

**Международная Федерация
За права человека**

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

Судье Московского Городского Суда

Казакову М.Ю.

Богородский вал, д. 8
г. Москва 107996

Внепроцессуальное обращение по административному делу № За-2667/2021

Уважаемый Михаил Юрьевич,

Созданная в 1922 году Международная федерация за права человека (ФИДШ) 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 Межрегиональная общественная организация "Правозащитный центр "Мемориал" (далее - Мемориал).

Данным обращением Федерация просит отказать в удовлетворении административного искового заявления Прокурора г. Москвы (далее - Прокурор) № За-2667/2021 от 8 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. Требование ликвидации Мемориала не соразмерно нарушению, в котором его обвиняют

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.

Требование Прокурора 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 Прокурор утверждает, что «материалы, систематически издаваемые и распространяемые Обществом [...], не сопровождаются указанием на то, что они изданы [...] организацией, выполняющей функции иностранного агента». Для обоснования обвинения Прокурор ссылается на серию административных штрафов, наложенных на организацию и ее руководство в конце 2019-2020 годов за то, что опубликованные Мемориалом материалы не были помечены ярлыком «иностраный агент». Прокурор 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.

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 Джемиети» и Исрафилов против Азербайджана* ЕСПЧ пришел к выводу, что простое несоблюдение определенных юридических требований к внутреннему управлению НПО не может считаться таким серьезным проступком,

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/>

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, Прокурор обвиняет Мемориал в отсутствии 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 нарушения, на которые ссылается Прокурор в исковом заявлении, 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,

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".

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

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

Таким образом, требования о ликвидации Мемориала, выдвигаемые Прокурором, 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,

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 (Венцианская 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>

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

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 CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы, НПО должны иметь 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 «иностранцах-агентах» жестко ограничивает право НПО на доступ к финансированию. Он препятствует возможности получать иностранную или международную финансовую поддержку и использует уничижительный термин «иностранец-агент» по отношению к независимым НПО, которые получают такое

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)

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 подвергался опасности в результате действий НПО, руководимых иностранной державой.¹⁴

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.

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 A/HRC/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 A/HRC/23/39, пп. 16, 17.

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

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, уважаемый Михаил Юрьевич, рассмотреть данное обращение и приобщить его к материалам административного процесса.

С уважением,



Элеонор Морель

Генеральный Директор - Международная Федерация за Права Человека

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, para. 36](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2014)025-e, para. 36).