

**Международная Федерация
За права человека**

17 Пассаж де ла Ман д'Ор
75011, Париж, Франция

Судье Верховного Суда
Российской Федерации

Назаровой А. М.

Ул. Поварская, д. 15
г. Москва, 121260

Внепроцессуальное обращение по административному делу No АКПИ21-969

Уважаемая Алла Михайловна,

Созданная в 1922 году Международная федерация за права человека (ФИДП) включает в себя 192 неправительственные организации в более чем ста странах мира. Федерация, как и входящие в нее организации, не принадлежит к какой-либо партии или религиозному объединению и не зависит от каких-либо представителей власти. В России одной из членских организаций Федерации является Правозащитный Центр «Мемориал», а Международное историко-просветительское благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» (далее - Мемориал) является партнером Федерации на протяжении более 25 лет.

Данным обращением Федерация просит отказать в удовлетворении административного искового заявления Генеральной Прокуратуры Российской Федерации (далее - Генпрокуратура) No АКПИ21-969 от 9 ноября 2021 г. о ликвидации Мемориала. Мы считаем требования, содержащиеся в исковом заявлении, не соответствующими международному праву, российскому законодательству и правоприменительной практике, в том числе практике Верховного Суда Российской Федерации (далее - Верховный Суд). Мы также настаиваем на том, что законодательные положения, касающиеся функционирования и деятельности НПО в России (далее - закон «об иностранных агентах»),¹ нарушение которых вменяется Мемориалу, являются неконституционными в той мере, в которой закон «об иностранных агентах» не соответствует международному праву в области прав человека.

¹ Федеральный закон от 20 июля 2012 № 121-ФЗ о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

1. Требование ликвидации Мемориала не соразмерно нарушению, в котором его обвиняют

Требование Генпрокуратуры ликвидировать Мемориал нарушает международное право в области прав человека и принцип соразмерности международного права, в соответствии с которыми любые ограничения свободы ассоциации должны быть предусмотрены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными законной цели.

В своем иске Генпрокуратура утверждает, что «материалы, систематически издаваемые и распространяемые Обществом [...], не сопровождаются указанием на то, что они изданы [...] организацией, выполняющей функции иностранного агента». Для обоснования обвинения Генпрокуратура ссылается на серию административных штрафов, наложенных на организацию и ее руководство в конце 2019-2020 годов за то, что 20 материалов, опубликованных Мемориалом в период с 2013-2016 годов, не были помечены ярлыком «иностраный агент». Генпрокуратура произвольно заключает, что, не пометив несколько материалов из тысяч, публикуемых организацией ежегодно, Мемориал «демонстрирует устойчивое пренебрежение законом» и «грубо нарушает права граждан», и требует ликвидации Мемориала.

Согласно статье 22(2) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и статье 11(2) Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ),² санкции за нарушения должны соответствовать требованиям законности, правомерности и пропорциональности. В этом же духе высказываются Руководящие принципы по свободе мирных собраний Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе» (ОБСЕ) и Венецианской комиссии Совета Европы: любые санкции в отношении организаций гражданского общества «всегда должны соответствовать принципу пропорциональности».³ Более того, рекомендуется, что «власти должны позаботиться о применении той меры, которая в наименьшей степени нарушает и разрушает право на свободу объединения», а принудительный роспуск НПО должен использоваться только в качестве крайней меры, к которой можно прибегнуть только в исключительных обстоятельствах, основываясь на хорошо обоснованных причинах.

² И Пакт, и Конвенция были ратифицированы Российской Федерацией, и потому являются составной частью ее правовой системы согласно статье 15(4) Конституции РФ.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. N 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», п. 28, доступно по ссылке: <https://base.garant.ru/71100882/>

В отношении проверок, штрафов и попыток насильственного роспуска, практика Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) подтверждает, что любое вмешательство в свободу ассоциации должно быть соразмерным законной цели правительства. В деле *«Тебиети Мюхафизе Джемиеети» и Исрафилов против Азербайджана* ЕСПЧ пришел к выводу, что простое несоблюдение определенных юридических требований к внутреннему управлению НПО не может считаться таким серьезным проступком, который требует окончательного роспуска.⁴ Похожее решение ЕСПЧ вынес в 2021 г. в деле *Савенко и другие против России*: суд установил, что неспособность организации «межрегиональная общественная организация «Национал-Большевистская Партия» представить ежегодные отчеты о ее деятельности и привести название в соответствие с недавно измененным Законом об общественных объединениях не может служить основанием для таких радикальных мер, как роспуск организации, который несоразмерен преследуемой законной цели и поэтому не является «необходимым в демократическом обществе».⁵

Эти требования международного права находят отражение в практике Верховного Суда, который постановил, что «При рассмотрении административного иска о ликвидации общественного объединения следует исходить из того, что любое ограничение прав и свобод граждан и их объединений должно быть основано на федеральном законе, преследовать социально значимую цель (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечение обороны страны, безопасности государства и общественного порядка), являться необходимым в демократическом обществе (соответствующим и достаточным, пропорциональным преследуемой социально значимой цели)».⁶

Нельзя сказать, что ликвидация Мемориала соразмерна преследуемой цели, поскольку те нарушения, в которых обвиняют Мемориал, не являются грубыми и неустраняемыми. Во-первых, Генпрокуратура обвиняет Мемориал в отсутствии

4 Федеральный закон от 20 июля 2012 № 121-ФЗ о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

5 Законопроект № 1052523-7 О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций, зарегистрированный 10 ноября 2020 года (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1052523-7>).

6 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 N 64 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами".

маркировки «иностранный агент» на ничтожной доле из тысяч бумажных и виртуальных материалов, публикуемых организацией, тогда как подавляющая их часть содержит такую маркировку. Во-вторых, те 20 нарушений, на которые ссылается Генпрокуратура, были устранены Мемориалом на момент подачи иска о ликвидации, и Мемориал уже понес ответственность за эти нарушения. Поэтому удовлетворение иска станет повторным наказанием организации за идентичное нарушение, в противоречии международному праву. В-третьих, эти нарушения санкционировались административными штрафами, а не более «значимой» мерой наказания. Таким образом, незначительные нарушения, вменяемые Мемориалу, не являются достаточным доказательством того, что ликвидация Мемориала преследует социально-значимую цель или является необходимой в демократическом обществе. Доказательств наступления реальных негативных последствий, возникших в результате названных выше нарушений, также Истцом не представлено.⁷

Генпрокуратура настаивает на многократном повторении нарушения, тем самым обосновывая системный и грубый характер нарушения. Как подчеркнул Пленум Верховного суда в пункте 28 постановления от 23 июня 2015 года № 25, неоднократность нарушения законодательства сама по себе не может служить основанием для принятия судом решения о ликвидации юридического лица. Такая исключительная мера должна быть соразмерной допущенным юридическим лицом нарушениям и вызванным ими последствиям. В своем мотивировочном решении по делу об отказе ликвидировать межрегиональный профсоюз «Рабочая ассоциация» от 9 июня 2018 г., Верховный Суд подчеркнул, что несоответствие устава нормам закона или нарушение его положений, невключение организации в реестр иноагентов и другие недостатки в работе общественных объединений не могут сами по себе являться причиной их закрытия.⁸

Наконец, несоблюдение требования о маркировке «иностранный агент» Мемориалом, по мнению Генпрокуратуры, привело к нарушению права на свободу выражения мнения и прав ребенка, закрепленных в международных конвенциях. Эти утверждения проистекают из игнорирования или незнания международного права в области прав человека: нарушения прав человека могут быть совершены исключительно

⁷ Экспертный совет по законодательству об НПО, Заключение о совместимости с европейскими стандартами недавно принятых и планируемых изменений в Российском законодательстве, затрагивающих НПО, 19 февраля 2021, Конференции международных НПО Совета Европы, доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/expert-council-opinion-on-amendments-to-russian-legislation-on-associa/1680a1d558>

⁸ «Бюро по демократическим институтам и правам человека» (БДИПЧ) «Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе» (ОБСЕ) и «Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы», *Руководящие принципы по свободе мирных собраний*, Издание 2-е, 25 октября 2010, доступно по ссылке: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf>

государствами-участниками этих международных документов, но никак не физическими или юридическими лицами, которые как раз являются правообладателями.

Таким образом, требования о ликвидации Мемориала, выдвигаемые Генпрокуратурой, противоречат и международному праву и практике, и практике Верховного Суда.

2. Закон об иностранных агентах противоречит международному праву.

Закон об «иностранных агентах»⁹, нарушение которого вменяется Мемориалу, противоречит международному праву, а также Конституции Российской Федерации, поскольку ограничения на финансирование НПО из иностранных источников являются незаконным вмешательством в их деятельность, приводит к их стигматизации и ограничению свободы ассоциаций и свободы выражения мнений.

Пункт 1 статьи 22 МПГПП предусматривает, что «каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов». Почти такое же положение можно найти в пункте 1 статьи 11 ЕКПЧ. Аналогичным образом пункт 1 статьи 30 Конституции России провозглашает право каждого на объединение и гарантирует общественным объединениям свободу деятельности.

Во-первых, международное право гарантирует НПО доступ к ресурсам как неотъемлемую часть их права на свободу ассоциации. Оно также не делает различий между финансированием, полученным от иностранных, внутренних или международных спонсоров.¹⁰ В частности, Совет по правам человека ООН призвал государства не использовать источник финансирования правозащитной деятельности в качестве повода для ее делегитимизации или наложения уголовной ответственности.¹¹ Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о правозащитниках отметил, что НПО имеют право на доступ к иностранному финансированию в той же степени, что и правительства, в рамках международного сотрудничества. В соответствии с Рекомендацией СМ/Рес(2007)14 Комитета министров Совета Европы, НПО должны иметь

⁹ Европейский суд по правам человека, постановление от 8 октября 2009, заявление № 37083/03, «Тебиети Мюхафизе Джемиети» и Исрафилов против Азербайджана, п. 82.

¹⁰ Европейский суд по правам человека, постановление от 14 сентября 2021, заявление № 13918/06, Савенко и другие против России, п. 68-73.

¹¹ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), *Заключение № 1014 / 2020 о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов, внесенных в Государственную Думу РФ в период с 10 по 23 ноября 2020 года, о внесении изменений в законы, затрагивающие «иностранцев агентов»*, 6 июля 2021 года. Доступно по ссылке:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2021\)027-e&lang=RU](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2021)027-e&lang=RU)

право запрашивать и получать финансирование не только от национальных государственных органов, но также и от организаций или частных спонсоров, а также органов других государств или субъектов многостороннего сотрудничества, подчиняясь при этом законам, которые обычно применяются в отношении таможи, обмена иностранной валюты и отмывания денег, а также законам о финансировании выборов и политических партий. Эта же позиция изложена в Руководящих принципах законодательства, относящихся к праву на свободу ассоциации, которые были приняты совместно Венецианской комиссией и ОБСЕ.

Российский закон об «иностранных агентах» жестко ограничивает право НПО на доступ к финансированию. Он препятствует возможности получать иностранную или международную финансовую поддержку и использует уничижительный термин «иностраный агент» по отношению к независимым НПО, которые получают такое финансирование и работают в областях, считающихся «политическими».¹² Закон также возлагает на НПО, которые считаются «иностранными агентами», дополнительное финансовое и административное бремя и подвергает их суровым наказаниям за несоблюдение правового режима «иностранных агентов».

Во-вторых, ограничение «иностранного влияния» на деятельность российского гражданского общества или, иными словами, защита национального суверенитета не является законной целью с точки зрения международного права. Именно эту цель фактически преследует закон об «иностранных агентах», как видно, в частности, из пояснительной записки к законопроекту № 1052523-7 и из парламентских дебатов.¹³

Такие цели требуют определенного обоснования, однако указание на них либо бессодержательно, либо полностью абстрактно, поскольку не было никаких сообщений о ситуациях, когда бы национальный суверенитет России подвергнулся опасности в результате действий НПО, руководимых иностранной державой.¹⁴

12 В 2018 г. Верховный Суд определил, что само по себе неисполнение отдельных положений Федерального закона о некоммерческих организациях не создает реальную угрозу общественному порядку и безопасности. Кроме того, должны присутствовать доказательства того, что ликвидация «является соразмерной и адекватной мерой, без которой невозможно устранить допущенные названным общественным объединением нарушения и достигнуть социально значимые цели.» см.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ №78-АПГ18-8 от 22 мая 2018 г., доступно по ссылке: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1658070

13 Совет по правам человека, Защита правозащитников, Рез. КПЧ. 22/6, док. ООН А/НRC/22/L.13 (2013), п. 9.

14 Совет по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации от 24 апреля 2013, док. ООН А/НRC/23/39, пп. 16, 17.

Более того, Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций указывает, что защита суверенитета государства или его традиционных ценностей от внешнего вмешательства является недопустимым основанием для ограничений международного финансирования НПО.¹⁵ Аналогичным образом, Руководящие принципы ОБСЕ по защите правозащитников предусматривают, что государства должны отменить все необоснованные ограничения на иностранные источники финансирования, введенные под предлогом борьбы с «иностранным вмешательством» и защиты «национальных интересов». Административные обложения и давление, которым подвергаются российские НПО в связи с получением ярлыка «иностранный агент», настолько значительны, что их нельзя считать соразмерными каким-либо законным государственным интересам. Отсюда следует, что законодательство об «иностранных агентах» не соответствует международным стандартам в области свободы объединений.

При этом государства имеют право требовать от НПО соблюдения разумных юридических формальностей, если при этом соблюдается условия соразмерности. Так, например, Закон о регистрации иностранных агентов (FARA), принятый в США в 1938 году, требует от определенных агентов иностранных принципалов, занимающихся политической или иной деятельностью, указанной в законе, *периодического публичного раскрытия информации о своих отношениях с иностранным принципалом, а также о деятельности, поступлениях и выплатах в поддержку этой деятельности*. Важно отметить, что FARA не требует регистрации организаций как «выполняющих функции иностранного агента» и не ограничивает получение организациями иностранных средств.¹⁶

В связи с вышеизложенным, убедительно просим Вас, уважаемая Алла Михайловна, рассмотреть данное обращение и приобщить его к материалам административного процесса.

С уважением,


Элеонор Морель

10/12/2021
Генеральный Директор - Международная Федерация за Права Человека

¹⁵ Совет по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций от 24 апреля 2013, док. ООН A/HRC/23/39, п. 29-34.

¹⁶ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Заключение № 716-717/2013 о Федеральном Законе п. 121-ФЗ О некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах»), о Федеральных Законах № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и о Федеральном Законе № 190-ФЗ О внесении изменений в Уголовный Кодекс («Закон о государственной измене») Российской Федерации, 27 июня 2014. Доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2014)025-e), para. 36.