detst/materials/zaklyuchenie_na_proekt_federalnogo_zakona_o_nko.php.

⁶³ Там же.

⁶⁴ «Нави Пиллэй обеспокоена серией новых законов, ограничивающих права человека в Российской Федерации», *Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека*, 18 июля 2012 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12366&LangID=R>.

⁶⁵ Совет Европы: «Генеральный секретарь встревожен законопроектом об НПО в России», 7 июля 2012 г., http://hub.coe.int/ru/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1050615&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=120.

Парламентская ассамблея Совета Европы в своей октябрьской резолюции указала, что новые ограничительные законы, включая 121-й, являются «потенциально негативными с точки зрения демократического развития», и настоятельно призвала российские власти «не применять их столь губительным образом».⁶⁶ Заключение Венецианской комиссии по 121-му закону ожидается в июне 2013 г.⁶⁷

В связи с массовыми проверками НПО в марте 2013 г. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Кэтрин Эштон заявила, что они представляются направленными на «дальнейшее ослабление деятельности гражданского общества». Она расценила проверки и последние изменения в законодательстве как «представляющие собой тенденцию, вызывающую глубокую обеспокоенность».⁶⁸ Ранее она уже критиковала 121-й закон, отмечая трудности, с которыми сталкиваются российские НПО в привлечении финансирования внутри страны, и негативную окраску формулировки «иностранный агент».⁶⁹

⁶⁶ Парламентская ассамблея Совета Европы, «Выполнение обязательств Российской Федерацией», Резолюция 1896 (2012), 2 октября 2012 г.,

[http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2012\]/\[Oct2012\]/Res1896_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2012]/[Oct2012]/Res1896_rus.asp).

⁶⁷ «Венецианская Комиссия проведет экспертизу законов об "агентах" и о "госизмене"», *HRO.org*, 19 февраля 2013 г., <http://hro.org/node/15811>.

⁶⁸ «Заявление Верховного Представителя ЕС Кэтрин Эштон касательно ситуации с НПО в РФ», 26 марта 2013 г., *Представительство Европейского Союза в России*,

http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2013/20130326_ru.htm.

⁶⁹ Заявление Верховного Представителя ЕС Кэтрин Эштон об использовании правосудия в политических целях в России, Европейский парламент, Страсбург, 11 сентября 2012 г.,

http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/20120912_1_ru.htm.

III. Проверки НПО

Некоторые НПО уже через несколько месяцев после принятия закона об «иностранных агентах» стали получать предупреждения о проверках по этому и другим основаниям. С начала марта 2013 г. по всей стране начались беспрецедентные по масштабам проверки, затронувшие сотни неправительственных организаций.

Проверки и предупреждения: середина октября 2012 г. – 5 марта 2013 г.

«Солдатские матери Санкт-Петербурга» и другие организации

5 декабря 2012 г. военный комиссар Санкт-Петербурга Сергей Качковский обратился в городскую прокуратуру с просьбой проверить организацию «Солдатские матери Санкт-Петербурга» на распространение «экстремистских материалов» и соблюдение закона об «иностранных агентах».⁷⁰

Горвоенком ссылался на печатные материалы о сознательном отказе от военной службы по убеждениям и об альтернативной гражданской службе, которые сотрудники этой НПО раздавали призывникам на призывных комиссиях. Он обращал внимание прокуратуры на то, что издание этих материалов финансируется иностранными донорами, и утверждал, что их распространение преследует цель «помешать ...призывной кампании».⁷¹

1 февраля 2013 г. председатель «Солдатских матерей Санкт-Петербурга» Элла Полякова получила уведомление о проверке этой организации Минюстом по представлению прокуратуры.

«Они потребовали всю нашу финансовую документацию с 2010 года, хотели даже заявки на гранты, но это мы отказались давать», - рассказала Полякова в интервью Хьюман Райтс Вотч.⁷² По итогам проверки, продолжавшейся до 1 марта, было выявлено два незначительных нарушения, не имеющих отношения ни к экстремизму, ни к

⁷⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч с директором НПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга» Эллой Поляковой. Санкт-Петербург, 30 января 2013 г.

⁷¹ Копия письма С.Качковского от 5 декабря 2012 г. в досье Хьюман Райтс Вотч.

⁷² Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 26 февраля 2013 г.

«иностранным агентам»: во-первых, эмблема организации не была официально зарегистрирована; во-вторых, будучи зарегистрированной в Санкт-Петербурге как региональная организация, она якобы осуществляет деятельность и в других регионах. Минюст предписал внести соответствующие изменения в устав к июню 2013 г. и сообщил, что материалы проверки будут переданы в прокуратуру.⁷³

12 марта в офисе организации по запросу прокуратуры в связи с обращением горвоенкома появился также сотрудник петербургского Центра по противодействию экстремизму. Он заявил Поляковой, что публикации «Солдатских матерей» будут подвергнуты соответствующей экспертизе.

«За все 20 лет, сколько мы работаем, когда наши западные коллеги спрашивали меня, подвергаемся ли мы каким-либо преследованиям со стороны власти, я уверенно говорила – нет, - сообщила Полякова Хьюман Райтс Вотч. – А теперь – на 21-м году это случилось. Как это ни удивительно – сразу после того, как мы получили грант от региональной администрации, а я сама стала членом президентского совета по правам человека... Можно только гадать, кто следующий придет к нам с проверкой».⁷⁴

На момент подготовки этого доклада Полякова не получила заключения экспертизы печатных материалов на «экстремизм».⁷⁵

В конце ноября 2012 г. региональное управление Минюста вынесло предупреждение саратовскому отделению Фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд НАН), который работает с наркопотребителями и молодежью.⁷⁶ В предупреждении⁷⁷ указывалось, что организация не представила сведения об иностранном финансировании за 2011 г. из источников, указанных в п. 6 статьи 2 закона «О некоммерческих организациях», хотя в тот период еще не действовали поправки, введенные 121-м законом.⁷⁸ Впоследствии Минюст разъяснил, что предупреждение не имеет отношения к нормам об

⁷³ Акт по итогам проверки Главного управления Минюста по Санкт-Петербургу № 13 от 1 марта 2013 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

⁷⁴ Материалы электронной переписки с Эллой Поляковой 23 марта 2013 г.

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Сайт Фонда НАН: <http://www.nan.ru/?f=fond>. Эта НПО работает в России с 1987 г. и имеет более 60 филиалов по всей стране.

⁷⁷ Датировано 28 ноября 2012 г., размещено на: http://openinform.ru/fs/j_photos/openinform_387.pdf.

⁷⁸ «Минюст обезвреживает иностранного агента». «Коммерсантъ», 13 декабря 2012 г., <http://www.kommersant.ru/doc/2088739>.

«иностранных агентах», указав, что обязанность общественных объединений информировать об объеме денежных средств, полученных от иностранных источников, существует с 2006 г.⁷⁹ и что ссылка на п. 6 статьи 2 была «технической ошибкой».⁸⁰

В феврале Минюст уведомил саратовское отделение Фонда НАН о том, что полученное ими предупреждение от 28 ноября было не вполне правомерно.⁸¹ После этого министерство, как сообщалось, обязало свои региональные управления согласовывать применение нового законодательства с центральным аппаратом.⁸²

21 февраля 2013 г. группа депутатов Госдумы потребовала от Следственного комитета и прокуратуры провести проверку на соблюдение законодательства об «иностранных агентах» ведущей российской НПО по мониторингу выборов «ГОЛОС».⁸³ На «круглом столе» в Общественной палате РФ представитель Минюста утверждал, что его ведомством получено свыше 100 обращений от граждан с требованием признать Ассоциацию «ГОЛОС» и независимый социологический «Левада-центр» «иностранными агентами». При этом было сказано, что «все эти обращения были отклонены», и что «для того, чтобы инициировать проверку той или иной НКО, недостаточно просто указать, что организация получает деньги из-за рубежа и влияет на политическую ситуацию в стране. Помимо этого необходимо указать, что НКО занимается экстремистской деятельностью».⁸⁴

Март 2013 г.: Кампания проверок набирает обороты

В начале марта 2013 г. Генеральная прокуратура поручила прокурорским органам на местах проверить десятки НПО и религиозных организаций с привлечением налоговой

⁷⁹ Разъяснения Минюста России по факту вынесения предупреждения отделению благотворительного фонда "Нет алкоголизму и наркотикам", <http://minjust.ru/node/2701?theme=minjust?theme=minjust>.

⁸⁰ «Круглый стол» по вопросам применения законодательства о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, организованный Независимым экспертно-правовым советом. Москва, 26 февраля 2013 г.

⁸¹ «Минюст признал неправомерным предупреждение саратовскому отделению НАН по закону "об иностранных агентах"». Агентство социальной информации, 5 февраля 2013 г., http://www.asi.org.ru/asi3/rws_asi.nsf/va_WebPages/9E7FoF144777293244257B090038FE3Crus.

⁸² «Регионы обязали согласовывать применение закона об "агентах" с Москвой?» Права человека в России, 5 февраля 2013 г., <http://www.hrgo.org/node/15707>.

⁸³ «Минюст отказался проверять иностранное финансирование «Голоса», 1 марта 2013 г., <http://www.golos.org/news/6935>.

⁸⁴ «Репутационные риски». Пресс-служба ОП РФ, 26 февраля 2013 г., <http://www.oprf.ru/press/news/2013/newsitem/20653>.

службы, Минюста и других ведомств. На 18 апреля правозащитная ассоциация «Агора» располагала сведениями о проверках 246 организаций в 54 регионах.⁸⁵ На заседании президентского Совета по правам человека представитель Минюста сообщил, что сотрудники этого ведомства приняли участие в 528 прокурорских проверках НПО в 49 регионах. Большинство попавших под проверки российских НПО в том или ином объеме пользуются иностранным финансированием. Тематика работы включает права человека, экологию, прозрачность госуправления, мониторинг выборов, гражданское просвещение, религиозные вопросы и пр. Проверки прошли и в представительствах иностранных организаций, в том числе в московском офисе Хьюман Райтс Вотч.

28 марта, когда проверки шли уже несколько недель, Генеральная прокуратура обнародовала заявление с разъяснением причин столь широкой кампании. В нем говорилось, что проверки были запланированы еще в 2012 г., их предметом является «соблюдение законодательства общественными, религиозными объединениями и иными некоммерческими организациями. ... По результатам проверок планируется определить положительные и негативные тенденции в указанной сфере, проблемные вопросы и способы их решения... В связи с имеющейся информацией о продолжении деятельности запрещенных ..., а также вновь создаваемых организаций ультранационалистической и радикальной религиозной направленности в ходе этой проверки, в частности, проверяется и их деятельность».⁸⁶ 4 апреля Генпрокуратура в лице первого замгенпрокурора Александра Буксмана признала связь проверок с законодательством об «иностранных агентах». «Ситуация такова, что финансирование идет, никто, по сути, не зарегистрирован», - отметил чиновник.⁸⁷ На вопрос, возможно ли, что по результатам проверок НКО в России появятся организации — иностранные агенты, он ответил: «Скорее всего, да».⁸⁸

⁸⁵ Список проверок, составленный правозащитной ассоциацией «Агора»:

http://openinform.ru/fs/j_photos/openinform_405.pdf.

⁸⁶ «О проверке исполнения законодательства общественными, религиозными объединениями и иными некоммерческими организациями», 28 марта 2013 г., <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-81834/>. На «круглом столе» в ОП РФ 25 февраля представитель Минюста заявил, что его ведомство проверяет соблюдение законодательства об «иностранных агентах» только в рамках плановых проверок. «Минюст не проверял внепланово НКО по закону об иностранных агентах». РИА «Новости», 25 февраля 2013 г., <http://ria.ru/society/20130225/924566033.html>.

⁸⁷ «Российские НКО получают финансирование из-за рубежа без регистрации». РИА «Новости», 4 апреля 2013 г., <http://ria.ru/incidents/20130404/930940022.html>.

⁸⁸ Там же.

В большинстве известных Хьюман Райтс Вотч случаев проверки проводились межведомственной группой из представителей прокуратуры, Минюста и налоговых органов. В некоторых случаях фигурировали также сотрудники ФСБ и миграционной службы, и контролеры из пожарного надзора, Роспотребнадзора и пр.

Охват проверок был весьма широким. Почти во всех известных нам случаях прокурорские работники предъявляли предписание, в котором говорилось, что проверка проводится на предмет соблюдения «действующего законодательства».⁸⁹ В СМИ появился документ, в котором территориальным органам прокуратуры отдельно предписывалось в рамках проверок обращать внимание на иностранное финансирование и участие в политической деятельности, а также на признаки «экстремизма».⁹⁰

Проверки как акции устрашения

Проверки некоторых организаций, занимающихся острыми вопросами (Северный Кавказ, сочинская олимпиада, полицейский произвол) явно преследовали цель запугать «неудобные» НПО, и в ряде случаев больше походили на полицейскую спецоперацию.

Когда группа проверяющих пришла в московский Комитет «Гражданское содействие», который оказывает помощь мигрантам, представитель миграционной службы с порога объявил: «Буду проверять документы у всех нерусских». После этого, как сообщила руководитель этой НПО, чиновник приступил к избирательной проверке документов у сотрудников, как представляется – ориентируясь исключительно на «неславянскую» внешность.⁹¹

В одной из НПО нам рассказали, как пятеро проверяющих неожиданно вошли в офис без стука, перед этим каким-то образом пройдя через коридор, доступ в который возможен только по магнитной карточке-ключу.⁹² Они провели «визуальный осмотр» офиса и задали ряд вопросов, в частности – относительно фотографий на стенах.⁹³

⁸⁹ Например, такое предписание за № 27-2-4-2013 от 25 марта, подписанное зампрокурора г. Москвы А.Захаровым, было предъявлено прокурорским работником при проверке московского офиса Хьюман Райтс Вотч 27 марта 2013 г.

⁹⁰ См.: http://static.gazeta.ru/nm2012/docs/zadanie_prokuroru.pdf.

⁹¹ Материалы электронной переписки со Светланой Ганнушкиной 4 апреля 2013 г.

⁹² Интервью Хьюман Райтс Вотч по телефону, детали не разглашаются по просьбе собеседника.

⁹³ Там же.

По меньшей мере в трех случаях проверяющих сопровождала съемочная группа телеканала НТВ, известного своими разоблачительными сюжетами о правозащитниках и оппозиционерах. В сюжете НТВ о проверке в «Мемориале» утверждалось, что у этой организации, возможно, не все в порядке с законом об «иностранных агентах».⁹⁴

Остается неясным, каким образом на НТВ узнавали о проверках, поскольку о большей части проверок в этой волне не сообщалось заранее. В прокуратуре объясняли это тем, что НТВ просто является одним из официально аккредитованных телеканалов.⁹⁵

Обременительный характер проверок

Несколько организаций сообщали в социальных сетях, что проверяющие дотошно осматривали помещение – вплоть до того, что пытались рыться на полках в поисках «экстремистской» литературы и требовали открыть доступ к компьютерным файлам.⁹⁶

По меньшей мере в одном случае – во время проверки «Экологической вахты по Северному Кавказу» – сотрудников заставили открыть доступ к электронной переписке, хотя у проверяющих не было на это никаких полномочий. Когда 27 марта они пришли в офис этой НПО в Майкопе, то не предъявили даже предписания о проверке.⁹⁷ Их особенно интересовала деятельность организации в связи с сочинской Олимпиадой-2014.⁹⁸ Сотрудникам настоятельно не рекомендовали публиковать доклад об экологических последствиях олимпийскихстроек, чтобы «не наносить ущерба стране». Когда экологи отказались прислушаться к этому совету, проверяющие заявили, что осмотрят компьютеры на предмет наличия нелегального программного обеспечения и ознакомятся с электронной почтой, пригрозив оштрафовать организацию, если им попытаются воспрепятствовать.

⁹⁴ Съёмочные группы сопровождали проверяющих в офисах «Мемориала», Amnesty International, Движения «За права человека» и Ассоциации «ГОЛОС». Аналогичный случай зафиксирован с «ГОЛОСом» в Самаре с участием местного телеканала «Губерния». См. также пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 21 марта 2013 г. «Россия: Новое наступление на гражданское общество», <http://www.hrw.org/ru/news/2013/03/21/rossiya-novoe-nastuplenie-na-grazhdanskoe-obshchestvo>.

⁹⁵ «Иностранные агенты вызвали прокуроров на разборки». «РБК daily», 26 марта 2013 г., <http://www.rbcdaily.ru/society/562949986360386>.

⁹⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч по телефону, детали не разглашаются.

⁹⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с координатором «Эковахты» Андреем Рудомой, по телефону, 3 апреля 2013 г.

⁹⁸ «Волна проверок-преследований со стороны властей докатилась до Экологической вахты по Северному Кавказу», 28 марта 2013 г., <http://ewnc.org/node/11141>. Среди проверяющих были представители прокуратуры, Центра по противодействию экстремизму и УФСБ.

«Поскольку у нас в почте никаких секретов нет, мы решили предоставить им доступ», - рассказывал Хьюман Райтс Вотч координатор «Эковахты» Андрей Рудомаха.⁹⁹ Сотрудники прокуратуры и Центра по противодействию экстремизму в течение полутора часов знакомились с перепиской, после чего ушли. «Эковахта» намерена обжаловать действия проверяющих, в том числе в части вторжения в частную жизнь.¹⁰⁰

Проверки в петербургских офисах фондов Конрада Адэнауэра и Фридриха Эберта, связанных с ведущими политическими партиями Германии, спровоцировали дипломатический скандал: проверяющие изъяли из офисов компьютеры якобы для проверки на нелегальное ПО. После вмешательства МИД ФРГ техника была возвращена.¹⁰¹

В то время как в некоторых организациях проверяющие требовали представить только стандартный набор регистрационных, учредительных, налоговых и финансовых документов, в других проверки имели более дотошный и даже абсурдный характер. Например, в Санкт-Петербурге у антидискриминационного центра «Мемориал» запросили «журнал фиксации прививок от кори, документацию по дератизации и унификации твердых отходов».¹⁰² Экологическому правозащитному центру «Беллона» вменялось, среди прочего, отсутствие журнала учебных тревог и измерения уровня ионизации воздуха на рабочих местах.¹⁰³

Новочеркасская НПО «Женщины Дона» занимается гуманитарными проектами на Северном Кавказе. 12 марта к ним пришли представители прокуратуры, ФСБ, полиции, отдела по борьбе с экономическими преступлениями, налоговой инспекции, управления Роспотребнадзора и пожарного надзора. О том, как все происходило, руководитель НПО Валентина Череватенко рассказала «Кавказскому Узлу»:

⁹⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 3 апреля 2013 г.

¹⁰⁰ Там же.

¹⁰¹ «Актуальное заявление пресс-службы Фонда Конрада Адэнауэра по поводу событий в России», 28 марта 2013 г., <http://www.kas.de/ru-moskau/ru/publications/33949/>.

¹⁰² «Проверки в Петербургском обществе «Мемориал»». Cogita.ru, 26 марта 2013 г., <http://www.cogita.ru/analitka/sugeti/presledovanie-nko/proverki-v-peterburgskom-obschestve-memorial>.

¹⁰³ «Петербургские НПО готовятся оштрафовать на сотни тысяч рублей». NEVA24, 2 апреля 2013 г., http://www.neva24.ru/a/2013/04/01/Peterburgskie_NKO_gotovjat/.

Пожарные проверяли документы, наличие огнетушителей, пожарную сигнализацию... Сотрудники Роспотребнадзора осмотрели вентиляцию, проверили наличие холодной и горячей воды, спрашивали про санитарные карточки, флюорографию. ОБЭП проверял компьютеры на предмет нелегального программного обеспечения. Полиция интересовалась нашей работой с детьми, есть ли у нас лицензия на проведение образовательных мероприятий. Налоговики проверяли бухгалтерские документы, задавали много вопросов об источниках финансирования и расходах. Прокуратура знакомилась с содержанием наших проектов. Сотрудник ФСБ не задавал никаких вопросов. Мне показалось, он следил за тем, как идет проверка, как работают все остальные, и еще очень сильно интересовался библиотекой.¹⁰⁴

В большинстве случаев проверялась деятельность за последние три года, что означало для НПО необходимость копирования, сшивания и заверения целых томов документов. Так, московский «Мемориал» по всем своим пяти юридическим лицам представил в общей сложности 8 766 страниц документов, а петербургский Фонд свободы информации – 4 506 страниц (23 кг). При этом организациям приходилось тратить собственную бумагу и расходные материалы, в том числе недешевые, как в случае с картриджами.

Во многих случаях проверки приводили к нарушению нормальной работы организации и отвлечению сил и средств. Иногда дело ограничивалось несколькими часами, однако у многих на это могло уходить до нескольких дней. Так, в «Мемориале» прокурорские работники провели семь рабочих дней, проверяя все его пять юридических лиц. НПО также затрачивали значительное время в последующий период, отвечая на уточняющие запросы. Например, Валентину Череватенко из «Женщин Дона» пять раз вызывали в прокуратуру для «дачи объяснений» в связи с проверкой.¹⁰⁵ Комитету «Гражданское содействие» 4 апреля было предписано к следующему дню дополнительно представить значительный объем заверенных документов, а также тексты всех выступлений на мероприятиях организации.¹⁰⁶ По меньшей мере в двух

¹⁰⁴ «В Ростовской области силовики начали проверки НКО». «Кавказский Узел», 16 марта 2013 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/221512/>.

¹⁰⁵ Череватенко сообщила об этом на заседании президентского Совета по правам человека 15 апреля 2013 г. На заседании присутствовал консультант Хьюман Райтс Вотч.

¹⁰⁶ Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с председателем Комитета «Гражданское содействие» Светланой Ганнушкиной 6 апреля 2013 г.

регионах прокурорские работники требовали от НПО представить в дополнение к стандартному пакету документов еще и «анализ публичной активности» организации».¹⁰⁷

Некоторые бригады проверяющих вели себя достаточно корректно, но так было далеко не всегда.

Замдиректора петербургской НПО «Гражданский контроль» Юрий Вдовин рассказывал: «Первое, что они попросили [проверка была 21 марта 2013 г.] – это все и сразу. Мы им сообщили, что 14 марта у нас умер исполнительный директор, на котором многое из того, что они просят, замыкалось. А мы еще не смогли полностью войти в курс дел, и человека, его замещающего, у нас нет. Кроме того, мы объяснили, у главного бухгалтера сегодня умерла мать – ее не будет [на работе]». Проверяющие отказались отложить проверку по просьбе организации на 4 дня.¹⁰⁸

Последствия проверок

О последствиях проверок пока судить рано. Возможно, в некоторых случаях будут вынесены официальные предупреждения о нарушении законодательства, что само по себе достаточно серьезно: как отмечалось выше, при двух предупреждениях за любой период времени суд может ликвидировать организацию. Не исключено также предъявление претензий, например, по законодательству об «экстремизме» или «иностранных агентах».

На момент подготовки этого доклада большинство организаций еще не знали о результатах проверки. У некоторых была лишь предварительная информация. Так, по данным правозащитной ассоциации «Агора», прокуратура вынесла представление новосибирской НПО «Институт развития прессы – Сибирь» о том, что логотип организации не зарегистрирован в установленном порядке. В связи с этим прокуратура потребовала «рассмотреть представление с участием представителя прокуратуры Ленинского района, принять конкретные меры по устранению и недопущению впредь подобных нарушений, их причин и условий им способствующих, решить вопрос о

¹⁰⁷ «Забайкальские правозащитники подробно описали прокурорам свою правозащитную деятельность». Открытое информационное агентство, 29 марта 2013 г., <http://openinform.ru/news/pursuit/29.03.2013/28246/>.

¹⁰⁸ «Петербург. Наступление на НКО». «Новая Свобода», 21 марта 2013 г., <http://www.svobodanew.com/петербург-наступление-на-нко/>.

привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, допустивших указанные нарушения, о результатах принятых мер сообщить прокурору Ленинского района Новосибирска в письменной форме в установленный законом месячный срок».¹⁰⁹

В нескольких организациях были зафиксированы нарушения пожарной безопасности и санитарных норм, по меньшей мере две организации были в связи с этим оштрафованы.¹¹⁰

Реакция неправительственных организаций

Прокуратура вправе проводить внеплановые проверки только в случае поступления сведений о нарушении организацией закона.¹¹¹ Остается неясным, действительно ли органами прокуратуры была получена заслуживающая доверия информация в отношении сотен НПО по всей России, а также поступили ли такие заявления в короткий промежуток времени незадолго до проверок или накапливались в прокуратуре на протяжении многих месяцев.

В 2011 г. Генеральная прокуратура отдельным документом предписала прокурорским работникам осуществлять надзорную деятельность в отношении государственных органов и других организаций, избегая необоснованного вмешательства, дублирования функций других государственных органов и истребования избыточного объема документов и информации, особенно, если такая информация имеется в открытом доступе или у других государственных органов.¹¹²

По меньшей мере восемь правозащитных НПО бойкотировали проверки, заявив об их незаконности.¹¹³ В отношении Льва Пономарева, возглавляющего три из этих

¹⁰⁹ «После прокурорских проверок НПО начали штрафовать». Открытое информационное агентство, 1 апреля 2013 г., <http://openinform.ru/news/pursuit/01.04.2013/28256/>.

¹¹⁰ Там же. Оштрафованы новочеркасский приход Успения Пресвятой Девы Марии Римско-Католической Церкви и новочеркасская НПО «Женщины Дона». Нарушения выявлены, в том числе, в петербургских НПО «Гражданский контроль» и Экологический правозащитный центр «Беллона» и в московском Клубе Джерри Рубина.

¹¹¹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 от 17 января 1992 г., действующая редакция, статья 21.

¹¹² Указание ГП РФ от 8 августа 2011 г. № 236/7 «Об исключении из практики прокурорского надзора фактов необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций».

¹¹³ «Щит и Меч», Правозащитная ассоциация «Агора», Движение «За права человека», Фонд «В защиту прав заключенных», Общественная организация содействия соблюдению прав человека «Горячая Линия», Фонд

организаций, в настоящее время возбуждены три административных дела о невыполнении требований прокурора, каждое чревато штрафом в размере до 3 тыс. рублей.¹¹⁴ Одним из основных возражений со стороны НПО было то, что всего месяцем ранее они уже проходили плановую проверку со стороны Министерства юстиции (как и еще несколько организаций, попавших под проверку в ходе весенней кампании).¹¹⁵

Несколько организаций обжаловали внеплановые прокурорские проверки в суде. Так, 8 апреля 2013 г. «Мемориал» оспорил действия прокуратуры г. Москвы в Замоскворецком районном суде. В своем заявлении организация указала, что проверка имеет избыточно широкий характер, а прокуратура отказалась сообщить факты, послужившие основанием для ее проведения.¹¹⁶

Ассоциация «ГОЛОС»

Среди тех, для кого нынешняя волна проверок обернулась наиболее серьезными последствиями, были организации, входящие в Ассоциацию НКО «В защиту прав избирателей «ГОЛОС», которая документировала нарушения на парламентских выборах декабря 2011 г.¹¹⁷ 21 февраля 2013 г. сотрудники налоговой службы без предупреждения появились в партнерских организациях Ассоциации «ГОЛОС» в Самаре, Челябинске и Новосибирске. В Самаре руководителю партнерской организации вручили перечень требуемых документов на четырех страницах.

Налоговая служба начала проверку головного офиса ассоциации в Москве еще 4 апреля 2012 г., и на момент подготовки этого доклада в ассоциации только ожидали

«Международный стандарт» (Уфа), Фонд «За экологическую и социальную справедливость» (Воронеж), Международное молодежное правозащитное движение.

¹¹⁴ «В отношении Льва Пономарева, проигнорировавшего законные требования прокуратуры г. Москвы, возбуждены 3 дела об административном правонарушении». Информация Генеральной прокуратуры РФ от 28 марта 2013 г., <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-81849/>.

¹¹⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем российского отделения Transparency International Еленой Панфиловой.

¹¹⁶ Заявление правозащитного центра «Мемориал» от 8 апреля 2013 г. об оспаривании действий и решений прокуратуры г. Москвы, <http://www.memo.ru/uploads/files/968.pdf>.

¹¹⁷ Сеть «ГОЛОС» включает одноименную ассоциацию в защиту прав избирателей, а также межрегиональные общественные фонды поддержки гражданского общества ГОЛОС, ГОЛОС-Центр, ГОЛОС-Поволжье, ГОЛОС-Урал, ГОЛОС-Сибирь, ГОЛОС-Северо-Запад, ГОЛОС-Юг. Во время избирательных кампаний 2011-2012 гг. Ассоциация «ГОЛОС» также подвергалась мощному прессингу со стороны властей. См. пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 6 декабря 2012 г. «Россия: Прекратить давление на наблюдателей за выборами, отпустить мирных демонстрантов», <http://www.hrw.org/ru/news/2011/12/06>.

заклучение.¹¹⁸ За это время были также проверены почти все контрагенты организации, результаты пока не известны.

На 10 апреля 2013 г. налоговым проверкам подверглись все семь межрегиональных фондов сети «ГОЛОС».¹¹⁹ В рамках этих проверок многих наблюдателей на выборах вызвали для дачи объяснений в качестве свидетелей «по делу о налоговом правонарушении».¹²⁰ Во многих случаях с ними беседовали не налоговики, а сотрудники центра по противодействию экстремизму, которые задавали вопросы относительно личного участия человека в наблюдении на выборах, содержания тренингов в «ГОЛОСе» и т.п.¹²¹

28 марта представители прокуратуры и Минюста пришли с проверкой в самарский «ГОЛОС» в сопровождении съемочной группы местного телеканала «Губерния».¹²²

3 апреля замдиректора Ассоциации «ГОЛОС» Григорий Мелконьянц был вызван к участковому в Москве по месту нахождения офиса для вручения предписания о прокурорской проверке. В опорном пункте его поджидала съемочная группа НТВ, которая затем проследовала за ним до метро, интересуясь по дороге, почему «ГОЛОС» не зарегистрировался в качестве «иностранного агента».¹²³ Прокуратура потребовала документы для проверки не только у Ассоциации «ГОЛОС» и одноименного межрегионального фонда, но и у редакции газеты «Гражданский голос», освещавшей выборы. 8 апреля все документы были представлены.¹²⁴

¹¹⁸ «Хроника проверок 'ГОЛОСа'», <http://www.golos.org/news/7008>.

¹¹⁹ Там же.

¹²⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Григорием Мелконьянцем, по телефону, 17 апреля 2013 г.

¹²¹ Там же. «Координатор «Голоса» в Самаре обратилась к омбудсманам». «Парк Гагарина», 1 апреля 2013 г., <http://parkgagarina.info/novosti/6428-koordinator-golosa-v-samare-lyudmila-kuzmina-obratilas-k-ombudsmanam.html>.

Пост Николая Сорокина в Facebook 11 апреля 2013 г., <https://www.facebook.com/nvsorokin/posts/399651123466219>.

Пост Людмилы Кузьминой в ЖЖ 23 марта 2013 г. «Чьи уши торчат из налогового допроса?», <http://ludmila-kuzmina.livejournal.com/392338.html>.

¹²² Пост Людмилы Кузьминой в Facebook 28 марта 2013 г., <https://www.facebook.com/golos.samara/posts/549965168377342>.

¹²³ Пост Григория Мелконьянца в Facebook 3 апреля 2013 г., <https://www.facebook.com/grigory.melkonyants/posts/506286149408694>. См. также: «Мелконьянц: Сотрудники НТВ шли за мной до метро и просили назвать их сурковской пропагандой». ТК «Додж», 3 апреля 2013 г., http://tvrain.ru/articles/melkonjants_sotrudniki_ntv_shli_za_mnoj_do_metro_i_prosili_nazvat_ih_surkovskoj_propagandoj-340278/.

¹²⁴ «Хроника проверок 'ГОЛОСа'», <http://www.golos.org/news/7008>.

10 апреля Минюст передал в суд административные дела о нарушении Ассоциацией «ГОЛОС» требования о регистрации в качестве «иностранный агента». В тот же день прокуратура потребовала представить к 11 апреля дополнительные документы, включая копии первичных финансовых документов.¹²⁵

11 апреля собственник офисного помещения уведомил Ассоциацию «ГОЛОС», что до конца месяца они должны освободить офис.¹²⁶

¹²⁵ Там же.

¹²⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Григорием Мелконьянцем, по телефону, 17 апреля 2013 г.

IV. Закон о госизмене

23 октября 2012 г. Госдума в ускоренном порядке приняла 190-й федеральный закон о внесении изменений в статьи Уголовного кодекса, касающиеся государственной измены и шпионажа. 31 октября он был одобрен Советом Федерации.¹²⁷ В ответ на высказывавшиеся претензии в связи с возможностями расширительного толкования закона (см. ниже) 12 ноября Владимир Путин обещал президентскому Совету по правам человека «ещё раз вернуться к этому, посмотреть повнимательнее».¹²⁸ Однако, как оказалось, закон был подписан им в тот же день.¹²⁹

Обзор положений

Расширение состава госизмены выразилось в следующем:

- В квалифицирующие признаки было добавлено отдельное указание на «оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи» ... в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации.¹³⁰
- В перечень субъектов, выдача которым российским гражданином государственной тайны или оказание которым финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации, составляет государственную измену, были добавлены международные организации.¹³¹
- Определен широкий круг обстоятельств, при которых российскому или иностранному гражданину могут стать известны сведения, составляющие государственную тайну: «доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».¹³²

¹²⁷ Федеральный закон РФ от 12 ноября 2012 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». «Российская газета», 14 ноября 2012 г., <http://www.rg.ru/2012/11/14/izmenenia-dok.html>.

¹²⁸ Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека 12 ноября 2012 г., <http://www.president.kremlin.ru/transcripts/16791>.

¹²⁹ «Путин подписал закон о госизмене в один день с обещанием СПЧ 'посмотреть его повнимательнее'». *Newsru.com*, 15 ноября 2012 г., <http://newsru.com/russia/15nov2012/iznema.html>.

¹³⁰ Федеральный закон РФ от 12 ноября 2012 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», статья 1, п. 2.

¹³¹ Там же.

¹³² Там же.

- Если в прежней редакции значилось оказание помощи в «проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности РФ», то теперь речь идет об оказании помощи «в деятельности, направленной против безопасности РФ».¹³³

Санкции остались на прежнем уровне: штраф до 500 тыс. рублей и лишение свободы до 20 лет.

В статью о шпионаже были также добавлены международные организации и исключено ограничение только внешней безопасностью РФ:

Передача, соби́рание, похищение или хранение в целях передачи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, а также передача или соби́рание по заданию иностранной разведки или лица, действующего в ее интересах, иных сведений для использования их против безопасности Российской Федерации...

Помимо этого к иностранной разведке были добавлены «лица, действующие в ее интересах»:

... передача или соби́рание по заданию иностранной разведки или лица, действующего в ее интересах, иных сведений...¹³⁴

Потенциальные последствия для свободы выражения мнений и свободы ассоциации

Еще до окончательного принятия закона президентский Совет по правам человека отмечал, что «предлагаемые нововведения должны быть признаны противоречащими международно-правовым и конституционным принципам в сфере уголовного права», и указывал на «многократное увеличение репрессивного характера» 275-й статьи и

¹³³ Там же.

¹³⁴ Там же, п. 3.

«расширение возможности необоснованного применения состава государственной измены».¹³⁵

В связи с вступлением в силу новой редакции УК российские правозащитники и адвокаты выражали опасения относительно возможности ее применения против критиков власти. Некоторые окрестили новые нормы «дамокловым мечом».¹³⁶ Международный центр некоммерческого права назвал поправки «настолько неконкретными, что они позволяют правительству объявлять изменником любое неудобное лицо».¹³⁷

Многих встревожила возможность криминализации тех аспектов деятельности активистов и правозащитников, которые традиционно являются для них рутинной практикой как в России, так и во всем мире, включая рабочие встречи и дискуссии с иностранными партнерами или представление докладов о правах человека на международных конференциях.

Так, Комитет ООН против пыток отметил, что в новой редакции статья о госизмене «может коснуться тех, кто предоставляет информацию Комитету против пыток ..., поскольку, как опасается Комитет, оно может быть истолковано как запрещающее обмен информацией о ситуации с правами человека в Российской Федерации с Комитетом или с другими правозащитными органами Организации Объединенных Наций».¹³⁸

Кэтрин Эштон указывала на то, что новая редакция «расширит возможности для судебного преследования» и что она теоретически «подвергает наказанию в виде лишения свободы до 20 лет контакты с иностранными гражданами», а также что она

¹³⁵ Заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по проекту Федерального закона № 139314-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 4 октября 2012 г., http://president-sovet.ru/upload/files/zaklyuchenie_soveta_139314-5.php?sphrase_id=12616.

¹³⁶ См., в частности: «Закон точечного действия». Газета.ру, 23 ноября 2012 г., http://www.gazeta.ru/politics/2012/10/23_a_4821625.shtml.

¹³⁷ “NCO Law Monitor: Russia,” *The International Center for Not-for-Profit Law*, February 20, 2013, <http://www.icnl.org/research/monitor/russia.html>.

¹³⁸ *Комитет ООН против пыток*. Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Российской Федерации, принятые Комитетом на его 49-й сессии (29 октября – 23 ноября 2012 г.), п. 12. 11 декабря 2012 г., CAT/C/RUS/CO/5, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/co/CAT-C-RUS-CO-5_ru.doc.

«снизит бремя доказывания обвинений в государственной измене и шпионаже».¹³⁹ Миссия США при ОБСЕ предупреждала, что такой закон может «оказывать сковывающее воздействие на законный обмен информацией и сотрудничество между российскими организациями гражданского общества, иностранными НПО, СМИ, иностранными правительствами и международными организациями, включая саму ОБСЕ».¹⁴⁰

Правоприменительная практика

Хьюман Райтс Вотч не известно о каких-либо случаях применения статьи о госизмене в новой редакции. Однако о возможности произвольного применения такого обвинения для обеспечения плотной слежки за тем или иным лицом может свидетельствовать дело архангельского ученого Ивана Мосеева, судебную санкцию на прослушивание телефонных разговоров которого ФСБ получила в июне 2012 г.

Мосеев является специалистом по поморам – коренному народу, традиционно населявшему побережье Белого моря. Он возглавляет Ассоциацию поморов Архангельской области, а также научно-образовательный центр «Поморский Институт Коренных и Малочисленных Народов Севера» при Северном (Арктическом) Федеральном Университете им. М. В. Ломоносова, и часто контактирует с норвежскими дипломатами и учеными.

В октябре 2012 г. ему было предъявлено обвинение в возбуждении национальной ненависти в связи с приписываемым ему оскорбительным комментарием в адрес русских на портале «Эхо Русского Севера» в апреле 2012 г.¹⁴¹ Редакторы сайта сообщили ФСБ, что комментарий сделан с IP-адреса компьютера Мосеева. Сам он отрицает обвинение, утверждая, что в тот период его компьютер был выключен.¹⁴²

¹³⁹ Заявление пресс-секретаря Верховного Представителя ЕС Кэтрин Эштон касательно нового закона о государственной измене в России, 25 октября 2012 г., http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/20121025_ru.htm.

¹⁴⁰ Миссия Соединенных Штатов при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, «Заявление о внесении изменений в закон о государственной измене в Российской Федерации», 2 ноября 2012 г., http://russian.osce.usmission.gov/nov_1_12_russia_rus.html.

¹⁴¹ «Поморье в евразийском мире». Эхо Русского Севера, 31 марта 2012 г., <http://echo.msk.ru/blog/kritikator/994984-echo/>.

¹⁴² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Иваном Мосеевым, по телефону, 1 апреля 2013 г.

В сентябре 2012 г. сотрудники ФСБ провели обыск у Мосеева на квартире, изъяли компьютеры, жесткие диски и материалы исследований. Ему также задавали вопросы относительно поездок в Норвегию.

25 июня 2012 г. ФСБ получила санкцию суда на прослушивание телефонных разговоров Мосеева в течение 180 дней, сославшись на наличие признаков государственной измены. В судебном постановлении говорилось, что «норвежскими спецслужбами через Мосеева И.И., возможно, ведется работа по дестабилизации социально-политической обстановки в Архангельской области... Мосеев И.И. является руководителем Архангельской региональной общественной организации «Национальный культурный центр Поморское возрождение», деятельность которой при поддержке иностранных структур направлена на признание органами федеральной власти РФ поморов как коренного малочисленного народа Севера и включение территории их проживания в юрисдикцию международного права, что в дальнейшем может привести к нарушению территориальной целостности России. ... Мосеевым И.И. разработан так называемый словарь поморского языка, который, по мнению ряда экспертов, создан искусственно. Используя поморский язык, Мосеев И.И. опубликовал ряд материалов при финансовой поддержке норвежской стороны... В ряде публикаций в местных СМИ Мосеев И.И. выступал за суверенитет Архангельской области и вступления (так в тексте – HRW.) ее в объединенные штаты Европы, таким образом, осуществляя деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности России».¹⁴³

Адвокат Мосеева убежден, что ФСБ использовала ссылку на «возможное наличие признаков госизмены» для получения санкции на прослушку, поскольку по 282-й статье этого сделать бы не удалось.¹⁴⁴

Мосеев безуспешно пытался обжаловать санкцию на прослушку: 17 января 2013 г. Верховный суд подтвердил ее законность.¹⁴⁵

¹⁴³ Скан постановления см.: <http://echo.msk.ru/blog/kritikator/994984-echo/>.

¹⁴⁴ «Строчка в интернете обернулась 282-й статьей». «Коммерсантъ», 12 ноября 2012 г., <http://www.kommersant.ru/doc/2065045>.

¹⁴⁵ «Шоу должно продолжаться!» (Хроники травли-3), Каспаров.ru, 7 февраля 2013 г., <http://www.kasparov.ru/material.php?id=5112BC46DB4D7>.

1 марта 2013 г. Мосеев был признан виновным в действиях, направленных на унижение достоинства группы лиц по признакам национальности и происхождения, совершенных публично, с использованием средств массовой информации, и приговорен к штрафу в размере 100 тыс. рублей.¹⁴⁶ Обвинения в госизмене на суде не фигурировали.

Служка за Мосеевым со стороны ФСБ продолжается. 11 марта на «Эхе Русского Севера» появилась информация о встрече Мосеева с норвежцами. «Я никому об этом не говорил, - заявил он Хьюман Райтс Вотч. – Так что, похоже – прослушка еще работает. Никак не хотят меня в покое оставить».¹⁴⁷

¹⁴⁶ «В Архангельске за унижение достоинства русских суд приговорил помора к штрафу в 100 тысяч рублей». Открытое информационное агентство, 1 марта 2013 г., <http://openinform.ru/news/unfreedom/01.03.2013/28120/>.

¹⁴⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Иваном Мосеевым, по телефону, 1 апреля 2013 г.

V. «Закон Димы Яковлева»

28 декабря 2012 г. Владимир Путин подписал 272-й федеральный закон, предусматривающий санкции в отношении американских должностных лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод, а также преступлениям в отношении российских граждан.¹⁴⁸ Законом также вводится запрет на усыновление российских детей американскими гражданами и приостанавливается деятельность в России некоммерческих организаций, которые занимаются «политической» деятельностью и получают финансирование из американских источников, либо деятельность которых представляет угрозу интересам Российской Федерации.¹⁴⁹

272-й закон получил неофициальное название «закон Димы Яковлева» по имени российского ребенка, умершего в США через три месяца после усыновления. В России считается, что он был принят в ответ на так называемый американский «Закон Магнитского», подписанный Барак Обамой в декабре 2012 г. и предусматривающий запрет на въезд и замораживание активов в отношении российских должностных лиц, причастных к пыткам и убийствам тех, кто предавал гласности нарушения.¹⁵⁰

Ограничения, касающиеся НПО

Основное общественное внимание в связи с принятием 272-го закона было сконцентрировано на запрете усыновления российских детей американцами, в то время как этим же законом вводятся дополнительные ограничения на деятельность неправительственных организаций в России.

¹⁴⁸ Федеральный закон от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». «Российская газета», 29 декабря 2012 г., <http://www.rg.ru/2012/12/29/zakon-dok.html>. Собственно «меры воздействия» изложены в статьях 1-2. Вопросы усыновления рассматриваются в статье 4. Дима Яковлев был усыновлен американской семьей в 2008 г. и умер через три месяца после прибытия в США: его приемный отец на несколько часов оставил его закрытым в машине на жаре. Суд в Техасе квалифицировал это как несчастный случай, оправдав приемного отца по обвинению в непредумышленном убийстве. См.: «Приемный сын умер. Отец отделался обмороком». «Известия» 19 декабря 2008 г., <http://izvestia.ru/news/343896>.

¹⁴⁹ Там же, статья 3.

¹⁵⁰ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч «Россия: Совет Федерации не должен утверждать «закон Димы Яковлева»», 21 декабря 2012 г., <http://www.hrw.org/ru/news/2012/12/21/rossiya-sovet-federatsii-ne-dolzhen-utverzhdat-zakon-dimy-yakovleva>.

В частности, предусматривается:

1. Приостановление деятельности НКО, которые занимаются «политической» деятельностью и
 - a. Получают финансирование из американских источников;
 - b. Реализуют в России проекты или программы, либо осуществляют иную деятельность, которая «представляет угрозу интересам Российской Федерации».¹⁵¹

В отношении имущества организации, деятельность которой приостановлена, суд по заявлению уполномоченного органа принимает решение об арест имущества.¹⁵²

Решение о возобновлении деятельности принимается уполномоченным органом после прекращения организацией получения финансирования из американских источников или деятельности, «представляющей угрозу интересам» России.¹⁵³

2. Запрет для российских граждан, имеющих также американское гражданство, на руководство или участие в НКО, осуществляющей в России «политическую» деятельность.¹⁵⁴

Под действие закона не подпадают НКО, деятельность которых не признается «политической» по 121-му закону «об иностранных агентах», то есть работающие в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительной деятельности, а также деятельности в области содействия благотворительности и добровольчества.¹⁵⁵

¹⁵¹ Федеральный закон от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», статья 3.

¹⁵² Там же.

¹⁵³ Там же.

¹⁵⁴ Там же.

¹⁵⁵ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», статья 2.

Последствия для свободы ассоциации и свободы выражения мнений

Положения 272-го закона относительно НПО угрожают свободе ассоциации в силу своей неконкретности, дискриминационности, избыточно карательного характера, а также поскольку они содержат возможности произвольного применения. 121-й закон определил, что

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.¹⁵⁶

В законе не раскрываются понятия «интересы Российской Федерации» и «угроза». Уполномоченному органу предоставлены полномочия самостоятельно принимать решение о наличии указанных выше оснований для приостановления деятельности и приостанавливать ее без решения суда. Наконец, деятельность может быть приостановлена без предварительного уведомления, причем предельный срок такого приостановления в законе не оговорен.¹⁵⁷

272-й закон запрещает российским гражданам, имеющим одновременно американское гражданство, «быть членом или руководителем» НКО, осуществляющей в России «политическую» деятельность (включая структурные подразделения иностранных или международных НКО). В случае нарушения этой нормы деятельность организации может быть приостановлена. Остается неясным, как именно российские власти и суды будут трактовать «членство», то есть будет ли это распространяться на всех штатных сотрудников или только на тех, кто имеет отношение к принятию решений.

¹⁵⁶ Там же.

¹⁵⁷ Там же.

Когда закон обсуждался в Госдуме, в обществе широко циркулировала версия о том, что данная норма адресно направлена против Людмилы Алексеевой – одного из основателей и главы старейшей российской правозащитной организации «Московская Хельсинкская группа». В годы вынужденной эмиграции из СССР в 1970-х ей было предоставлено гражданство США. Вернувшись в Москву в начале 1990-х, она сохранила американский паспорт. Несколько депутатов утверждали, что речь именно об Алексеевой не идет, но закон будет касаться, в том числе, и ее. Сама она неоднократно заявляла, что не намерена уходить, и эта позиция была единодушно поддержана МХГ.¹⁵⁸

Практика применения

Хьюман Райтс Вотч пока не известно о каких-либо шагах по применению 272-го закона в отношении НПО. Неясно также, насколько этот закон задействован в проверках НПО в марте – апреле 2013 г.

В конце февраля 2013 г. представитель Минюста заявил на одном из «круглых столов», что у этого ведомства нет полномочий по оценке наличия угрозы интересам России в деятельности той или иной НПО, предположив, что это может быть поручено другим государственным органам.¹⁵⁹

¹⁵⁸ «Московская Хельсинкская группа сохранила главу». «Коммерсантъ», 11 января 2013 г., <http://www.kommersant.ru/doc/2102586>.

¹⁵⁹ «Круглый стол» по проблемам применения закона «об иностранных агентах», организованный Независимым экспертно-правовым советом в Москве 26 февраля 2013 г.

VI. Ужесточение законодательства о митингах и демонстрациях

22 мая – меньше чем через месяц после инаугурации Владимира Путина Госдума приступила к обсуждению поправок в законодательство о массовых мероприятиях, направленных на значительное повышение штрафов за нарушение порядка их организации и проведения и на введение целого ряда дополнительных ограничений для организаторов и участников.¹⁶⁰ Уже 8 июня 65-й федеральный закон был подписан президентом.¹⁶¹ Принятие этого закона сопровождалось широкой критикой: в России и в мире указывали на ущемление прав и свобод и на нарушение международно-правовых обязательств.

Примеру федеральных законодателей последовал ряд регионов. Так, в декабре 2012 г. Московская городская дума приняла поправки в городской закон о публичных мероприятиях. В соответствии с одной из них «минимально допустимое расстояние между лицами, осуществляющими одиночные пикетирования, не объединенные единым замыслом и общей организацией, составляет 50 метров». Закон также запретил проведение публичных мероприятий с использованием транспортных средств «в пределах внешних границ Садового кольца».¹⁶² Считается, что эти поправки направлены на пресечение протестных акций подобных той, когда в феврале 2012 г. люди с белыми ленточками образовали цепь вдоль Садового кольца, а по проезжей части двигались машины и троллейбусы также с белыми ленточками.¹⁶³

Свобода собраний в России до июня 2012 г.

Как отмечалось выше, в ноябре 2011 г. – апреле 2012 г. в России проходили массовые мирные демонстрации, во время которых полиция в большинстве случаев

¹⁶⁰ См., в частности пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 8 июня 2012 г. «Россия: Отказаться от ограничения свободы мирных собраний», <http://www.hrw.org/ru/news/2012/06/08-o>.

¹⁶¹ Федеральный закон Российской Федерации от 8 июня 2012 г. N 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»». «Российская газета», 9 июня 2012 г., <http://www.rg.ru/2012/06/09/mitingi-dok.html>.

¹⁶² Закон 73 от 26 декабря 2012 г. О внесении изменений в Закон города Москвы от 4 апреля 2007 года № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований», https://www.mos.ru/documents/index.php?id_4=129773.

¹⁶³ «Москва замкнула белое кольцо». «Новая газета», 27 февраля 2012 г., <http://www.novayagazeta.ru/politics/51272.html>.

воздерживалась от неоправданного вмешательства. Однако в целом ситуация с правом на свободу собраний в России была проблемной даже до принятия ограничительных поправок в июне 2012 г.¹⁶⁴ Власти, особенно в Москве, регулярно под произвольными предложениями отказывали в согласовании мирных акций протеста, суды применяли к их организаторам и участникам избыточно жесткие санкции, а ОМОН прибегал к силовому разгону мирных мероприятий.¹⁶⁵

Право на свободу собраний регламентируется 31-й статьей Конституции РФ и федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Предусмотренный этим законом порядок согласования массовых мероприятий обязывает организаторов заблаговременно уведомлять власти о планируемом мероприятии с указанием места и предполагаемого числа участников. В случае отказа в согласовании по предложенным параметрам власти обязаны в трехдневный срок предложить альтернативное место или время проведения.¹⁶⁶ На практике российские власти зачастую отказываются согласовывать акции протеста, ссылаясь на формальные предлоги и предлагая организаторам заведомо неприемлемые места, где демонстрации будут незаметны. В результате организаторы вынуждены идти на проведение несанкционированных мероприятий, что чревато административными санкциями за нарушение установленного порядка и неподчинение полиции.

Так, после президентских выборов 4 марта 2012 г. власти отказались согласовывать демонстрации протеста против официальных итогов голосования в Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде, и мирные несанкционированные акции были разогнаны полицией с применением силы, сотни участников были арестованы.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Мнения и замечания Комиссара по правам человека Совета Европы в отношении права на свободу собраний в Российской Федерации, CommDH (2011)31, 21 июля 2011 года, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1967170&SecMode=1&DocId=1802268&Usage=2>.

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», действующая редакция, статья 12.

¹⁶⁷ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 13 марта 2012 г. «Россия: Задержания и избиение демонстрантов», <http://www.hrw.org/ru/news/2012/03/14>.

В Нижнем Новгороде организаторы подали заявку на проведение митинга в центре города 10 марта, однако власти отказались согласовывать его, сославшись на соображения «общественной безопасности» и не предложив альтернативного места. В итоге выразить свое несогласие с официальными итогами выборов пришли около 200 человек, из них 80 были задержаны на месте. Впоследствии некоторым было предъявлено обвинение в неподчинении требованиям сотрудников полиции, однако позднее большинство были отпущены, а обвинения с них – сняты.¹⁶⁸

Последние три года во многих российских городах каждое 31-е число проходят митинги так называемой «Стратегии-31» в защиту свободы собраний. Во многих случаях полиция с применением силы разгоняет такие акции, задерживая организаторов и участников.¹⁶⁹

В России по-прежнему запрещаются гей-прайды, хотя Европейский суд по правам человека еще в октябре 2010 г. признал российское правительство ответственным за нарушение свободы собраний в связи с неоднократными отказами согласовывать гей-акции в 2006, 2007 и 2008 гг.¹⁷⁰

Международно-правовые обязательства России в области свободы собраний

Россия является участником целого ряда международных договоров, обязывающих правительство уважать право на свободу мирных собраний, в том числе – Европейской конвенции о правах человека и Международного пакта о гражданских и политических правах.¹⁷¹ Никакое требование о согласовании мирной акции протеста не может быть использовано для ущемления по существу свободы собраний, которая имеет ключевое значение в демократическом обществе.

В марте 2012 г. Венецианская комиссия Совета Европы приняла заключение по российскому закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

¹⁶⁸ Там же.

¹⁶⁹ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 1 марта 2012 г. «Россия: Власть оказывает давление на критиков», <http://www.hrw.org/ru/news/2012/03/01>.

¹⁷⁰ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 1 июня 2012 г. «Россия: Евросоюз должен поднять вопросы ЛГБТ на петербургском саммите», <http://www.hrw.org/ru/news/2012/06/01-0>.

¹⁷¹ Статьи 11 и 21 соответственно.

пикетированиях». Комиссия высказала критику в отношении ряда положений, включая требование об уведомлении властей и широкие ограничения на время и место проведения массовых мероприятий. Комиссия рекомендовала российским властям:

- Руководствоваться «презумпцией разрешенности проведения собраний», воздерживаясь при этом от «лишения организаторов права проведения собрания по основаниям недостижения договоренности по каким-либо изменениям его формата...».¹⁷²
- Изменять формат публичного мероприятия только при наличии «убедительных причин».
- Допускать мирные, спонтанные и неотложные собрания и привести основания для ограничения мирных собраний в соответствии с международными стандартами.¹⁷³
- Уменьшить обязанности организаторов по поддержанию общественного порядка, ограничив их только «проявлением должной заботы».¹⁷⁴

Изменения после июня 2012 г.

65-й федеральный закон не рассматривает вопросов, поставленных Венецианской комиссией. Напротив, как отмечалось выше, вносимые им поправки существенно – до 300 тыс. рублей повышают штрафы за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий¹⁷⁵ – запретительный уровень финансовой санкции на фоне того, что осенью 2012 г. среднемесячная начисленная заработная плата в России составляла 26,5 тыс. рублей.¹⁷⁶

Организатором публичного мероприятия теперь не может выступать «лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раз [в

¹⁷² Council of Europe Venice Commission, “Opinion on the Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation,” CDL-AD(2012)007, Strasbourg, March 20, 2012, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)007-e).

¹⁷³ Там же.

¹⁷⁴ Там же.

¹⁷⁵ Федеральный закон от 8 июня 2012 г. N 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», статья 1, п. 7.

¹⁷⁶ «Зарплата в России выросла». «Российская газета», 30 октября 2012 г., <http://www.rg.ru/2012/10/30/zp-site.html>.

течение года] привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения», связанные с организацией или проведением публичных мероприятий.¹⁷⁷

65-й федеральный закон также:

- Ввел такой вид административного наказания, как обязательные работы, предусмотрев его, в частности, за нарушение порядка организации и проведения публичного мероприятия.¹⁷⁸
- Возложил на организаторов «гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия. Возмещение вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства».¹⁷⁹
- Ввел понятие единых мест, «специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее - специально отведенные места)».¹⁸⁰
- Запретил участникам публичных мероприятий носить маски или иным образом скрывать свое лицо.¹⁸¹
- Ввел норму, согласно которой «минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими [одиночное] пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации. Указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров. Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием».¹⁸²

¹⁷⁷ Федеральный закон от 8 июня 2012 г. N 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»», статья 2.

¹⁷⁸ Там же, статья 1.

¹⁷⁹ Там же, статья 2, п 1 (г).

¹⁸⁰ Там же, статья 2, п. 4 (а).

¹⁸¹ Там же, статья 2, п. 2.

¹⁸² Там же, статья 2, п. 3.

Увеличил с трех месяцев до одного года срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий.¹⁸³

Практика применения

Почти сразу после вступления нового законодательства в силу власти начали активно применять его, в особенности - против оппозиционеров и других активистов.

В июне 2012 г. активисты оппозиционного движения «Солидарность» Олег Козловский, Всеволод Чернозуб и Анастасия Рыбаченко уведомили московские власти о намерении провести пикет с числом участников до 100 человек против поправок в закон о митингах.¹⁸⁴ Префектура отказалась согласовать мероприятие, сославшись на только что принятую норму о том, что организаторами не могут выступать лица, дважды в течение года привлекавшиеся к административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий.¹⁸⁵ 16 июня Козловский и его коллеги обжаловали отказ в Таганском суде Москвы, который 16 июля подтвердил правомерность позиции префектуры.

Олег Козловский сообщил Хьюман Райтс Вотч, что таким образом активисты в первую очередь хотели «протестировать систему». В настоящее время они планируют обратиться с жалобой в Европейский суд по правам человека.¹⁸⁶

22 июня 2012 г. районный суд в Астрахани оштрафовал политика Олега Шеина на 20 тыс. рублей за организацию несанкционированного шествия.¹⁸⁷ В интервью СМИ Шеин утверждал, что пытался согласовать мирную акцию на несколько сотен участников, однако получил отказ, причем власти не предложили альтернативного места проведения. Он также напомнил, что 20 тыс. рублей составляет примерно четыре минимальных размера оплаты труда.¹⁸⁸

¹⁸³ Там же, статья 1, п. 4.

¹⁸⁴ Пост Олега Козловского в ЖЖ 14 июня 2012 г. «Первый запрет акции протеста по новому закону», <http://welgar.LiveJournal.com/689923.html>.

¹⁸⁵ Там же.

¹⁸⁶ Skype-интервью Хьюман Райтс Вотч 12 марта 2013 г.

¹⁸⁷ «Нагулял на 20 тысяч». Газета.ru, 22 июня 2012 г., http://www.gazeta.ru/politics/2012/06/22_a_4637941.shtml.

¹⁸⁸ Там же.

17 августа 2012 г. в Казани на 20 тыс. рублей за организацию несанкционированного митинга были оштрафованы представитель общественно исламского центра «Аль-Ихлас» Рустем Сафин и председатель Союза татарской молодежи «Азатлык» Наиль Набиуллин. Возле одного из казанских отелей они провели несанкционированную пресс-конференцию по делу о покушении на муфтия Татарстана.¹⁸⁹

27 октября 2012 г. оппозиционный активист Алексей Навальный был задержан полицией после одиночного пикета против пыток у здания ФСБ на Лубянке.¹⁹⁰ По российскому законодательству одиночный пикет не требует согласования. В суде Навальный заявил, что после окончания пикета он «пошел по своим делам», уточнив, что за ними следовали журналисты и фотографы. В этой ситуации он был задержан по обвинению в организации несанкционированного шествия. 30 октября мировой суд Басманного района оштрафовал оппозиционера на 30 тыс. рублей за нарушение порядка организации и проведения митингов.¹⁹¹ Навальный обжаловал это постановление, а в январе 2013 г. обратился в Конституционный суд с иском о признании нового законодательства не соответствующим Конституции.¹⁹²

Последствия для свободы собраний

В феврале 2013 г. Конституционный суд вынес постановление по депутатскому запросу о проверке конституционности 65-го федерального закона. Суд признал не противоречащими Конституции положения, вводящие запрет быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза в течение года привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1-20.3, 20.18 и 20.29 КоАП (п. 1), а также увеличение до года срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий (п. 9).¹⁹³

¹⁸⁹ «К штрафам приговорены два организатора несанкционированного митинга в Казани около отеля 'Булгар'». ИА «Татар-информ», 17 августа 2012 г., <http://www.tatar-inform.ru/news/2012/08/17/327757/>.

¹⁹⁰ «Организационно-распорядительный штраф». Интерфакс, 30 октября 2012 г., <http://www.interfax.ru/russia/txt.asp?id=273546>.

¹⁹¹ Там же.

¹⁹² «Закон о шествиях снова дошел до суда. Оппозиция требует признать его неконституционным». «Коммерсантъ», 11 января 2013 г., <http://www.kommersant.ru/doc/2102435>.

¹⁹³ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. N 4-П «по делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

Суд указал на необходимость снижения суммы минимального штрафа по нарушениям, не повлекшим ущерб здоровью и имуществу (п. 7). Суд отметил, что установленные нормы не позволяют обеспечить справедливое и соразмерное наказание и что в результате применения даже минимально возможного размера административного штрафа граждане и должностные лица вынуждены нести денежные потери, нередко превосходящие уровень их среднемесячной заработной платы.¹⁹⁴ Суд указал, что законодателю надлежит внести необходимые изменения в части минимальных штрафов по соответствующим статьям, а до этого - штраф может быть снижен судом ниже низшего предела.

В отношении обязательных работ КС признал такую санкцию не соответствующей Конституции «в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования назначение данного вида административного наказания допускается не только в случае причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо при наступлении иных подобных последствий, но и при одном лишь формальном нарушении установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий». Суд указал, что «впредь до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений обязательные работы могут применяться в качестве административного наказания за предусмотренные статьями 20.2, 20.22 и 20.18 КоАП Российской Федерации административные правонарушения, только если они повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий» (п. 8).

Суд признал 65-й федеральный закон не соответствующим Конституции в той мере, в какой он предполагает наступление гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда (п. 4).

Суд напомнил, что «реагирование публичной власти на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования должно быть

пикетирования» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко». «Российская газета», 27 февраля 2013 г., <http://www.rg.ru/2013/02/27/mitingi-dok.html>.

¹⁹⁴ Мотивировочная часть постановления.

нейтральным и во всяком случае - вне зависимости от политических взглядов их инициаторов и участников».¹⁹⁵

Суд признал не соответствующими Конституции положения 65-го закона о специально отведенных местах для публичных мероприятий в той мере, в какой ими нормативно не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний, чем порождается возможность неоднозначного истолкования, а следовательно, и произвольного применения (п. 6).

В отношении претензий процедурного характера суд признал 65-й закон не противоречащим Конституции по порядку его принятия Госдумой (п. 11).

В своем особом мнении судья КС Владимир Ярославцев оценил поправки в закон о митингах как неконституционные и указал на серьезные процедурные нарушения при его принятии.¹⁹⁶ Его коллеги Сергей Казанцев и Юрий Данилов также выступили с особыми мнениями, призвав к отмене 65-го закона.¹⁹⁷

Венецианская комиссия Совета Европы в марте 2013 г. назвала поправки «шагом назад в обеспечении гарантий свободы собраний в Российской Федерации», указав, что их применение «может привести к ущемлению основополагающего права на мирные собрания, гарантированного российской Конституцией и Европейской конвенцией о правах человека».¹⁹⁸

Комиссия настоятельно призвала Россию «пересмотреть и кардинально снизить санкции», которые она посчитала «избыточными для административных правонарушений, никак не связанных с насилием, и, без сомнения, чреватými

¹⁹⁵ Вводная часть постановления.

¹⁹⁶ «Госдуме вменили нарушение скоростного режима». «Коммерсантъ», 25 февраля 2013 г., <http://www.kommersant.ru/doc/2134483?fp=34>.

¹⁹⁷ «Конституционный суд не решил всех проблем закона о митингах». «Коммерсантъ», 12 марта 2013 г., <http://www.kommersant.ru/doc/2144176>.

¹⁹⁸ European Commission for Democracy Through Law, “Opinion on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation,” CDL-AD (2013)003, Strasbourg, March 11, 2013, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)003-e).

значительным сдерживающим воздействием на потенциальных организаторов и участников мирных публичных мероприятий».

Комиссия также рекомендовала отменить положения, устанавливающие для организаторов финансовую ответственность за любой ущерб, причиненный участниками публичного мероприятия (в случае, если мероприятие сопровождалось нарушениями общественного порядка). Кроме того комиссия рекомендовала отменить запрет для участников демонстраций скрывать лицо, а также запрет на выступление в качестве организаторов публичного мероприятия для целых «категорий лиц за совершение широкого круга уголовных преступлений и административных правонарушений».

VII. Ограничения на интернет-контент

Поправки в законодательство в июле 2012 г.

11 июля Госдума приняла 139-й федеральный закон, вводящий дополнительные ограничения на интернет-контент. Он предусматривает создание единого реестра сайтов, содержащих информацию, «распространение которой в Российской Федерации запрещено». Доступ к таким сайтам должен блокироваться провайдерами. Закон вступил в силу 1 ноября 2012 г.¹⁹⁹

В соответствии со статьей 3 ведение реестра осуществляется уполномоченным органом, на сегодняшний день эту функцию выполняет Роскомнадзор.

С заявленной целью защиты детей от нежелательной информации занесению в реестр подлежат сайты, содержащие детскую порнографию, информацию о наркотиках, а также информацию о способах совершения самоубийства и призывы к суициду.

Правом вносить сайты в реестр без судебного решения наделен ряд государственных ведомств, в том числе МВД, Федеральная служба по контролю за наркотиками (ФСКН) и Роспотребнадзор. Роскомнадзор также включает в реестр сайты, признанные судом содержащими «запрещенный контент».²⁰⁰ Предусмотрена также процедура, когда любое физическое лицо может пожаловаться на тот или иной контент через сайт Роскомнадзора, после чего такое обращение будет рассмотрено профильным ведомством на предмет включения в реестр.²⁰¹

После включения сайта в реестр провайдеру дается 24 часа, чтобы уведомить владельца сайта о необходимости удаления соответствующего контента. Последний должен в течение следующих 24 часов удалить контент. После этого Роскомнадзор исключает сайт

¹⁹⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 г. N139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». «Российская газета», 30 июля 2012 г., <http://www.rg.ru/2012/07/30/zakon-dok.html>.

²⁰⁰ До принятия 139-го закона Министерство юстиции вело федеральный список материалов, признанных судом «экстремистскими»: <http://minjust.ru/ru/extremist-materials>.

²⁰¹ Единый Реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено: <http://zapret-info.gov.ru/>.

из реестра.²⁰² В случае, если владелец не удалит контент в установленный срок, сайт остается в реестре, и провайдер обязан в течение суток блокировать доступ к нему.²⁰³ Исключение сайта из реестра возможно либо в случае удаления владельцем соответствующего контента с уведомлением об этом Роскомнадзора, либо по решению суда по обжалованию решения со стороны владельца сайта.²⁰⁴ Решение о включении в реестр может быть обжаловано в течение трех месяцев.²⁰⁵

Потенциальные последствия для свободы выражения мнений, доступа к информации и права на неприкосновенность частной жизни

Гражданские и отраслевые группы указывают на размытость и широту определений запрещенного контента, оставляющих государственным органам слишком широкие рамки для принятия решения по собственному усмотрению.²⁰⁶ Противники ограничений также опасаются, что с введением механизмов общенациональной фильтрации интернета объем контента, подконтрольного Роскомнадзору, будет расширяться. Помимо этого в зависимости от метода блокировки сайта провайдером (по доменному имени, URL или IP-адресу) закон чреват избыточной блокировкой законного контента, когда для блокировки доступа к отдельному материалу будет отключаться весь ресурс целиком.²⁰⁷

Президентский Совет по правам человека еще на стадии законопроекта выступил с критикой введения «черного списка» в интернете, заявив, что это «приведёт к появлению нового «электронного занавеса», что губительно скажется на правах и

²⁰² «Процедура рассмотрения заявок в едином реестре»: <http://zapret-info.gov.ru/>.

²⁰³ Федеральный закон от 28 июля 2012 г. N139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», статья 3.

²⁰⁴ Там же.

²⁰⁵ Там же.

²⁰⁶ См., в частности: «Сеть за URL не отвечает». Газета.ru, 4 августа 2012 г., http://www.gazeta.ru/politics/2012/08/03_a_4709265.shtml. “Russia internet blacklist law takes effect,” *BBC News*, October 31, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/technology-20096274>. «Планы по введению «черного списка» интернет-сайтов способны привести к цензуре», *Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе*, 10 июля 2012 г., <http://www.osce.org/ru/fom/92029>.

²⁰⁷ См.: Malavika Jagannathan, “Temporary block on LiveJournal in Russia exemplifies overblocking,” *OpenNet Initiative*, August 6, 2012, <https://opennet.net/blog/2012/08/temporary-block-LiveJournal-russia-exemplifies-overblocking>. “Russian court bans YouTube over extremist videos,” *AFP*, July 29, 2010, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hgXpoBwdadfeDiS81jvQbi3oHfPg>.

возможностях граждан России, на развитии общества в целом».²⁰⁸ Совет отметил, что законопроект чреват ограничением доступа к информации без достаточных процессуальных гарантий, и что блокировка нелегального контента в предлагаемом виде не направлена на борьбу с причинами его возникновения. Непрозрачность также препятствует контролю, который необходим, чтобы не допустить превращения реестра в инструмент цензуры. На сайте Роскомнадзора обычный гражданин может проверить только наличие в реестре конкретного сайта, в то время как общий список запрещенных сайтов не публикуется.²⁰⁹

10 июля 2012 г. – накануне рассмотрения законопроекта Госдумой во втором чтении русский сайт Википедии в знак протеста на 24 часа прекратил работу, заявив, что эта инициатива чревата введением реальной цензуры в российском сегменте интернета. На сайте вместо статей был размещен черный баннер «Представьте себе мир без свободных знаний».²¹⁰ К акции протеста присоединились блог-платформа ЖЖ и социальная сеть ВКонтакте, а также поисковики Google и Яндекс, настоятельно призывавшие власти не спешить с принятием законопроекта и тщательно обсудить его.²¹¹

Противники законопроекта также указывали на опасность того, что его принятие может подтолкнуть провайдеров к массовому использованию электронной слежки за трафиком Deep Packet Inspection (DPI).²¹² Ведущий исследователь лондонской Privacy International Эрик Кинг заявил: «Ни одна западная демократия пока еще не внедрила систему тотальной электронной слежки за трафиком DPI из-за разрушительных последствий для свободы слова и частной жизни. DPI позволяет государству внедряться в интернет-трафик любого человека и читать, копировать или даже модифицировать почтовые сообщения и веб-страницы...»²¹³

²⁰⁸ Заявление членов Совета в отношении законопроекта N 89417-6 'О внесении изменений в Федеральный закон 'О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию', http://www.president-sovet.ru/council_decision/council_statement/zayavlenie_chlenov_soveta_v_otnoshenii_zakonoproekta_89417_6.php.

²⁰⁹ Для мониторинга запрещенных сайтов и последствий для доступа к информации и свободы выражения мнений был создан отдельный неофициальный ресурс «РосКомСвобода» <http://rublacklist.net/>.

²¹⁰ См., в частности: "Russia's Wikipedia strikes over blacklist," *Financial Times*, July 10, 2012, <http://www.ft.com/cms/s/0/38fc14d8-ca76-11e1-89f8-00144feabdco.html#axzz2NbO61D2h>.

²¹¹ «ВКонтакте, 'Яндекс,' и 'ЖЖ' протестуют против цензуры в Интернете». РБК, 11 июля 2012 г., <http://top.rbc.ru/society/11/07/2012/659368.shtml>.

²¹² См., в частности: "The Kremlin's New Internet Surveillance Plan Goes Live Today," *Wired*, <http://www.wired.com/dangerroom/2012/11/russia-surveillance/all/>.

²¹³ Там же.

Провайдеры могут прибегать к использованию DPI и в коммерческих целях, однако применение этой технологии в масштабах всей страны – вероятность чего с принятием закона повышается – вызывает тревогу за право на неприкосновенность частной жизни в России.²¹⁴ С 2008 г. правительство стало требовать от провайдеров устанавливать оборудование, позволяющее Федеральной службе безопасности иметь круглосуточный удаленный доступ к трафику в рамках программы СОРМ.²¹⁵ Теоретически, такая слежка может регламентироваться судом, однако нет никаких технических препятствий, ограничивающих несанкционированный доступ, что подрывает гарантии защиты от незаконной слежки.²¹⁶ В случае совмещения СОРМ и массового использования DPI слежка может стать дешевле и эффективнее, позволяя государственным ведомствам меньшими силами наблюдать за большим числом пользователей, поскольку часть нагрузки будут нести провайдеры.

В отсутствие жесткого контроля и более действенных гарантий защиты от незаконной слежки 139-й закон чреват повышенным риском недозволенного использования этих технологий, что повлечет негативные последствия для частной жизни и другие. Как заметил инженер одного из продавцов DPI в России: «Если Вам известен провайдер Навального – раскрученного оппозиционера, то через DPI можно копировать весь его трафик на внешнюю систему. Это реально. И даже можно будет смотреть, на какие сайты он заходил».²¹⁷

Практика применения

По данным Роскомнадзора, на 15 марта 2013 г. ведомство получило 33,288 запросов о включении в реестр, в котором на середину марта было 4,275 позиций.²¹⁸

²¹⁴ Подробнее о DPI см.: Alissa Cooper, “Doing the DPI Dance: Assessing the Privacy Impact of Deep Packet Inspection,” *Privacy in America: Interdisciplinary Perspectives*, ed. W. Aspray and P. Doty (Plymouth, UK: Scarecrow Press, 2011), <http://www.alissacooper.com/wp-content/uploads/2011/10/DPIchapter.pdf>.

²¹⁵ Система оперативно-розыскных мероприятий. Президент Владимир Путин также расширил список ведомств, которые могут получать доступ к коммуникациям в рамках СОРМ. “Russia Country Profile,” OpenNet Initiative, December 19, 2010, <https://opennet.net/research/profiles/russia>.

²¹⁶ Andrei Soldatov, “Lawful interception: the Russian approach,” *Privacy International*, March 5, 2013, <https://www.privacyinternational.org/blog/lawful-interception-the-russian-approach>.

²¹⁷ “The Kremlin’s New Internet Surveillance Plan Goes Live Today,” *Wired*, <http://www.wired.com/dangerroom/2012/11/russia-surveillance/all/>.

²¹⁸ «Минкомсвязи оттачивает технику». «Коммерсантъ», 26 марта 2013 г., <http://kommersant.ru/Doc/2154714>.

В первый месяц функционирования реестра были заблокированы несколько популярных российских ресурсов. 11 ноября 2012 г. по представлению Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков в реестр была включена энциклопедия современной культуры, фольклора и субкультур «Луркоморье».²¹⁹ Доступ к сайту был восстановлен через два дня после того, как его администраторы удалили две статьи о конопле.²²⁰

Аналогичным образом был заблокирован доступ к файлообменнику Rutracker.org - за ссылку на «Энциклопедию суицида» и к электронной библиотеке «Либрусек» - за фрагмент из «Поваренной книги анархиста» с рецептом «супа из конопли».²²¹ Формально, ФСКН высказала претензии именно к указанному фрагменту, однако доступ к сайту был восстановлен только после удаления файла целиком.²²²

11 января 2013 г. Роскомнадзор заблокировал доступ к ЖЖ-блогу Рустема Адагамова (*drugol*) за «пропаганду суицида» в связи с ноябрьским постом, в котором рассказывалось о попытке саможжения активиста за независимость Тибета. По состоянию на 22 января 2013 г. блог Адагамова был разблокирован после удаления поста.²²³

Аналогичным образом 1 февраля 2013 г. Роскомнадзор заблокировал пост известного веб-дизайнера Артемия Лебедева, который за три дня до того разместил в своем ЖЖ-блоге ссылку на ролик в YouTube “Dumb Ways to Die”. Ролик, собравший более 40 млн. просмотров, был частью кампании за повышение безопасности на метрополитене, проводившейся австралийской Metro Trains (Мельбурн). В нем мультперсонажи убивали себя абсурдными способами, купаясь с пираниями или поедая просроченный пирог, а в качестве звукового сопровождения использовалась песня с комичным текстом. После того как этот пост оказался в реестре вместе с русской версией ролика, Лебедев опубликовал в своем блоге часть письма, которое он получил от Роскомнадзора:

²¹⁹ «Луркоморье внесли в ‘черный реестр’ сайтов по требованию ФСКН». «Ведомости», 12 ноября 2012 г., http://www.vedomosti.ru/politics/news/5946191/lurkomore_vnesli_v_chernyj_reestr_sajtov_po_trebovaniju_fskn.

²²⁰ «Поросенок Петр перепалал коноплю». Газета.ru, 13 ноября 2012 г., <http://www.gazeta.ru/social/2012/11/13/4850645.shtml>.

²²¹ Там же.

²²² «Доступ к ‘Либрусек’ восстановлен». Интерфакс, 13 ноября 2012 г., <http://interfax.ru/news.asp?id=275544>.

²²³ «Роскомнадзор внес в ‘черный список’ ЖЖ-пост Адагамова еще в ноябре». РИА «Новости», 11 января 2013 г., <http://ria.ru/society/20130111/917775565.html>.

Текст песни содержит описание различных способов самоубийства, например: использовать лекарства с истекшим сроком годности, стоять на краю платформы, бегать через рельсы между платформ, съесть суперклея тюбик и другие. Мультипликационные герои демонстрируют описанные способы суицида в привлекательном для детей и подростков юмористическом формате. Такие строки песни, как «Спрятаться в сушилке для белья», «Интересно, что делает эта красная кнопка?» содержат призыв к осуществлению данных действий.²²⁴

18 февраля 2013 г. Лебедев сообщил в своем блоге, что Роскомнадзор восстановил доступ к посту.²²⁵

В марте 2013 г. администраторы Facebook заявили, что удалили контент о суициде, помещенный в реестр, а Twitter сообщил об удалении постов, включенных в реестр из-за материалов, связанных с наркотиками и суицидом.²²⁶

²²⁴ Пост «Маразм крепчает» 5 февраля 2013 г., <http://tema.livejournal.com/1331473.html>.

²²⁵ Пост «Отлегло» 18 февраля 2013 г., <http://tema.livejournal.com/1340019.html>.

²²⁶ Andrew Kramer, "Russians Selectively Blocking Internet," *The New York Times*, March 31, 2013, http://www.nytimes.com/2013/04/01/technology/russia-begins-selectively-blocking-internet-content.html?_r=0.

VIII. Другие негативные сигналы в отношении НПО

Принятие и начало реализации нового законодательства сопровождались ужесточением официальной риторики на тему «иностранного влияния». Складывалось впечатление, что правительством был взят курс на отождествление поощрения и защиты прав человека и требований подотчетности власти с посягательством на суверенитет государства. Представляется, что на местах это способствовало эскалации открыто враждебного отношения властей к гражданскому обществу. На этом фоне оппозиционные активисты и участники протестных акций подвергались уголовному преследованию.

Официальная риторика на тему так называемого «иностранного влияния»

Как отмечалось в начале доклада, Владимир Путин и прежде неоднократно подчеркивал необходимость ограничить возможности влияния для финансируемых из-за рубежа НПО, особенно в контексте парламентских выборов 2011 г. и президентских – 2012 г. В своей программной статье о внешней политике накануне президентских выборов он заявил о недопустимости «активности ‘псевдо-НПО’, других структур, преследующих при поддержке извне цели дестабилизации обстановки в тех или иных странах».²²⁷

В аналогичном ключе выдержана и принятая через год новая концепция российской внешней политики. Один из 104 пунктов документа посвящен оценке «мягкой силы». В нем отмечались «риски подчас деструктивного и противоправного использования 'мягкой силы' и правозащитных концепций в целях оказания политического давления на суверенные государство, вмешательства в их внутренние дела, дестабилизации там обстановки, манипулирования общественным мнением и сознанием, в том числе в рамках финансирования гуманитарных проектов и проектов, связанных с защитой прав человека, за рубежом».²²⁸

²²⁷ «Россия и меняющийся мир». «Московские новости», 27 февраля 2012 г., <http://www.mn.ru/politics/20120227/312306749.html>.

²²⁸ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена президентом Владимиром Путиным 12 февраля 2013 г., <http://www.mid.ru/bdomp/nsf/05ndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!OpenDocument>.

Буквально через пару дней после утверждения этой концепции президент открыто заявил о «недопустимости любого прямого или косвенного вмешательства в наши внутренние дела», особенно со стороны «структур, управляемых и финансируемых из-за рубежа».²²⁹

В значительной степени мишенью такой риторики служили США. В сентябре 2012 г. российский МИД предписал Агентству США по международному развитию свернуть все программы в России.²³⁰

Многочисленные чиновники и прокремлевские политики публично намекали на то, что лидеры оппозиции и критически настроенные к власти НПО фактически выступают в роли западных шпионов, выполняющих задачу по подрыву российских интересов.²³¹ В январе 2013 г. в Госдуме рассматривалась возможность принятия закона, запрещающего иностранным гражданам, «дискредитирующим Россию», работать на федеральных государственных телеканалах.²³²

В нескольких регионах руководство прямо запрещало государственным служащим и другим сотрудничать с иностранными организациями и местными группами, которые финансируются из-за рубежа. Например, в интернете была размещена директива на официальном бланке Республики Марий Эл с требованием к чиновникам воздерживаться от участия в любых общественно-политических мероприятиях таких НПО и контактов с ними.²³³

²²⁹ Выступление В.Путина на коллегии ФСБ 14 февраля 2013 г., <http://www.president.kremlin.ru/transcripts/17516>. В том же духе высказывались секретарь Совета безопасности РФ Николай Патрушев и генеральный прокурор Юрий Чайка. См.: «Патрушев: Победа Путина и Обамы на выборах укрепит мировую стабильность». Newsru.com, 12 января 2012 г., <http://newsru.com/russia/12jan2012/obapuvictory.html>. «Дел – много». «Российская газета», 12 января 2012 г., <http://www.rg.ru/2012/01/12/procuror.html>.

²³⁰ Kathy Lally, “Russia boots out USAID,” *The Washington Post*, September 18, 2012 http://articles.washingtonpost.com/2012-09-18/world/35497800_1_russian-activists-usaid-golos.

²³¹ См., в частности: «Сенатор Гаттаров ждет увеличения финансирования оппозиции после выхода США из группы по гражданскому обществу». Интерфакс, 28 января 2013 г., <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=287277>.

²³² Sonia Elks, Alison Williams, “Russian state TV presenter apologies for insulting parliament,” *Reuters*, January 28, 2013, http://www.nbcnews.com/id/50616717/ns/world_news/.

²³³ Скан директивы был размещен в Facebook одним из руководителей местной правозащитной организации «Человек и Закон»: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=466128863411066&set=a.103665709657385.8117.100000418686309&type=1&theater>. Хьюман Райтс Вотч обратилась в республиканскую администрацию в с просьбой подтвердить подлинность документа и прокомментировать его, но ответа не получила.

В директиве содержалась ссылка на решение президиума коллегии по вопросам безопасности при полномочном представителе Президента в Приволжском федеральном округе «Об обеспечении общественной безопасности и правопорядка в связи с активизацией деятельности иностранных неправительственных и российских некоммерческих организаций». Руководителям республиканских органов власти предписывалось провести соответствующую организационную и информационно-разъяснительную работу в трудовых коллективах подведомственных предприятий, организаций и учреждений, направленную на минимизацию участия сотрудников и работников ... в организуемых и финансируемых иностранными и российскими некоммерческими организациями программами и общественно-политических мероприятиях». Параллельно предлагалось обеспечить «увеличение количества массовых общественно-политических мероприятий с участием молодежи в целях отвлечения их от протестных акций».

Хьюман Райтс Вотч не располагает информацией об аналогичных директивах в других регионах, однако руководитель НПО, которая занимается вопросами реформирования правоохранительных органов в интересах соблюдения прав человека, сообщил Хьюман Райтс Вотч о явном изменении отношения силовиков в одном сибирском и одном северном регионе: «Если раньше они с готовностью участвовали в тренингах, семинарах и других наших мероприятиях, то с июня 2012-го года они начали запрашивать на это ‘добро’ из Москвы». ²³⁴ Игорь Сажин из Коми правозащитной комиссии «Мемориал» в интервью Хьюман Райтс Вотч отмечал резкое изменение отношения к ним местных властей после протестных выступлений декабря 2011 г.: «До декабря 2011-го власти не нападали на КПК, считая нас неизбежным злом. Но теперь ситуация резко изменилась». ²³⁵

В двух приводимых ниже примерах местные чиновники публично обвиняли местные НПО в обслуживании иностранных интересов и деструктивной деятельности.

МАНР – Ингушетия

13 октября 2012 г., еще до вступления в силу 121-го закона, руководитель УФСБ по Ингушетии Юрий Серышев сообщил Интерфаксу, что органами ФСБ прекращена

²³⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч по телефону, имя не разглашается, 4 апреля 2013 г.

²³⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Сыктывкар, 1 марта 2013 г.

деятельность 20-ти НПО в республике, «уличенных в связях со спецслужбами иностранных государств». В связи с новым законом «об иностранных агентах» он заявил, что в Ингушетии остались НПО, подпадающие под эту категорию: «Таких организаций в Ингушетии три, одна из них – правозащитная организация МАШР».²³⁶

МАШР – одна из немногих правозащитных групп, оказывающих бесплатную юридическую помощь и отслеживающих ситуацию с правами человека в Ингушетии. Ее руководитель Магомед Муцольгов немедленно выступил с опровержением обвинения со стороны Юрия Серышева.²³⁷

15 октября 2012 г. руководитель правозащитного центра «Мемориал» Александр Черкасов официально обратился в Минюст и ФСБ с просьбой сообщить, какие именно НПО в Ингушетии были закрыты за сотрудничество с иностранными спецслужбами и возбуждены ли соответствующие уголовные дела в отношении конкретных лиц.²³⁸ В своем ответе Ю.Серышев опроверг утверждения о прекращении деятельности в регионе двадцати НКО за шпионаж, заявив, что журналист неверно интерпретировал его слова. От прочих своих утверждений и оценок начальник республиканского УФСБ не отказался.²³⁹ Перед этим чиновник из республиканского управления Минюста заявил СМИ, что в 2012 г. «за грубые нарушения» в Ингушетии было закрыто всего пять НПО.²⁴⁰ В марте 2013 г. правозащитная организация МАШР стала объектом проверки в рамках общей кампании.²⁴¹

Коми правозащитная комиссия «Мемориал» (Сыктывкар)

Коми правозащитная комиссия (КПК) «Мемориал» занимается вопросами общественного контроля за полицией и правами заключенных.²⁴² С декабря 2011 г. она стала подвергаться различным формам преследования – после того, как выступила в

²³⁶ «Двадцать неправительственных организаций Ингушетии закрыты за связи с иностранными спецслужбами – УФСБ». Интерфакс, 13 октября 2012 г., <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=270607>.

²³⁷ Блог-пост Магомеда Муцольгова на «Кавказском Узле» 13 октября 2012 г. «ФСБ – политехнологи или органы госбезопасности?», <http://www.kavkaz-uzel.ru/blogs/342/posts/12839>.

²³⁸ «Олег Орлов: Закон об иностранных агентах серьезно противоречит нормам Европейской конвенции». «Кавказский Узел», 14 марта 2013 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/221339/>.

²³⁹ Ответ за подписью Ю.Серышева, № 157/26/10472 от 26 ноября 2012 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

²⁴⁰ «В Ингушетии управление Минюста заявляет о ликвидации с начала года пяти НПО». «Кавказский Узел», 21 октября 2012 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/214439/>.

²⁴¹ Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с Магомедом Муцольговым 5 апреля 2013 г.

²⁴² См. <http://www.memorial-komi.org>.

поддержку протестного движения.²⁴³ 10 декабря, когда в Сыктывкаре была назначена акция протеста, при разных обстоятельствах были задержаны пять членов КПК «Мемориал».²⁴⁴ Впоследствии суд признал эти задержания законными.²⁴⁵

За этим последовала массированная кампания по дискредитации КПК «Мемориал» в региональных СМИ: с января 2012 г. вышло по меньшей мере 15 материалов и телесюжетов, в которых акцентировались зарубежные источники финансирования организации и «обслуживание ею иностранных интересов»; утверждалось, что КПК «Мемориал» защищает «чеченских боевиков» и что ее члены связаны с криминальным миром.²⁴⁶

18 января 2012 г. в газете «Красное знамя» была опубликована статья со ссылкой на начальника республиканского УФСБ Александра Калашникова, причислившего, наряду с несколькими националистическими группами, ассоциацию «ГОЛОС» и КПК «Мемориал» к действующим в республике «организациям экстремистской направленности». В статье говорилось:

По сведениям Александра Калашникова, деятельность перечисленных организаций «направляется из-за рубежа, нередко финансируется иностранными неправительственными фондами и направлена на трансформацию политического строя в России». Калашников также напомнил, что ближайшие «экстремистские» демонстрации намечены на 4 и 24 февраля, и подчеркнул, что их главная цель – «сорвать проведение выборов Президента Российской Федерации».²⁴⁷

20 января КПК «Мемориал» пригласила Калашникова на заседание правления, чтобы подробнее ознакомить его с деятельностью организации, руководством и источниками финансирования, а также «обсудить пути возможного сотрудничества между КПК

²⁴³ Интервью Хьюман Райтс Вотч с председателем КПК «Мемориал» Игорем Сажиним. Сыктывкар, 1 марта 2013 г.

²⁴⁴ Доклад КПК «Мемориал» о событиях вокруг публичной акции 10 декабря 2011 года в городе Сыктывкаре. 7х7, 13 декабря 2012 г., <http://7x7-journal.ru/item/23402?r=komi>.

²⁴⁵ «Сыктывкарский горсуд признал превентивное задержание правозащитника незадолго до акции протеста 10 декабря законным». 7х7, 12 августа 2012 г., <http://7x7-journal.ru/item/20408?r=komi>.

²⁴⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с председателем КПК «Мемориал» Игорем Сажиним. Сыктывкар, 1 марта 2013 г.

²⁴⁷ «Паранойя побеждает?» «Красное знамя», 18 января 2012 г. А.Калашников выступал на расширенной коллегии МВД РФ по Республике Коми, которая была посвящена итогам деятельности органов внутренних дел за 2011 год.

«Мемориал» и Управлением ФСБ России по РК, в частности, в сфере борьбы с коррупцией и экстремизмом». Не получив ответа ни на это, ни на повторное приглашение, организация предложила Александру Калашникову принести официальные извинения.²⁴⁸

3 декабря 2012 г. КПК «Мемориал» обратилась в суд с иском о защите деловой репутации против республиканского УФСБ, его начальника Александра Калашникова, газеты «Красное знамя» и автора статьи. В иске указывалось, что в соответствии с федеральным законом о противодействии экстремистской деятельности организация признается экстремистской при наличии вступившего в силу решения суда об ее ликвидации по соответствующим основаниям. Поскольку в отношении КПК «Мемориал» такого судебного решения не было, правозащитники указали, что причисление их к «организациям экстремистской направленности» наносит ущерб их деловой репутации и просили суд признать данное заявление не соответствующим действительности и обязать газету опубликовать опровержение.²⁴⁹

По информации председателя КПК «Мемориал» Игоря Сажина, 28 декабря 2012 г. одного из их сотрудников пригласили в республиканскую администрацию для конфиденциальной беседы, в ходе которой чиновник угрожал возбуждением уголовных дел против правозащитников, если их организация не отзовет иск против «Красного знамени».²⁵⁰ На 1 марта 2013 г. уголовные дела были возбуждены в отношении двух сотрудников КПК «Мемориал».²⁵¹

Слушание дела началось только в феврале 2013 г.²⁵² Представители УФСБ заявили в суде, что их начальник назвал КПК «Мемориал» и «ГОЛОС» организациями «деструктивной направленности», а не «экстремистской направленности», как сообщалось в статье в

²⁴⁸ «Начальник УФСБ по Коми Александр Калашников, причисливший Коми правозащитную комиссию «Мемориал» к экстремистским организациям, проигнорировал предложение правозащитников о встрече». 7x7, 22 января 2012 г., <http://7x7-journal.ru/item/16513>.

²⁴⁹ Копия искового заявления в досье Хьюман Райтс Вотч.

²⁵⁰ Запись Игоря Сажина в ЖЖ: <http://seringvar.LiveJournal.com/788096.html>. Интервью Хьюман Райтс Вотч с Игорем Сажиним. Сыктывкар, 1 марта 2013 г.

²⁵¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с председателем КПК «Мемориал» Игорем Сажиним. Сыктывкар, 1 марта 2013 г. Уголовные дела были возбуждены в отношении двух сотрудников «Мемориала»: молодого человека с серьезными заболеваниями – за уклонение от призыва; и сотрудника, подвергшегося нападению в кафе – по факту драки.

²⁵² «Представитель УФСБ по Коми заявил в суде, что главный «чекист» республики Александр Калашников не причислял КПК «Мемориал» к экстремистским организациям». 7x7, 18 февраля 2013 г., <http://7x7-journal.ru/item/25446?r=коми>.

газете «Красное знамя», и что автор статьи на коллегии 18 января не присутствовал. Однако два других журналиста, вызванные в суд в качестве свидетелей, подтвердили как использование начальником УФСБ слов «экстремистской направленности», так и факт присутствия журналиста «Красного знамени» на коллегии.²⁵³

5 апреля 2013 г. Сыктывкарский городской суд обязал газету «Красное знамя» опубликовать опровержение, однако отказал в удовлетворении иска в части, касающейся УФСБ и его начальника. Автор статьи Михаил Казанцев пояснил, что к написанию статьи его подтолкнуло именно «сенсационное» заявление Калашникова.²⁵⁴

Послевыборные протесты: «Болотное дело»

6 мая 2012 г., накануне инаугурации Владимира Путина, десятки тысяч человек прошли маршем по центру Москвы до места санкционированного митинга на Болотной площади. Организаторам было неизвестно, что за день до этого столичное ГУВД приняло решение в целях безопасности перекрыть один из входов на площадь.²⁵⁵ В результате на подступах к Болотной возник эффект «бутылочного горлышка».

В этой ситуации несколько лидеров оппозиции стали садиться на мостовую и призывать к проведению «сидячей забастовки», а отдельные демонстранты начали агитировать окружающих пытаться прорвать полицейское оцепление. В сторону бросили несколько кусков асфальта. Полиция в ответ применила силу, включая резиновые дубинки; были задержаны сотни человек – как мирных демонстрантов, так и тех, кто действовал агрессивно.²⁵⁶

К моменту подготовки этого доклада в рамках так называемого «болотного дела» один из демонстрантов был осужден на четыре года за участие в массовых беспорядках, еще два десятка ожидали суда по обвинениям в массовых беспорядках и посягательствах на сотрудников полиции (15 из обвиняемых при этом находились в СИЗО). Ряд членов

²⁵³ «Из уст начальника УФСБ по Коми правоохранители услышали одно, а журналисты — другое». *7x7*, 29 марта 2013 г., <http://7x7-journal.ru/item/26763?r=komı>.

²⁵⁴ «Главный «чекист» Коми за слова не ответит». *7x7*, 5 апреля 2013 г., <http://7x7-journal.ru/item/27014?r=komı>.

²⁵⁵ «Уголовное дело №201/460677-12 (дело Михаила Косенко), том 11, стр. 133-135». *Esquire Russia*, 6 мая 2013 г., <http://esquire.ru/bolotnaya-doc>.

²⁵⁶ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 8 мая 2012 г. «Россия: Расследовать случаи применения силы против мирных демонстрантов», <http://www.hrw.org/ru/news/2012/05/10>.

президентского Совета по правам человека выражали сомнения в правомерности квалификации событий как массовых беспорядков и призывали освободить задержанных до суда.²⁵⁷

Лидеру «Левого фронта» Сергею Удальцову, а также политическим активистам Константину Лебедеву и Леониду Развозжаеву было предъявлено обвинение в подготовке массовых беспорядков с целью дестабилизации обстановки в России. Исходным пунктом для этого обвинения послужил документальный фильм прокремлевского телеканала НТВ, в котором утверждалось, что один из грузинских политиков давал Удальцову деньги на организацию беспорядков с целью свержения существующей власти.²⁵⁸

Удальцов и Лебедев до суда были помещены под домашний арест.²⁵⁹ Развозжаев содержится под стражей с 21 октября 2012 г, а за два дня до того «исчез» в Украине, где обратился за политическим убежищем в киевский офис УВКБ ООН.²⁶⁰ Как сообщила Хьюман Райтс Вотч член Общественной наблюдательной комиссии Зоя Светова, которая встречалась с Развозжаевым вскоре после его помещения под стражу в России, тот утверждал, что подписал «явку с повинной» потому, что подвергался психологическому давлению со стороны следователей. Развозжаев рассказал Световой, что следователи, в частности, угрожали ему негативными последствиями для детей и уколом «сыворотки правды», от которого он «на всю жизнь останется идиотом».²⁶¹ По итогам официального расследования заявлений Развозжаева о пытках

²⁵⁷ Заявление членов Совета в связи с голодовкой Сергея Кривога. 29 января 2013 г., http://www.president-sovet.ru/council_decision/statements_by_members/zayavlenie_chlenov_soveta_v_svyazi_s_golodovkoj_sergeya_krivova.php. Член СПЧ Ю.А.Костанов подготовил экспертное заключение относительно несоразмерности обвинения в «массовых беспорядках» применительно к трем обвиняемым в рамках «болотного дела»: М.А.Костенко, В.Б.Акименкова и Я.Г.Белоусова: <http://rosuznik.org/6may-conclusion>.

²⁵⁸ “Udaltsov Faces Charges Over Controversial Video,” *RIA Novosti*, October 17, 2012, <http://www.rianovosti.com/russia/20121017/176688950.html>. Ellen Barry, “Russian TV Broadcast Besmirching Protesters Draws Furious Reaction,” *New York Times*, March 24, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/25/world/europe/russian-show-besmirching-protesters-stirs-outrage.html?pagewanted=all>.

²⁵⁹ Лебедев находился под стражей с 18 октября 2012 г. до 13 февраля 2013 г., когда суд изменил ему меру пресечения на домашний арест. «Помощнику Удальцова Константину Лебедеву изменили меру пресечения на домашний арест». Интерфакс, 13 февраля 2013 г., <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=290293>.

²⁶⁰ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 24 октября 2012 г. «Украина: Расследовать исчезновение лица, искавшего убежища», <http://www.hrw.org/ru/news/2012/10/25>.

²⁶¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Москва, 24 октября 2012 г.

таких фактов не было установлено. Развозжаев продолжил настаивать, и в январе 2013 г. ему было предъявлено обвинение в заведомо ложном доносе.²⁶²

На слушаниях 29 марта 2013 г. о продлении срока содержания под стражей Развозжаев заявил, что не хочет говорить о недозволенном обращении, чтобы ему не добавили обвинений, однако заявил о «беспредельном уровне давления в местах содержания под стражей».²⁶³

В июле 2012 г. оппозиционеру Алексею Навальному было предъявлено обвинение в хищении, формально не связанное с событиями на Болотной. Весной 2012 г. соответствующее уголовное дело было прекращено в связи с отсутствием состава преступления.²⁶⁴ Суд должен начаться в Кирове 17 апреля 2013 г.

Обыски в рамках «болотного дела»

В связи с уголовным делом о подготовке массовых беспорядков в отношении Удальцова, Развозжаева и Лебедева проводились многочисленные обыски на квартирах и в офисах активистов, встречавшихся с Удальцовым летом 2012 г. Эти обыски вызывали опасения, что власти могут использовать «болотное дело», чтобы запугать активистов, прямо не связанных с протестным движением, и скомпрометировать их деятельность намеками на связи с лицами, которых правительство обвиняет в подготовке массовых беспорядков на деньги из-за рубежа.

Ранним утром 19 декабря 2012 г. сотрудники местного Центра «Э» и регионального управления СКР начали обыски на квартирах нескольких воронежских гражданских активистов и оппозиционеров, чьи организации активно участвовали в протестном движении.²⁶⁵ С обыском также пришли к правозащитнице Наталье Звягиной, которая

²⁶² «На Л.Развозжаева завели уголовное дело о ложном доносе». РБК, 18 января 2013 г., <http://top.rbc.ru/society/18/01/2013/840962.shtml>.

²⁶³ «Леонид Развозжаев: Выступление в суде». «Эхо Москвы», 29 марта 2013 г., <http://www.echo.msk.ru/blog/echomsk/1041954-echo/>.

²⁶⁴ «Завершено расследование дела 'Кировлеса'». «Российская газета», 19 марта 2013 г., <http://www.rg.ru/2013/03/19/navalny.html>.

²⁶⁵ В их числе были сопредседатели регионального отделения «Солидарности» Борис Супренко и Александр Болдырев, зам. главного редактора оппозиционной газеты «Мы – граждане» Геннадий Панков, а также известный местный активист Роман Хабаров.

занимается мониторингом свободы собраний.²⁶⁶ Все ордера на обыск были выданы Басманным районным судом г. Москвы. Позднее в тот же день Звягину и еще трех активистов доставили в местное управление СКР на допрос, после чего отпустили под подписку о неразглашении.²⁶⁷

В официальном заявлении СКР сообщалось, что воронежские активисты проходят свидетелями по делу о подготовке массовых беспорядков и что летом 2012 г. Удальцов проводил соответствующие семинары для активистов политической оппозиции «с целью последующего вовлечения для участия в массовых беспорядках».²⁶⁸ Поскольку на этих семинарах присутствовали воронежские активисты, СКР отметил, что дома у них «могут находиться предметы и документы, имеющие значение для уголовного дела».²⁶⁹

В ходе обысков были изъяты «электронные носители информации, листовки и литература антиправительственного содержания. Кроме того, в жилище [одного из членов] Воронежского областного Демократического центра изъяты документы, подтверждающие получение им в 2011 и 2012 годах грантов компаний, зарегистрированных в США, на сумму 469 тыс. рублей. В соответствии с документами эти денежные средства предназначались якобы на ‘защиту прав граждан, проживающих в многоквартирных домах’ в городе Воронеже».²⁷⁰

Около 13:00 19 декабря 2012 г. восемь оперативников в штатском провели обыск в офисе регионального отделения «Солидарности» и у других организаций, размещающихся в воронежском Доме прав человека.²⁷¹ Оперативники отказались назвать свою ведомственную принадлежность и размахивали некой бумагой,

²⁶⁶ Наталья Звягина – координатор программ Межрегиональной правозащитной группы Воронеж/Черноземье, региональный представитель «Трансперенси Интернешнл – Россия».

²⁶⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Натальей Звягиной. Воронеж, 5 февраля 2013 г.

²⁶⁸ «В рамках уголовного дела о приготовлении к организации массовых беспорядков проведены обыски в Воронежской области». Информация СКР 19 декабря 2012 г., <http://sledcom.ru/actual/272149/>.

²⁶⁹ Там же.

²⁷⁰ Там же.

²⁷¹ Воронежский Дом прав человека объединяет целый ряд правозащитных организаций, включая секретариат «Интернационального проекта – Молодежное правозащитное движение», Межрегиональную правозащитную группу Воронеж/Черноземье, Конфедерацию свободного труда, движение «Гражданская объединенная зеленая альтернатива», региональные отделения «Мемориала» и «ГОЛОСа» (см.: <http://www.hrdom.hrworld.ru/participants>). Он является ассоциированным членом международной сети Домов прав человека (<http://humanrightshouse.org>). В том же здании размещается региональное отделение «Солидарности» и десятки других коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе, тесно связанных с городским комитетом по молодежной политике.

утверждая, что это ордер на обыск. При этом ознакомиться с содержанием документа сотрудникам не дали.²⁷²

В ходе обыска оперативники вытолкали из кабинета директора Фонда «Интернациональный проект – Молодежное правозащитное движение» Викторию Громову и отобрали телефон у представителя правозащитного информационного агентства «Артикль 20» Любови Захаровой, которая пыталась освещать происходящее в Twitter.²⁷³ Примерно через 20 минут оперативники заперлись в кабинете с несколькими сотрудниками и волонтерами, исключив туда доступ другим активистам и адвокату. Они просмотрели документацию и изъяли два жестких диска, персональный ноутбук, персональный планшетник, электронную книгу и две флешки. К моменту написания доклада все это так и не было возвращено владельцам. В начале апреля 2013 г. в московском суде начались слушания по искам нескольких активистов, обжаловавших законность обыска.

К концу декабря 2012 г. в Воронеже был проведен обыск на квартире у активиста политической оппозиции, еще два активиста были допрошены по тому же делу.²⁷⁴

В апреле 2013 г. обыски по «болотному делу» прошли в Орле. Утром 1 апреля группа из представителя СКР, нескольких сотрудников регионального Центра по противодействию экстремизму и нескольких сотрудников полиции обыскала квартиру правозащитников Дмитрия Краюхина и Вероники Катковой, которые, среди прочего, занимаются мониторингом выборов и вопросами соблюдения прав задержанных и заключенных.

В постановлении, копию которого Краюхин разместил в интернете, говорится, что он и Каткова встречались с Удальцовым в кафе «с целью привлечения жителей г. Орел к участию в ‘Марше миллионов-3’ 15 сентября 2012 г.» Упоминается также, что Удальцов создавал учебные лагеря по «организации массовых беспорядков» в различных

²⁷² Интервью Хьюман Райтс Вотч с директором Молодежного правозащитного движения Викторией Громовой. Воронеж, 5 февраля 2013 г.

²⁷³ Там же, а также по телефону 17 апреля 2013 г.

²⁷⁴ «Хроники преследования воронежских активистов – 2». *Article20*, 27 декабря 2012 г., <http://article20.org/news/khroniki-presledovaniya-voronezhskikh-aktivistov-2>. «Новые допросы в Воронеже». *Article20*, 30 декабря 2012 г., <http://www.article20.org/news/novye-doprosy-v-voronezhe>.

российских городах, которые не состоялись «по независящим от [организаторов] обстоятельствам».²⁷⁵

По словам Дмитрия Краюхина, оперативники вели себя корректно. Из-за отсутствия электричества в квартире они не смогли ознакомиться с содержимым компьютеров, поэтому забрали технику и флешки в Центр «Э», где и проверили их на наличие материалов, имеющих отношение к «приготовлению массовых беспорядков».²⁷⁶

12 апреля Краюхин обжаловал обыск в судебном порядке.²⁷⁷

Дело Pussy Riot

Несправедливый суд над членами феминистской панк-группы Pussy Riot и приговор к тюремному заключению вызвали бурное возмущение во всем мире. В настоящее время Надежда Толоконникова и Мария Алехина продолжают отбывать двухлетний срок, а Екатерине Самуцевич в октябре 2012 г. приговор был заменен на условный.²⁷⁸

21 февраля 2012 г. группа Pussy Riot в составе четырех «исполнителей» устроила 40-секундный «панк-молебен» в Храме Христа Спасителя. В яркой одежде и шапках-балаклавах они поднялись на солею (возвышение перед иконостасом), куда рядовые прихожане обычно не допускаются, и попытались исполнить специально сочиненную для акции песню «Богородица, Путина прогони!». Пение сопровождалось танцами, прыжками и выкриками. Примерно через минуту их вывели из храма, которому не был причинен какой-либо имущественный ущерб.

В тот же день по социальным сетям широко разошелся видеоролик с наложением полной версии песни «Богородица, Путина прогони!» на сцены из «перформанса» в храме. В песне выражался протест против предполагаемой близости Русской Православной Церкви к Кремлю и тесных отношений между патриархом РПЦ и

²⁷⁵ Страница Дмитрия Краюхина в ЖЖ: <http://kraiukhin.livejournal.com/687502.html>.

²⁷⁶ «В Орле при обыске у правозащитников изъяли компьютеры и «флешки»». Открытое информационное агентство, 1 апреля 2013 г., <http://openinform.ru/news/pursuit/01.04.2013/28253/>.

²⁷⁷ «Орловские правозащитники обжаловали в Мосгорсуд решение об обыске по «болотному делу»». Открытое информационное агентство, 12 апреля 2013 г., <http://openinform.ru/news/pursuit/12.04.2013/28315/>.

²⁷⁸ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 10 октября 2012 г. «Россия: Решение кассационной инстанции по делу Pussy Riot не обеспечивает правосудия», <http://www.hrw.org/ru/news/2012/10/11/pussy-riot>.

президентом РФ. Участницы панк-группы осуждали патриарха за якобы открытую поддержку Путина на президентских выборах.

На суде в августе 2012 г. судья поддержала позицию обвинения о том, что действия девушек были мотивированы религиозной ненавистью, и они оскорбили и глубоко унизили православных верующих. Девять свидетелей обвинения, в том числе алтарники и охранники, заявили, что были глубоко оскорблены акцией.²⁷⁹

В октябре 2012 г. приговор Толоконниковой и Алехиной был оставлен без изменения, и они обратились в Европейский суд по правам человека.

В сентябре 2012 г. в Госдуму был внесен законопроект об уголовной ответственности за оскорбление чувств верующих, 9 апреля 2013 г. он был принят в первом чтении. На апрельских слушаниях автор законопроекта «ссылался на акцию Pussy Riot как на свидетельство того, что традиционные религии страны нуждаются в дополнительной законодательной защите».²⁸⁰

²⁷⁹ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 17 августа 2012 г. «Россия: Приговор Pussy Riot – удар по свободе выражения мнений», <http://www.hrw.org/ru/news/2012/08/17/pussy-riot>.

²⁸⁰ Alexander Winning, “Duma Approves ‘Blasphemy Bill’ in First Reading,” The Moscow Times, April 9, 2013, <http://www.themoscowtimes.com/news/article/duma-approves-blasphemy-bill-in-first-reading/478406.html>.

IX. Международно-правовые обязательства России

Как член Совета Европы с 1996 г. и участник Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) с 1998 г., а также как участник Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) с 1973 г., Россия несет четкие обязательства по уважению свободы выражения мнений, свободы ассоциации и свободы собраний. Это отражено и в Конституции Российской Федерации.²⁸¹

ЕКПЧ и МПГПП допускают только такие ограничения указанных свобод, которые установлены законом и «необходимы в демократическом обществе» по четко определенному кругу оснований, включая общественный порядок и государственную безопасность.²⁸²

Некоторые из рассматриваемых в этом докладе законов могут по отдельности приводить к нарушению обоих международных договоров. Как отмечается ниже, Венецианская комиссия СЕ пришла к заключению, что поправки в законодательство о публичных мероприятиях «могут приводить к ущемлению права на мирные собрания».²⁸³

Закон о возвращении уголовной ответственности за клевету не соответствует стандартам международных норм о правах человека. Как отмечал в 2008 г. спецдокладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Амбеи Лигабо, «субъективный характер, чересчур широкая сфера охвата и применение в контексте уголовного права многих законов, касающихся диффамации, сделали их эффективным инструментом подавления журналистики, занимающейся проведением расследований, и сдерживания критики».²⁸⁴

²⁸¹ Статьи 29, 30, 31.

²⁸² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., статья 11. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., статья 22 (право на свободу ассоциации): «Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

²⁸³ European Commission for Democracy Through Law, “Opinion on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation,” CDL-AD(2013)003, Strasbourg, March 11, 2013, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)003-e).

²⁸⁴ Совет ООН по правам человека. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Амбеи Лигабо, п. 39. 28 февраля 2008 г., A/HRC/7/14.

На безусловную несоразмерность уголовных санкций за диффамацию, которая по определению не является насильственным правонарушением, указывали и несколько международных органов.²⁸⁵

Закон об «иностранцах-агентах» и «закон Димы Яковлева» могут приводить к нарушению статьи 11 ЕКПЧ о свободе ассоциации, поскольку они носят дискриминационный характер и необоснованно налагают на НПО несоразмерные обременения в дополнение к тем, которые уже установлены российским законодательством. Европейский суд по правам человека неизменно указывает, что право «создавать юридическое лицо с целью коллективного выступления в области взаимного интереса является одним из важнейших аспектов права на свободу ассоциации, без которого это право было бы лишено всякого смысла».²⁸⁶ Государство вправе регулировать цели и деятельность любой ассоциации, однако оно должно делать это таким образом, чтобы не нарушать своих обязательств по ЕКПЧ.²⁸⁷ Одной из целей свободы ассоциации также является обеспечение свободы мнений и их выражения по статье 10 ЕКПЧ.

Дополнительное административное бремя и карательные аспекты этих законов угрожают как свободе ассоциации при создании и функционировании НПО, так и свободному выражению мнения неправительственной организацией. Они также явно противоречат рекомендательным основополагающим принципам, касающимся статуса неправительственных организаций, разработанным Советом Европы в интересах обеспечения НПО таких регулирующих условий, которые позволяли бы им пользоваться свободой ассоциации и выполнять свои обязанности и обязательства.²⁸⁸ Возможности широкого толкования, оставляемые новой редакцией статьи о

²⁸⁵ Так, на неправомерность применения санкций, связанных с лишением свободы, за диффамационные заявления, а также за любое мирное выражение взглядов, с 1994 г. указывает Комитет по правам человека. См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и на свободное их выражение Абида Хуссейна, представленный в соответствии с резолюцией 1999/36 Комиссии ООН по правам человека, п. 48. 18 января 2000 г., E/CN.4/2000/63. Европейский суд по правам человека исходит из того, что избыточные компенсации за диффамацию нарушают нормы о правах человека, поскольку чреватые «сдерживающим эффектом» для свободы выражения мнений (*Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom* (1995)).

²⁸⁶ См., в частности, постановления ЕСПЧ по делам: *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, para. 40; *Gorzelik and Others v. Poland [GC]*, February 17, 2004; *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, February 1, 2007, para. 54; *Zhechev v. Bulgaria*, June 21, 2007, para. 34; *Ismayilov v. Azerbaijan*, January 17, 2008.

²⁸⁷ Там же.

²⁸⁸ Совет Европы, «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе», 13 ноября 2002 г., <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Principes%20version%20russe.pdf>.

государственной измене, не соответствуют требованию ЕСПЧ о том, чтобы ограничения свободы слова были только такими, какие «необходимы в демократическом обществе».

В своей совокупности произвольные, карательные и инвазивные аспекты этих законов противоречат международно-правовым обязательствам России в области уважения свободы выражения мнений и свободы ассоциации и чреваты негативными последствиями для их реализации.

Об авторах

Этот доклад подготовлен и написан исследователем Отделения по Европе и Центральной Азии Юлией Горбуновой и консультантом того же отделения Константином Барановым. В работе над докладом также принимали участие старший исследователь Отделения по Европе и Центральной Азии Таня Локшина, сотрудник отделения Кейтлин Мартин, интерн российского офиса Хьюман Райтс Вотч Хьюго Сполдинг и сотрудники российского офиса Екатерина Мартин и Мария Кунинева.

Редакция: Рейчел Денбер, замдиректора Отделения по Европе и Центральной Азии; Эшлин Рейди, старший юрисконсульт Хьюман Райтс Вотч; Том Портеус, замдиректора по программам Хьюман Райтс Вотч; Вероника Сзенте Голдстон, директор по правозащитному лоббированию Отделения по Европе и Центральной Азии (рекомендации); Синтия Вонг, старший исследователь программы «Бизнес и права человека» (интернет-законодательство).

Подготовка к публикации: Кейтлин Мартин, Екатерина Мартин, Мария Кунинева, Ольга Козлова, Грейс Чои, Кэтти Миллз, Фицрой Хепкинс.

Хьюман Райтс Вотч выражает признательность всем гражданским организациям, которые помогли нам в работе над докладом.

РАЗРУШИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Наступление на гражданское общество в России после мая 2012 года

Первый год после инаугурации Владимира Путина в мае 2012-го прошел под знаком наступления на гражданское общество, которое стало беспрецедентным за новейшую историю России. Власть провела через парламент целую серию ограничительных законов, подвергала политических активистов запугиванию и преследованиям, вмешивалась в деятельность неправительственных организаций и пыталась выставить своих оппонентов «пятой колонной». В результате жизнедеятельность гражданского общества в России оказалось под угрозой.

В докладе рассматриваются изменения в законодательстве, включая так называемые закон об «иностранных агентах» и «закон Димы Яковлева», а также поправки, касающиеся уголовного состава государственной измены, порядка организации и проведения публичных мероприятий и ограничений на интернет-контент. Демонстрируется, как некоторые из этих законов служат инструментом реализации линии Кремля на отождествление борьбы за права человека и подотчетность власти с посягательством на государственный суверенитет. Наконец, документируется риторика официальных лиц и провластных СМИ, направленная на очернение критиков власти и создания образа врага.

В своей совокупности произвольные, карательные и инвазивные аспекты нового законодательства противоречат международно-правовым обязательствам России, а также ее конституции в части уважения свободы выражения мнений и свободы ассоциации.

Российские власти должны отказаться от курса на подавление гражданского общества и, наоборот, обеспечить ему благоприятные условия для развития в атмосфере уважения к правам человека и законности.



В ночь перед вступлением в силу закона об «иностранных агентах» на стенах нескольких московских зданий, где работают известные общественные организации, в том числе «Мемориал» (на фото), появились надписи «Иностранный агент» и «♥ USA».

© 2012 Юлия Климова/«Мемориал»