

**Ольга Гнездилова,**  
адвокат

## **Регулирование деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента (Обзор российского и международного законодательства)<sup>1</sup>**

### *1. Пreamбула*

В июле 2012 года Государственная Дума РФ без какого-либо общественного обсуждения в спешном порядке приняла поправки в ряд нормативных актов, вводящие понятие «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента», дополнительные обязанности для таких организаций, административную и уголовную ответственность, а также расширила полномочия государственных органов в отношении таких некоммерческой организации (далее – НКО).<sup>2</sup> Закон вступил в силу 21 ноября 2012 года, чуть позже начали свое действия поправки в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс.

Ниже приводится аргументация, почему эти новые нормы сами по себе являются вмешательством в свободу ассоциаций, противоречащим Конституции и международным документам, признанным Россией.

Введенные ограничения в деятельности НКО не преследуют законную цель, качество закона, а именно возможность его произвольного толкования и применения не позволяет назвать его законом, провозглашенная задача общественного контроля за такими НКО в демократическом обществе может быть достигнута другими способами, а сам подход является дискриминационным.

Кроме того, иностранное финансирование и право влиять на государственную политику не ограничено в международном праве и не содержит оснований для такого ограничения в российском.

### *2. Право на свободу ассоциаций*

Право на свободу ассоциаций закреплено в Конституции РФ, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также Международном пакте о гражданских и политических правах. Это право может быть ограничено в определенных случаях.

Здесь мы разберем, органичивает ли вступившее в силу 21 ноября 2012 года законодательство «об иностранных агентах»<sup>3</sup> право на свободу ассоциаций и не противоречат ли эти ограничения положениям Конституции РФ и международных документов.

Статья 30 Конституции РФ устанавливает, что «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. В статье 55 Конституции перечисляет условия, когда возможны ограничения этого права: «3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Статья 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>4</sup>: “1. Каждый имеет право на

---

<sup>1</sup> Подготовлено по заказу Московской Хельсинкской группы, которая использует средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 3 мая 2012 года № 216-рп.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента"

<sup>3</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента"

<sup>4</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950, ратифицирована Федеральным законом от 30.03.1998 N 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней".

свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц”.

Статья 22 Международного Пакта "О гражданских и политических правах"<sup>5</sup> «1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. 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”.

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ, “1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации... 4. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

О приоритете международных договоров высказался также Пленум Верховного Суда РФ: «Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации»<sup>6</sup>.

В своем Постановлении Пленум Верховного Суда РФ отметил, что «Согласно пункту "b" части 3 статьи 31 Венской конвенции при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования... Российская Федерация, как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов...».

В России деятельность НКО регулируется ФЗ «О некоммерческих организациях», ФЗ «Об общественных объединениях» и другими специальными законами.

Хотелось бы отметить, что в деле *Chassagnou and others, v. France*<sup>7</sup> Суд установил, что «Понятие «объединение» имеет самостоятельное значение: квалификация в национальном праве имеет только относительную ценность и представляет собой лишь простую точку отправления». Поэтому мы будем считать, что данный анализ относится ко всем НКО, даже если они созданы не в форме общественного объединения.

Ниже приведен анализ положений законодательства об НКО в части нового понятия «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента», соответствия его положений международному законодательству, признанному Россией, включая его обязательное для применения толкование. Приведены также рекомендательные нормы, принятые международными организациями, участником которых является Россия.

### *3. Несколько слов о FARA*

<sup>5</sup> Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 N 4812-VIII. Пакт вступил в силу для СССР с 23 марта 1976 года.

<sup>6</sup> Постановление от 10 октября 2003 г. N 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного и международных договоров российской федерации», п. 8.

<sup>7</sup> Case of *Chassagnou and others, v. France*, 29 April 1999.

При продвижении законодательства «об иностранных агентах», российские политики ссылались на нормы американского акта «О регистрации иностранных агентов» (далее – FARA)<sup>8</sup>. Следует подчеркнуть, что американское законодательство не действует на территории России, а США, в отличие от России, не является участником Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая детально регламентирует возможные ограничения свободы ассоциаций.

Поэтому с юридической (но, конечно, не с пропагандистской) точки зрения ссылка на американское законодательство несостоятельна. Для того чтобы пользоваться этими аргументами, нам необходимо, по крайней мере, выйти из числа участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Но все же отметим, что в отличие от российского законодательства «об иностранных агентах», FARA регулирует деятельность собственно иностранных структур и не распространяется на ассоциации, учрежденные по законам США или управляемые и/или находящиеся в собственности граждан США. В то время как российское законодательство «об иностранных агентах» распространяется на созданные и зарегистрированные властями по российским законам и российскими гражданами некоммерческие организации.

Американский закон направлен на контроль за «лоббистскими контактами» со стороны иностранцев, под которым понимается любое устное или письменное общение с лицами из перечня, указанного в законах, включая общение с помощью электронных средств коммуникации, в частности, телефонные разговоры, обмен электронными посланиями и т.д. При этом российский закон говорит не столько о прямых контактах с депутатами (которые у нас часто затруднены), сколько об участии в акциях и формировании общественного мнения, таким образом, прежде всего, затрагивает сферу свободы собраний и свободы слова.

Американский закон декларирует легитимную цель - защита национальной обороны, внутренней безопасности и внешней политики, в то время как российский говорит о «повышении общественного контроля». FARA освобождает от регистрации иностранных граждан, если их доход от лоббистской деятельности не превышает 5 тыс. долларов в год, и иностранные организации, если они потратили на лоббизм не более 20 тыс. долларов в год. Российское законодательство готово назвать «агентом» даже за 1 рубль, поступивший от иностранного гражданина в адрес НКО.

Также американский закон четко указывает на действие в интересах иностранного государства, в отличие от российского, который вводит безразмерную оговорку «в том числе в интересах». FARA, в отличие от российского закона «об иностранных агентах» не вводит необъяснимых исключений для юридических лиц определенных организационно-правовых форм или для определенных источников иностранного финансирования. В этой связи качество FARA гораздо выше по сравнению с российскими неопределенными нормами, а значит выше и гарантии от произвольного применения.

#### *4. Понятие “Иностранный агент”*

Ключевое место в законодательстве «об иностранных агентах» занимает п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО», введенный Федеральным законом № 121-ФЗ<sup>9</sup>, установивший понятие «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента»:

“Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в настоящем Федеральном законе понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, 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 (за исключением открытых акционерных

---

<sup>8</sup> The Foreign Agents Registration Act (FARA), принят в 1938 году // <http://www.fara.gov>.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента”.

обществ с государственным участием и их дочерних обществ)<sup>10</sup> (далее - иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

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.”

Таким образом, “иностраный агент” должен обладать двумя признаками: 1) получать иностранное финансирование (за некоторым исключением) и 2) участвовать в политической деятельности (понятие которой практически впервые в российском законодательстве дается в этой статье).

#### *4.1. Финансирование*

Хотя в первое время, дискуссии юристов велись вокруг понятия «политической деятельности», на практике оказалось, что первостепенное значение для властей имеет иностранное финансирование. 4 апреля первый заместитель Генерального прокурора России Александр Буксман, комментируя проверки правозащитных организаций заявил, что «Ситуация такова, что [иностранное] финансирование идет, никто, по сути, не зарегистрирован [в качестве иностранного агента]».<sup>11</sup>

В соответствии со ст. 26 ФЗ “О некоммерческих организациях”<sup>12</sup>, “Источниками формирования имущества некоммерческой организации в денежной и иных формах являются: регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов); добровольные имущественные взносы и пожертвования; выручка от реализации товаров, работ, услуг; дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам; доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации; другие не запрещенные законом поступления”.

Таким образом, законодатель не выделяет отдельно пожертвование из иностранного источника.

В соответствии со ст. 46 ФЗ “Об общественных объединениях”, “Российские общественные объединения в соответствии с их уставами могут вступать в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соглашения с иностранными некоммерческими неправительственными организациями”<sup>13</sup>.

Международное законодательство говорит о том, что право на финансовую поддержку является неотъемлемой частью свободы ассоциаций.

В Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 14 говорится, что: «Право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, [...] свободу испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования».

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (далее Декларация о

<sup>10</sup> Здесь и далее подчеркивания сделаны автором. Выделенные термины имеют ключевое значение и будут рассматриваться далее более подробно.

<sup>11</sup> Генпрокуратура: НКО получают финансирование из-за рубежа, но соответствующую регистрацию никто не прошел // [http://www.gazeta.ru/politics/news/2013/04/04/n\\_2834401.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/news/2013/04/04/n_2834401.shtml), 4 апреля 2013 года.

<sup>12</sup> *Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".*

<sup>13</sup> *ст. 46, Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях".*

<sup>14</sup> *Принята резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи от 25 ноября 1981 года*  
// [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/relintol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/relintol.shtml)

правозащитниках)<sup>15</sup> установила, что: «Каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации».

В своем докладе<sup>16</sup> Обсерватория по защите прав правозащитников справедливо отмечает, что «несмотря на то, что Декларация о правозащитниках защищает право на получение и использование финансов, она, тем не менее, не налагает ограничения на источники финансирования (общественные/ частные, местные/ иностранные). Следовательно, она по умолчанию предоставляет НПО право на доступ к международным источникам финансирования»<sup>17</sup>.

Согласно Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, «НКО должна быть свободна в праве ходатайствовать о получении финансирования и получать его [...] не только от государственных органов власти в своем государстве, но и от организаций или частных жертвователей из другого государства или от многосторонних/международных учреждений»<sup>18</sup>.

В деле *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*<sup>19</sup> Европейский Суд по правам человека (далее – Суд) установил, что наложение дополнительных условий, которые вылились в ограничения нормальной деятельности НКО, включая, их возможность получать гранты или пожертвования является вмешательством в свободу ассоциаций.

Кроме того, не все иностранное финансирование подпадает под действие законодательства «об иностранных агентах».

В законе, пояснительной записке к нему или где-либо еще нам не удалось встретить объяснение, почему была введена оговорка: “за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ”. Таким образом, НКО, получающие вливания из иностранных ОАО с государственным участием и занимающиеся политической деятельностью на территории России, не должны регистрироваться как “иностранцы агенты”.

#### 4.2. Политическая деятельность

30 марта 2013 года МИД РФ в своем официальном заявлении указал, что в России был введен запрет на финансирование политической деятельности из-за рубежа<sup>20</sup>.

Тем не менее, разберем понятие политической деятельности, которое приводится в законе.

Пункт 6 статьи 2 ФЗ “О некоммерческих организациях” устанавливает, что признаком, характеризующим “иностранного агента” является именно фактическая деятельность, а не положения уставных документов или организационно-правовая форма: “если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует...”.

##### 4.2.1. «Изменение государственной политики»

Согласно ст. 3 Конституции РФ, “Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного

<sup>15</sup> Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года

// [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)

<sup>16</sup> Нарушение права НПО на финансирование: от преследований до уголовного наказания //

[http://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2013\\_human\\_rights\\_defenders\\_russian.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2013_human_rights_defenders_russian.pdf)

<sup>17</sup> Нарушение права НПО на финансирование: от преследований до уголовного наказания. Годовой отчет 2013 //

[http://www.fidh.org/IMG/pdf/obs\\_2013\\_human\\_rights\\_defenders\\_russian.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2013_human_rights_defenders_russian.pdf)

<sup>18</sup> Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе CM/Rec (2007)14, пар. 50.

<sup>19</sup> См. *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, § 59, 1 February 2007

<sup>20</sup> Комментарий официального представителя МИД России А.К.Лукашевича в связи с реакцией Госдепартамента США на проверки деятельности НКО в России //

[http://mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/1CCFC9D23A9E8B9E44257B3E0028D41C](http://mid.ru/brp_4.nsf/newsline/1CCFC9D23A9E8B9E44257B3E0028D41C), 30 марта 2013 года.

самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В соответствии со ст. 27 ФЗ “Об общественных объединениях”<sup>21</sup>, “Для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право: свободно распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными настоящим Федеральным законом и другими законами; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти”.

Статья 27 вводит ограничение на осуществление указанных прав “общественными объединениями, созданными иностранными гражданами и лицами без гражданства либо с их участием, может быть ограничено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации”.

Однако, законодательство “об иностранных агентах” распространяется, в том числе на НКО, созданные без иностранного участия российскими гражданами.

С точки зрения законодательства о некоммерческих организациях, такая цель как «изменение госполитики» в какой-либо сфере является правомерной для НКО

#### 4.2.2. «Формирование общественного мнения»

Власти, вводя обременительные обязанности для НКО, которые хотят влиять на общественное мнение, тем самым допускают вмешательство в свободу выражения мнения, гарантированную ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В деле *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v Bulgaria* (No. 2) Суд признал, что “защита мнений и свободы выражения мнения по смыслу Статьи 10 Конвенции является одной из целей свободы объединений. Такая связь особенно важна там, [...] где вмешательство властных органов в деятельность объединения последовало, пусть даже и частично, в качестве реакции на его взгляды и утверждения”<sup>22</sup>.

В деле *Zhechev v. Bulgaria*<sup>23</sup> Суд также подчеркнул, что: «Организация может выступать за изменение юридических и конституционных структур государства, если используемые для этого способы являются во всех аспектах законными и демократическими и, если само по себе предлагаемое изменение соответствует фундаментальным принципам демократии».

Согласно Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы “Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел. Это включает, в частности, право, индивидуально и совместно с другими, представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод”<sup>24</sup>.

Согласно рекомендациям Комитета Министров Совета Европы, “Государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие НКО

<sup>21</sup> ст. 27, Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 20.07.2012) “Об общественных объединениях”

<sup>22</sup> *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v Bulgaria* (No. 2), no. 34960/04, 18 October 2011.

<sup>23</sup> см. *Zhechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, § 47, 21 June 2007.

<sup>24</sup> Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы – Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года, статья 8 // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml).



без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. Такое участие должно обеспечивать свободу выражения разнообразных мнений людей относительно функционирования общества»<sup>25</sup>.

Несмотря на то, что здесь приведены не только обязательные, но и рекомендательные нормы, следует отметить, что ни один международный документ не ограничивает право на участие в формировании государственной политики в связи с иностранным финансированием национальных НКО.

#### 4.3. Понятие «агент» в российском праве

Нельзя не согласиться с Советником Президента России профессором Михаилом Федотовым о том, что финансирование НКО, как правило, осуществляется в форме пожертвований и до тех пор, пока договор пожертвования не признан притворным, нельзя говорить об агентских отношениях, т.к. они имеют совершенно другую природу. Кроме того, Михаил Федотов отмечает, что: «В договоре агентирования агент обязуется по поручению принципала совершать в его интересах юридические или иные действия, получая за это агентское вознаграждение. Напротив, в договоре пожертвования жертвователь передает одаряемому имущество или права для использования в общепользовательных целях. Вот почему совершенно неприемлемо содержащееся в пункте 6 статьи 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» положение о том, что организация, получающая имущество от «иностраных источников», действует «в том числе в интересах иностранных источников». Очевидно, что агентские правоотношения предполагают деятельность агента исключительно в интересах принципала»<sup>26</sup>.

Нигде в законодательстве (кроме новых положений об «иностраных агентах») нельзя встретить ситуацию, когда права и обязанности порождаются в отношении субъекта, который действует «в том числе в интересах». Такая формулировка являясь неопределенной и может подразумевать все, что угодно.

Очевидно, что законодатель не преследовал цели обозначить именно агентские отношения, термин «агент» используется в законе не в его юридическом значении, а с пропагандистскими целями. В лингвистическом заключении РАН эксперты отметили, что: «Этот оборот многократно предъявлялся властью и следственными органами в качестве стандартного обвинения десяткам тысяч наших граждан во времена политических репрессий 30-40х годов; этот оборот зафиксирован в обличительных речах советских прокуроров, в сотнях судебных приговоров и бессудных решений, на страницах советских газет ... этот оборот вьелся в сознание носителей русского языка ..»<sup>27</sup>.

### 5. Наличие вмешательства в свободу ассоциаций

Законодательство «об иностранных агентах» само по себе является вмешательством в свободу ассоциаций, поскольку ставит под угрозу существование юридического лица, органичивает финансирование и вводит фактически уголовное наказание для членов такой ассоциации.

#### 5.1. Статус юридического лица

В деле *Gorzelik and Others v. Poland* Суд постановил, что: "Наиболее важным аспектом права на свободу ассоциаций является то, что граждане должны иметь возможность создавать юридическое лицо для того, чтобы действовать коллективно в области взаимного интереса. В отсутствие этого право не будет иметь никакого смысла".

<sup>25</sup> Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе CM/Rec (2007)14, пар. 76.

<sup>26</sup> М. Федотов. К вопросу о понятии «иностраный агент» в российском праве // <http://www.internet-law.ru/info/unesco/tom11.htm>.

<sup>27</sup> Лингвистическое заключение Института Русского Языка им. Виноградова Российской Академии Наук от 13 ноября 2012 года, приведено в Жалобе «Голос» и другие НКО против России // <http://www.memo.ru/uploads/files/950.pdf>.

В деле *Sidiropoulos and others v. Greece* Суд подчеркнул, что «Возможность для граждан образовать юридическое лицо, чтобы действовать коллективно в области защиты их интересов, составляет один из наиболее важных аспектов права на свободу объединения, без чего это право оказалось бы лишённым смысла. Способ, которым национальное законодательство закрепляет эту свободу, и применение последней властями на практике являются разоблачающими состояние демократии в стране, о которой идет речь»<sup>28</sup>.

В связи с этим риск приостановления деятельности, ликвидации НКО на основании законодательства «об иностранных агентах» (плохое качество и возможность произвольного толкования которого будет рассмотрена ниже) – представляет собой вмешательство в свободу ассоциаций.

### 5.1.1. Приостановление деятельности НКО

В соответствии с п. 6 ст. 32 ФЗ "О некоммерческих организациях" Минюст вправе: «приостанавливать своим решением на срок не более шести месяцев деятельность некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в [...] реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

Министерства юстиции России отмечало, что: "Деятельность НКО, финансируемых из-за рубежа и не желающих регистрироваться в качестве "иностранного агентов", будет приостановлена, в случае повторного отказа, их ждет уголовная ответственность"<sup>29</sup>.

При этом ни один нормативный акт не отвечает на вопрос, кто и в каком порядке устанавливает, что НКО, добровольно не подавшая заявление в реестр, все-таки является иностранным агентом.

### 5.1.2. Ликвидация

Нормы закона «об иностранных агентах» прямо не предусматривают санкции ликвидации НКО, однако такое наказание может быть применено на основании действующей статьи 44 ФЗ «Об общественных объединениях», ст. 18 ФЗ «О некоммерческих организациях» и ст. 61 Гражданского кодекса РФ – в случае неоднократного, либо грубого нарушения закона или иных правовых актов.

Член Государственной Думы, делегат от Единой России В. Бурматов заявил: «если они [НКО] не будут исполнять федеральный закон, их вначале ждут штрафы, а в перспективе – ликвидация юридической регистрации в Минюсте»<sup>30</sup>.

15 марта 2013 года на официальном сайте политической партии «Единая Россия» появилось сообщение «Молодой гвардии Единой России» – молодежной организации правящей партии: «Наша организация выступает против [...] финансирования НКО из-за рубежа, и мы будем добиваться присвоения таким организациям статуса иностранного агента, и дальнейшего их закрытия»<sup>31</sup>.

Таким образом, ясно видно, что целью является не «информирование общества», а прекращение иностранного финансирования НКО под угрозой лишения статуса юридического лица.

## 5.2. Уголовная и административная ответственность

---

<sup>28</sup> Case of *Sidiropoulos and others v. Greece*, 18.07.1998.

<sup>29</sup> Деятельность НКО, не желающих регистрироваться в качестве "иностранного агентов", будет приостановлена – Минюст // <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=29988116>, 25 июля 2012 года.

<sup>30</sup> Правозащитный скрежет зубов // <http://www.segodnia.ru/content/115706>, 23 ноября 2012 года.

<sup>31</sup> Воронежские молодогвардейцы провели пикет против межрегиональной правозащитной группы // <http://voronezh.er.ru/news/2013/3/15/voronezhskie-molodogvardejcy-proveli-piket-protiv-mezhregionalnoj-pravozashitnoj-gruppy/>, 15 марта 2013 года.



Размер штрафа за несоблюдение законодательства «об иностранных агентах» серьезно выделяется из КоАП РФ и, по сути, является уголовным наказанием.<sup>32</sup>

В соответствие со ст. 3.5 КоАП РФ «Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей» (за исключением двух составов правонарушений в сфере предпринимательской деятельности и статей, связанных с реализацией права на свободу собраний и свободу ассоциаций). В соответствии с ч. 2 ст. 46 УК РФ «Штраф устанавливается в размере от пяти тысяч до пяти миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух недель до пяти лет». Таким образом, штрафы, установленные законодательством «об иностранных агентах», хоть формально и являются административными, по своему размеру и сути - это уголовное наказание.

В то же время, установленная КоАП РФ процедура рассмотрения дел об административных правонарушениях не может обеспечить справедливое судебное разбирательство (протокол судебного заседания не ведется, лицо, в отношении которого ведется производство по делу не имеет права на бесплатного адвоката и др.), что может привести к нарушению ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

## 6. Законность вмешательства в свободу ассоциаций

Вмешательство в свободу ассоциаций противоречит статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, за исключением случаев, когда (при этом должны соблюдаться все три условия): 1) вмешательство предусмотрено законом; 2) обусловлено «правомерной целью» - одной из целей, указанных в части 2 статьи 11 Конвенции; 3) является необходимым в демократическом обществе.

При этом понятия «предусмотрено законом» и «является необходимым в демократическом обществе» – не пустые декларации, а юридические термины, описанные в практике Суда.

Также Суд в своей практике говорит, что любое вмешательство должно быть еще и "пропорциональным преследуемой законной цели".

### 6.1. Предусмотрено законом (Условие 1)

Принятое законодательство «об иностранных агентах», безусловно, по форме является законом. Однако качество этого закона не позволяет говорить о возможности его применения в юридической практике (а не только в пропагандистских целях).

Качество закона является юридической категорией, которая используется Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом России.

Плохое качество закона не означает, что он кому-то просто не нравится, а означает, что его применение (произвольное, ввиду плохого качества) повлечет за собой незаконное вмешательство, в данном случае, в реализацию права на свободу ассоциаций.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что «...неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, влекущего ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации»<sup>33</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал конституционно-

<sup>32</sup> Согласно ст. ст. 19.7.5-2 и 19.34 КоАП РФ, в случае непредоставления или несвоевременного предоставления некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в государственный орган необходимых сведений штраф для должностных лиц составит от 10 до 30 тысяч рублей, на юридических лиц - от 100 до 300 тысяч рублей. Если некоммерческая организация, размещая в СМИ или в Интернете материалы, не указывает то, что эти материалы изданы «иностранном агентом» штраф составит от 100 до 300 тысяч рублей для должностных лиц и от 300 до 500 тысяч рублей для юридических лиц.

<sup>33</sup> см. Постановления КС РФ от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 20.12.2011 № 29-П.

правовой характер требования определенности правовой нормы: «Правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом»<sup>34</sup>.

В деле *Koretskyu and Others v. Ukraine* Европейский Суд говорит о том, что «Закон должен быть [...] сформулирован с достаточной четкостью для того, чтобы позволить затронутым им лицам [...] предвидеть [...] последствия, которые может повлечь то или иное действие. Для того чтобы национальное законодательство отвечало этим требованиям, оно должно предусматривать способ юридической защиты от произвольного вмешательства со стороны государственных органов в права, гарантированные Конвенцией. В вопросах, затрагивающих фундаментальные права, было бы нарушением принципа верховенства права - одного из базовых принципов демократического общества, закрепленных в Конвенции, - если органам исполнительной власти была предоставлена юридическая свобода усмотрения, выраженная в неограниченной власти»<sup>35</sup>.

В деле *Zhechev v. Bulgaria* Суд установил, что: «учитывая что этот термин является широким по своей природе и может быть истолкован совершенно по-разному, вполне вероятно, что суды Болгарии могли обозначить как политическую любую деятельность, которая относится к нормальному функционированию демократического общества и, соответственно, направлять основателей юридических лиц регистрировать их организации как политические партии, вместо обычных ассоциаций»<sup>36</sup>.

Согласно позиции Венецианской комиссии: «Такие ограничения [свободы ассоциаций] должны быть четкими, легко понятными, и одинаково применяемыми для того чтобы обеспечить, что все лица и стороны способны понять последствия их нарушения. Ограничения должны быть вызваны необходимостью демократического общества, и полная защита прав следует осуществляться во всех случаях, когда отсутствуют конкретные ограничения. Для обеспечения того, что ограничения не применяются без наличия на то оснований, законодательство должно быть тщательно построено, с тем, чтобы быть ни слишком подробным и ни слишком расплывчатым»<sup>37</sup>.

Кроме того, закон должен соответствовать критерию «предсказуемости». В решении по делу *Kruslin v. France* Европейский Суд постановил, что «формулировки закона должны быть достаточно ясными и понятными, с тем, чтобы предоставить гражданам необходимую информацию относительно обстоятельств и условий, при которых публичная власть наделяется полномочиями для скрытого ... вмешательства в осуществление права индивидуума»<sup>38</sup>.

16 января 2013 года, выступая в Госдуме, Министр юстиции Александр Коновалов отметил неопределенность понятия «политическая деятельность» в законе: «Что до политической деятельности, думаю, будут споры и дискуссии вплоть до Конституционного суда»<sup>39</sup>.

В феврале 2013 года заместитель начальника Департамента по делам НКО Минюста России Татьяна Вагина сказала, что не может точно сказать, какие виды деятельности НКО будут признаваться политическими. Она посоветовала подождать и посмотреть, как будет

---

<sup>34</sup> Научно-правовое заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // <http://www.neps.ru/node/1893> Эксперт НЭПС, к.ю.н. С.А. Насонов.

С.А. Насонов. См. постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П и от 21 января 2010 года № 1-П).

<sup>35</sup> см. *Koretskyu and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, § 47, 3 April 2008.

<sup>36</sup> *Zhechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, 21 June 2007, par. 55

<sup>37</sup> см. также CDL-AD (2010)024 - Руководство по политическому урегулированию ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, § 49.

<sup>38</sup> *Case of Kruslin v. France*, 24 April 1990.

<sup>39</sup> Минюст сам агентов не раскрывает // [http://www.gazeta.ru/politics/2013/01/16\\_a\\_4928717.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/01/16_a_4928717.shtml), 16 января 2013 года.

формироваться судебная практика<sup>40</sup>.

Таким образом, было продемонстрировано, что плохое качество закона, отсутствие четких определений представляет неограниченную свободу усмотрения для правоприменителя.

В деле *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan* Суд установил, что «Закон об НКО предоставлял Министерству Юстиции право чрезмерно широкого усмотрения по вопросу вмешательства в любую деятельность ассоциации. Такая ситуация создавала трудности для ассоциации предугадать какие именно их действия могли бы быть истолкованы Министерством Юстиции как «несоответствующие целям» Закона об НКО»<sup>41</sup>.

## 6.2. Правомерная цель (Условие 2)

Для того, чтобы признать вмешательство в свободу объединений не противоречащим статье 30 Конституции, статье 11 Европейской Конвенции и статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, необходимо понять, какую правомерную цель преследовал закон № 121-ФЗ.

Цель закона можно увидеть в преамбуле, пояснительной записке авторов к законопроекту, а также высказываниях авторов закона в публичном пространстве.

В самом законе не сказано, с какой целью вводятся дополнительные обязанности и ответственность для ряда НКО.

В пояснительной записке к законопроекту сказано, что он «подготовлен с целью обеспечения открытости и публичности в деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и направлен на организацию должного общественного контроля за работой некоммерческих организаций, осуществляющих политическую деятельность на территории Российской Федерации и финансируемых из иностранных источников»<sup>42</sup>.

Стоит отметить, что ст. 55 Конституции РФ и международные документы не перечисляют такие цели в ряду тех, которые оправдывают ограничение свободы ассоциаций.

В то же время в высказываниях авторов закона прослеживается иная цель.

Будучи еще председателем правительства, в декабре 2011 года Владимир Путин заявил: «У нас есть закон, когда начинают финансировать какие-то внутренние организации, которые якобы являются нашими национальными, но по сути дела работают за иностранные деньги и исполняют номер под музыку иностранного государства в рамках избирательного процесса, мы должны себя оградить от этого вмешательства в наши внутренние дела и защитить наш суверенитет»<sup>43</sup>.

Таким образом, власти хотели, прежде всего, ограничить влияние НКО на общественное мнение.

Несмотря на то, что в пояснительной записке к законопроекту говорится о необходимости общественного контроля за деятельностью «НКО, выполняющих функции иностранного агента», в законодательстве отсутствуют нормы, обеспечивающие доступ граждан и организаций к такой информации, а полномочия, которые получили именно государственные органы, говорят об усилении контроля власти за деятельностью таких НКО.

Так, в своих ответах на запросы членов НП «Юристы за гражданское общество» территориальные Управления Минюста обращали внимание на то, что в законодательстве нет обязанности органов юстиции предоставлять гражданам и организациям информацию о применении законодательства об «иностранных агентах»<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> 100 дней иностранным агентам // [http://top.oprf.ru/in\\_blogs/10326.html](http://top.oprf.ru/in_blogs/10326.html), 25 февраля 2013 года.

<sup>41</sup> см. *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, § 62, ECHR 2009.

<sup>42</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" // [http://www.cikrf.ru/law/zakonoproekt/proekt\\_102766-6.html](http://www.cikrf.ru/law/zakonoproekt/proekt_102766-6.html).

<sup>43</sup> США отвергли обвинения Путина в провоцировании протестов //

[http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2011/12/111209\\_putin\\_protests\\_us\\_reax.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2011/12/111209_putin_protests_us_reax.shtml), 9 декабря 2011 года.

<sup>44</sup> Анализ применения Федерального закона от 20.07.2012 №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» в регионах России

Действующее законодательство<sup>45</sup> предоставляет гражданам право получить из Минюста информацию только о полном наименовании НКО, наименовании реестра, учетном номере, ОГРН, дате присвоения ОГРН, адресе, организационно-правовой форме, регионе и статусе (действующая или недействующая). Нормы об «общественном контроле» путем получения в Минюсте информации об «иностранных агентах» не принимались и о таких проектах ничего не известно.

Таким образом, цель властей, формально заявленная в нормативных документах, ни по формальным признакам не является конституционной, ни по содержанию, выраженному в высказываниях потиликов, которые продолжают транслировать другую нелегитимную цель – снижение возможности для НКО высказываться и влиять на происходящее в стране.

Статьей 330 УК РФ была предусмотрена уголовная ответственность за “злостное уклонение от включения в реестр иностранных агентов”, в качестве наказания предусмотрено, в том числе, лишение свободы на срок до двух лет.

В свете понимания, преследует ли законодательство “об иностранных агентах” правомерную цель, очень интересна позиция Верховного Суда<sup>46</sup>, который отметил, что в статье 330 УК «не предусмотрено наступление общественно опасных последствий в качестве признака, отличающего уголовное деяние от административного правонарушения».

Таким образом, даже Верховный Суд не видит общественно опасных последствий, которые могут произойти из-за отказа НКО регистрироваться в качестве «иностранных агентов».

### 6.3. Пропорциональность вмешательства и его необходимость в демократическом обществе (Условие 3)

"Любые ограничения [...], которые ограничивают их право на свободу ассоциаций, должны быть построены с учетом конкретной цели, преследуемой властями. Кроме того, эта цель должна быть объективной и необходимой для демократического общества. Государство несет бремя доказывания того, что ограничения введены в интересах всего общества, который не может быть достигнут в отсутствие ограничения<sup>47</sup> .

Закон не содержит минимального порога иностранного финансирования, который обязывал бы НКО регистрироваться в качестве «иностранного агента». Таким образом, даже 1 рубль, пожертвованный иностранным гражданином обязывает НКО назваться «агентом» и транслировать это на всех своих изданиях, даже если эти издания выпущены за счет российских источников.

В соответствии с ФЗ “О некоммерческих организациях”, ФЗ “Об общественных объединениях”, любая НКО и до введения понятия “иностранный агент” была обязана представлять в налоговые органы и органы юстиции по несколько отчетов в год, публиковать часть из них в открытом доступе, были предусмотрены плановые проверки и внеплановые проверки НКО.

Власть не предствляет доводов, почему этого контроля недостаточно и почему имевшиеся до принятия закона “об иностранных агентах” широкие полномочия в отношении НКО не позволяли достигнуть цели общественного контроля.

---

// [http://lawcs.ru/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=23:&download=606:&Itemid=80](http://lawcs.ru/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=23:&download=606:&Itemid=80), 25 февраля 2013 года.

<sup>45</sup> Административный регламент предоставления Минюстом государственной услуги по предоставлению информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях (утв. Приказом Минюста от 14.11.2011 № 380).

<sup>46</sup> Официальный отзыв Верховного Суда РФ от 29.06.2012 N 2-ВС-3395/12 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=97046> "На проект Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=97046>.

<sup>47</sup> См. также CDL-AD (2010)024 - Руководство по политическому урегулированию ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, § 5.

5 апреля 2013 года Президент России Владимир Путин заявил журналистам: "Только за четыре месяца после принятия нами соответствующего закона на счета этих организаций из-за границы поступило, представляете, сколько поступило денег? Представить себе не можете, и я не знал: 28 миллиардов 300 миллионов рублей – это почти миллиард долларов. 855 миллионов рублей – через дипломатические представительства. Это организации, которые занимаются внутривнутриполитической деятельностью", - сказал президент. "Разве наше общество не должно знать, кто и на что получает деньги?", - задал Путин риторический вопрос<sup>48</sup>

Многие представители НКО были удивлены таким заявлением. С 2006 года НКО ежегодно отчитываются в Минюст об объемах полученных средств и их расходовании, а с 2010 года обязаны публиковать свою отчетность, в том числе о получении и расходовании иностранного финансирования, на информационном портале Минюста России о деятельности НКО<sup>49</sup>. Поэтому информация о получателях иностранного финансирования доступна в сети Интернет с 2010 года, а в органах юстиции – с 2006 года.

В соответствии со ст. 17 ФЗ "Об общественных объединениях", "Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом". Таким образом, НКО, допускающие незаконное вмешательство, могли понести ответственность и без необходимости вводить отдельный статус "иностранцев агентов".

НКО в России обладают специальной правоспособностью, т.е. могут осуществлять только те виды деятельности, которые предусмотрены ее учредительными документами. Уставы НКО проходят правовую экспертизу в Министерстве юстиции РФ, в случае противоправных целей или видов деятельности, выносится отказ в государственной регистрации.

В случае, если НКО фактически осуществляла деятельность, не предусмотренную ее Уставом, Минюст еще до введения законодательства «об иностранных агентах» был вправе вынести такой организации предупреждение, приостановить деятельность и даже обратиться в суд с иском о ликвидации (в случае грубого или неоднократного нарушения этой нормы).

Таким образом, вмешательство не может быть признано пропорциональным, т.к. 1) у государства и общества уже имелись исчерпывающие контрольные функции в отношении НКО и введение дополнительных не было мотивировано.

## 7. Дискриминация

В соответствии с ч. 4 ст. 13 Конституции РФ "Общественные объединения равны перед законом".

Законодательство "об иностранных агентах" вводит неоправданное различие в обязанностях НКО в зависимости от источника их финансирования и видов деятельности. Ряд из этих обязанностей требуют значительных материальных затрат<sup>50</sup>.

При этом особый режим деятельности "иностранцев агентов" введен только для НКО. В то же время коммерческие организации, государственные и муниципальные структуры могут продолжать получать иностранное финансирование и заниматься политической деятельностью, не информируя об этом общество и не неся дополнительных обязанностей.

Никак не мотивирован вывод из-под действия закона НКО, участвующих в политической деятельности и получающие иностранное финансирование, но только открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ.

<sup>48</sup> Свыше 650 НКО в РФ финансируются из-за рубежа, заявил Путин // <http://ria.ru/society/20130405/931217902.html#ixzz2Pokbl9K0>, 5 апреля 2013 года.

<sup>49</sup> С объемом иностранного финансирования НКО и видах расходования средств за период с 2010 года можно ознакомиться по ссылке: <http://unro.minjust.ru/NKOReports.aspx>.

<sup>50</sup> В соответствии со ст. 32 Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 11.02.2013) "О некоммерческих организациях" Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, представляют в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, один раз в полгода, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, - ежеквартально, аудиторское заключение - ежегодно.



Из-под действия закона выведены такие организационно-правовые формы как религиозные организации, государственные корпорации, государственные компании и созданные ими некоммерческие организации, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные) учреждения, объединения работодателей и торгово-промышленных палат, органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также автономные учреждения<sup>51</sup>.

Специальные докладчики ООН по свободе объединений, защитникам прав человека, и свободе слова в своем совместном заявлении совершенно справедливо обратили внимание на получение иностранного финансирования государственными структурами, отметив что: «Организации гражданского общества должны иметь право на иностранное финансирование в той же степени, как правительства имеют право на международное содействие»<sup>52</sup>.

Законодательство “об иностранных агентах” не распространяется на целый ряд НКО как по признаку организационно-правовой формы, так и по признаку видов деятельности.

Согласно ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

«Таким образом, законопроектом предусмотрена дискриминация тех общественных объединений, которые не запрещены, а, следовательно, их деятельность не признаётся общественно опасной, но, тем не менее, они будут считаться по существу враждебными России и практически в этом качестве должны будут регистрироваться»<sup>53</sup>.

В соответствии с п. 2 ст. 2 ФЗ “О некоммерческих организациях”, “Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ”.

В то же время п. 6 ст. 2 ФЗ “О некоммерческих организациях» говорит о том, что “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”.

Таким образом, НКО, занимающиеся политической деятельностью – это НКО, созданные только для: “управленческих целей, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи”.

Такое количество исключений свидетельствует не о желании регулировать деятельность “иностраных агентов”, которые могут работать не только в форме НКО, а о желании назвать такими именно правозащитные некоммерческие организации, созданные российскими гражданами по российским законам.

## 8. Право не свидетельствовать против себя самого

<sup>51</sup> п.п. 4, 6, 7 ст. 1 Закона «О некоммерческих организациях».

<sup>52</sup> Эксперты ООН: «Законопроект о некоммерческих организациях нанесет ущерб гражданскому обществу России» // <http://www.civitas.ru/news.php?code=12584>, 14 июля 2012 года.

<sup>53</sup> Научно-правовое заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // <http://www.neps.ru/node/1899>, Эксперт НЭПС, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Б.А. Страшун.



Законодательство «об иностранных агентах» с одной стороны закрепляет заявительный порядок включения в реестр, с другой – предполагает ответственность, вплоть до уголовной, за отказ регистрироваться в качестве «иностранного агента». Таким образом, под угрозой серьезных штрафов и уголовной ответственности руководители российских НКО будут вынуждены заявить о своей деятельности фактически в интересах иностранных государств. Это может повлечь за собой далеко идущие последствия.

14 ноября 2012 года вступили в силу изменения в УК РФ, расширяющие понятие государственной измены. Теперь это “выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации.”

При этом формулировки “в иных случаях”, “иной помощи”, а также расширенное понятие “направленные против безопасности”, в отличие от предыдущей редакции “в ущерб внешней безопасности” являются неопределенными и способствуют произвольному толкованию. Согласно УК РФ, ответственность возникает в случае оказания помощи иностранной организации или ее представителям в [их] деятельности, направленной против безопасности.

Таким образом, у лица, привлекаемого к ответственности, может не быть умысла и будет достаточно доказать: 1) факт «иной» помощи; 2) направленность деятельности этого иностранца против безопасности России (вне зависимости от осведомленности об этом помогающего).

Подача НКО заявления о включении в реестр «иностранных агентов» может послужить доказательством (фактически в форме «явки с повинной») пункта 1) – помощи иностранной или международной организации.

В то же время статья 51 Конституции РФ устанавливает право не свидетельствовать против себя самого.