



Мы



Мы

fidh

“«Мемориал» 30 лет занимался борьбой с безнаказанностью за военные преступления, преступления против человечности. Была цепь организованной безнаказанности. За это нас и закрывают»

Александр Черкасов, председатель Совета Правозащитного центра «Мемориал», 5 апреля 2022 года

Хроники объявленной смерти Ликвидация легендарных правозащитных организаций

Содержание

1. Введение и Методология	3
2. Контекст	3
2.1. Законодательство об иностранных агентах.....	5
2.2. Штрафы и прокурорские проверки	6
3. Судебные слушания	7
3.1. Международный Мемориал	7
3.2. Слушания по иску к Правозащитному центру «Мемориал».....	11
4. Европейский Суд по правам человека	15
5. Последующие события.....	16
5.1. Обыски в офисах ПЦ «Мемориал»	16
5.2. Арест счетов Международного Мемориала	17
6. Нарушения международного права	17
6.1. Законодательство об иностранных агентах противоречит международным договорам Российской Федерации	17
6.2. Ликвидация Мемориалов нарушает статьи Европейской конвенции	19
6.2.1. Статьи 10 и 11 Европейской конвенции	19
6.2.2. Статья 14 Европейской конвенции	20
6.2.3. Статья 18 Европейской конвенции	20
7. Выводы	21
8. Рекомендации	22
8.1. Для Российской Федерации.....	22
8.2. Для Европейского суда по правам человека	22
8.3. Для Комитета министров Совета Европы	22
8.4. Для договорных органов и механизмов Организации Объединенных Наций.....	22
8.5. Для ЕС и стран-членов ЕС	23

1. Введение и Методология

После того, как в ноябре 2021 года российские власти подали два административных иска против двух наиболее известных российских правозащитных организаций – Международного Мемориала и Правозащитного центра «Мемориал» – с требованием ликвидировать их за предполагаемые нарушения печально известного «Закона об иностранных агентах», Международная федерация прав человека (FIDH) внимательно следила за развитием событий и предоставляла информацию.

По поручению FIDH г-жа Айнура Осмоналиева, юрист организации-члена FIDH в Кыргызстане «Адилет», была наблюдателем на двух первых судебных заседаниях, которые состоялись 23 ноября 2021 года в Московском городском суде по делу Правозащитного центра «Мемориал» и 25 ноября 2021 года в Верховном суде Российской Федерации по делу Международного Мемориала. Впоследствии Бюро FIDH в Восточной Европе и Центральной Азии отслеживало и освещало судебные процессы по ликвидации обеих организаций по большей части дистанционно. Консультант FIDH Наталья Морозова, бывший юрист Правозащитного центра «Мемориал», организации-члена FIDH, также участвовала в судебных процессах и внесла свой вклад в написание данного отчета.

В отчете представлена предыстория ликвидационных процедур, описаны судебные и апелляционные процессы, которые привели к ликвидации организаций, и проанализирована законность этих процедур, а также законодательства об «иностранных агентах» с точки зрения международного права прав человека, а также влияние этих процедур на российское гражданское общество в целом.

2. Контекст

«Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» (далее – Международный Мемориал) – некоммерческая организация, занимающаяся исследованием политических репрессий в СССР и современной России, содействующая моральной и юридической реабилитации лиц, подвергшихся политическим репрессиям. Международный Мемориал был учрежден в 1991 г. в Москве. Одним из организаторов и первым почетным председателем Общества «Мемориал» был академик Андрей Сахаров.

Деятельность Международного Мемориала направлена на поддержку гражданского общества, демократии и верховенства права, на предотвращение возврата к тоталитаризму, популяризацию демократических ценностей в обществе, укрепление прав человека в общественной и политической жизни.

Вскоре после регистрации организации стало ясно, что для того, чтобы предотвратить повторение сталинских репрессий, необходимо не только защищать права жертв сталинских репрессий, но и защищать права человека здесь и сейчас. Таким образом, в 1993 году несколько членов Международного Мемориала основали Правозащитный центр «Мемориал».

Межрегиональная общественная организация «Правозащитный центр «Мемориал»» (далее – Правозащитный центр «Мемориал», ПЦ «Мемориал») стала одной из первых правозащитных некоммерческих организаций в современной России. ПЦ «Мемориал» составляет и ведет список политических заключенных на основе определения, одобренного резолюцией 1900 (2012) ПААСЕ. Он собирает информацию, оказывает поддержку, распространяет информацию, а также оказывает юридическую и финансовую помощь жертвам политически мотивированных уголовных преследований и их семьям. ПЦ «Мемориал» работает в зонах массовых конфликтов, которые могут перерасти или уже переросли в вооруженный конфликт, а также в постконфликтных ситуациях, исследуя соблюдение прав человека и международного гуманитарного права, в частности, на Северном Кавказе. ПЦ «Мемориал» также подал 437 жалоб в Европейский суд по правам человека (далее – Европейский суд, ЕСПЧ), из которых на сегодняшний день выиграл 149. Из них 131 дело поступило с Северного Кавказа, при этом 83 дела были выиграны. Приоритетными направлениями деятельности Мемориала являются нарушения со стороны силовых структур, включая применение силы и пыток в отношении жертв, защита свободы слова и собраний, дискриминация, защита процессуальных прав и защита интересов

некоммерческих организаций. Среди знаковых дел, выигранных юристами ПЦ «Мемориал» – Tagayeva and Others v Russia, № 26562/07, касающееся осады школы в Беслане; Isayeva and Others v Russia, № 57950/00, касающееся воздушной бомбардировки Катырь-Юрта; Roman Zakharov v Russia, № 47143/06, касающееся прослушивания телефонных переговоров, и Frumkin v Russia, № 74568/12, касающееся мирных протестов на Болотной площади в центре Москвы.

8 ноября 2021 года Генеральная прокуратура РФ направила в Верховный суд РФ административный иск о ликвидации Международного Мемориала за систематические нарушения законодательства об «иностранных агентах» (речь идет о немаркировке материалов организации)¹. 28 декабря 2021 года Верховный суд РФ удовлетворил иск Генеральной прокуратуры о ликвидации Международного Мемориала². 28 февраля 2022 года Президиум ВС РФ оставил жалобу Международного Мемориала без удовлетворения, и решение ВС РФ о ликвидации Международного Мемориала вступило в законную силу.

В тот же день 8 ноября 2021 года прокуратура г. Москвы направила в Московский городской суд (далее – Мосгорсуд, МГС) административный иск о ликвидации ПЦ «Мемориал»³. Причиной административного иска явилось, по мнению прокуратуры, систематическое нарушение законодательства об «иностранных агентах» (эта часть практически дословно повторяла обвинения, выдвинутые против Международного Мемориала). Прокуратура также указывала на то, что некоторые публикации на сайте организации «направлены на формирование у неопределенного круга лиц представления о допустимости осуществления террористической и экстремистской деятельности». 29 декабря 2021 года Московский городской суд удовлетворил иск Прокуратуры г. Москвы⁴. 5 апреля 2022 года Первый апелляционный суд г. Москвы оставил жалобу ПЦ Мемориал без удовлетворения, и решение о ликвидации ПЦ Мемориал вступило в законную силу.



Елена Жемкова, исполнительный директор Международного Мемориала, и Александр Черкасов, председатель Совета Правозащитного центра «Мемориал», во время пресс-конференции 18 ноября 2021 года. © Andrey Rushailo-Arno for Memorial HRC

1. Административное исковое заявление Генеральной прокуратуры РФ, 08.11.2021. URL: https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/iskovoe-zayavlenie_0.pdf
2. Решение Верховного Суда Российской Федерации по делу АКПИ21-969, Москва, 28.12.2021. URL: https://www.vsrfl.ru/stor_pdf.php?id=2075644
3. Административное исковое заявление прокуратуры г. Москвы, 8.11.2021. URL: https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/isk_prokuratury.pdf
4. Решение Московского городского суда, 29.12.2021, Москва. URL: https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/mgs_11.01.22.pdf

2.1. Законодательство об иностранных агентах

13 июля 2012 года в Федеральный закон о некоммерческих организациях (далее – закон об НКО)⁵ были внесены изменения, согласно которым НКО, получающие финансирование из-за рубежа и занимающиеся политической деятельностью, должны регистрироваться в качестве «иностранных агентов» в специальном реестре (далее – реестр НКО – иностранных агентов).

НКО, внесенные в реестр НКО – иностранных агентов, обязаны представлять более частые финансовые отчеты, проводить ежегодный обязательный аудит, а любая информация, опубликованная или распространенная такими организациями, должна содержать упоминание о том, что она опубликована или распространена НКО, выполняющей функции иностранного агента. Кроме того, для таких организаций было введено множество формальных и неформальных ограничений, в частности, запрет на выдвижение кандидатов на выборах всех уровней, запрет на выдвижение кандидатов в отдельные наблюдательные и консультативные органы, невозможность сотрудничать со школами и другими государственными учреждениями.

Поправками от 4 июля 2014 года Министерству юстиции РФ (далее – Минюст) были даны полномочия по своему усмотрению вносить НКО в упомянутый реестр⁶.

Термин «иностраный агент» в современном русском языке имеет отрицательные коннотации. В русском языке, учитывая исторический контекст, а именно репрессии советского режима, это словосочетание вызывает мгновенные ассоциации с понятием «шпиона» и/или «предателя» и, таким образом, несет в себе оттенок остракизма или стигмы.

С момента внесения поправок в закон об НКО правозащитники указывали на проблемы с границами понятий «политическая деятельность» и «иностранное финансирование». При внесении в реестры иностранных агентов под понятие «политической деятельности» подпадали проведение социологических исследований, участие в международных конференциях, наблюдение на выборах, интервью СМИ. Объем «иностранного финансирования», необходимого для включения в реестр, не имеет нижнего порога. Не учитывается, были ли указанные средства направлены и использованы именно для осуществления деятельности, признаваемой «политической». Основаниями для признания факта «иностранного финансирования» становились даже переводы между счетами одного и того же физлица.

В 2017 году закон ввел понятие «средство массовой информации, выполняющее функции иностранного агента». С декабря 2020 года в реестр СМИ, выполняющих функции иностранного агента, Минюст вносит также физических лиц⁷.

В 2020 году закон ввел понятия «незарегистрированное общественное объединение, выполняющее функцию иностранного агента» и «физическое лицо, выполняющее функцию иностранного агента»⁸. На данный момент в Российской Федерации существует четыре регистра так называемых «иностранных агентов». Число внесенных в них физических и юридических лиц постоянно растет. В апреле 2022 г. в Государственную Думу был внесен новый законопроект, касающийся «иностранных агентов», который предлагал объединить все четыре регистра в один и ужесточить правила для «иностранных агентов».

По данным Судебного департамента Верховного суда, только за четыре года с начала 2017 по середину 2021 года суды первой инстанции выписали российским НКО и их руководителям штрафы более чем на 30 миллионов рублей по делам, связанным с нарушением требования о маркировке или о невнесении в реестр (19.34 КоАП), средний штраф вырос с 190 тысяч рублей в 2017 году до 350 тысяч рублей в первой половине 2021 года. Всего суды первой инстанции рассмотрели за этот период 229 дел по статье 19.34 КоАП, по 158 делам (69%) вынесены обвинительные постановления, прекращено 25 дел (11%). С 2013 года были

5. Федеральный закон № 121-ФЗ от 20.07.2012 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

6. Федеральный закон № 147-ФЗ от 04.06.2014 «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»

7. Федеральный закон № 327-ФЗ от 25.11.2017 «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

8. Федеральный закон № 481-ФЗ от 30.12.2020 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности».

ликвидированы юридические лица 100 организаций, признанных иностранными агентами, и их список постоянно пополняется⁹.

2.2. Штрафы и прокурорские проверки

21 июля 2014 г. Минюст внес ПЦ «Мемориал» в реестр НКО – иностранных агентов, а 4 октября 2016 г. то же самое произошло с Международным Мемориалом. Обе организации оспорили эти решения в суде, но суды отказали в удовлетворении их жалоб.

С этого момента все материалы, издаваемые или распространяемые Международным Мемориалом или ПЦ «Мемориал» должны были содержать информацию о том, что это материалы НКО – иностранного агента. Изначально организации отказывались это делать, справедливо полагая, что требуемая маркировка, во-первых, не соответствует ни Конституции Российской Федерации, ни международному праву в сфере свободы объединений, во-вторых, не применима к этим организациям, так как они не являются «агентами» никаких принципалов, а работают исключительно на благо российских граждан, и в-третьих, аналогична клейму «врага народа» во время сталинских репрессий.

Однако после нескольких штрафов и предупреждений от государственных органов Правозащитный центр «Мемориал» в ноябре 2016 г. разместил на своем официальном сайте фразу *«21 июля 2014 г. Министерство юстиции РФ включило Межрегиональную общественную организацию Правозащитный Центр «Мемориал» в «реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Правозащитный Центр «Мемориал» – самоуправляемая общественная организация, не являющаяся «агентом» какого-либо внешнего «принципала». Мы считаем закон об НКО – «иностранных агентах» противоречащим Конституции РФ и нарушающим наше право на свободу объединения, в связи чем обжалуем решение о внесении нашей организации в данный «реестр» в Европейском Суде по правам человека». Международный Мемориал в августе 2017 г., после вступления в силу решения суда о признании организации иностранным агентом, разместил на своем официальном сайте фразу: «4 октября 2016 года Минюст РФ внес Международный Мемориал в реестр «некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Мы обжалуем это решение в суде».*

Изначально государственные органы требовали подобной маркировки только на печатных материалах и официальных сайтах.

Однако в сентябре-декабре 2019 г. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор) составила в отношении Международного Мемориала, Правозащитного центра «Мемориал» и их руководителей Яна Рачинского и Александра Черкасова 26 протоколов об административных правонарушениях за отсутствие маркировки «иностранного агента» на страницах организаций в социальных сетях Facebook, YouTube, Twitter, Instagram, «ВКонтакте» и на нескольких сайтах, администрируемых организациями. Причем за каждое такое «правонарушение» Роскомнадзор составил по два протокола – на организацию и на ее руководителя.

Тверской районный суд г. Москвы рассмотрел все дела об административных правонарушениях, признал организации и их руководителей виновными и назначил им штрафы от 100 000 до 400 000 рублей. Постановления были обжалованы в Московский городской суд, но были оставлены в силе. Всего организации и их руководители выплатили по этим штрафам 5 300 000 рублей, который были собраны с помощью краудфандинга¹⁰.

9. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в целях исключения положений о лицах, выполняющих функции иностранного агента», <https://inoteka.io/ino/poyasnitelnaya-zapiska-i-zakonoproekt#1>

10. <https://ovd.news/story/presledovanie-mezhdunarodnogo-memoriala-i-pc-memorial-po-zakonu-ob-inoagentah>



Стенд Международного Мемориала на 33-й Международной книжной ярмарке в Москве, сентябрь 2020 года.
© Natalia Baryshnikova for International Memorial

4 сентября 2020 г. представители прокуратуры г. Москвы пришли на стенд Международного Мемориала на 33-й Московской международной книжной ярмарке и изъяли несколько книг, буклетов и настольную игру, которые распространялись на стенде. Изъятые материалы не имели соответствующей маркировки поскольку они либо были изданы до включения Международного Мемориала в реестр иностранных агентов либо не были изданы Международным Мемориалом. Перед передачей материалов в руки посетителям стенда на них проставлялся соответствующий штамп. За это «правонарушение» Международный Мемориал заплатил 500 000 рублей штрафа, а его руководитель Ян Рачинский – 300 000 рублей.

3 декабря 2020 г. в ПЦ «Мемориал» началась внеплановая проверка по соблюдению законодательства об НКО, инициированная Прокуратурой г. Москва. В течение месяца сотрудники прокуратуры изымали и исследовали документы организации, однако никаких выводов сделано не было, документы об окончании проверки организация не получила.

Несмотря на то, что обе организации своевременно оплатили все назначенные судом штрафы, исправили «нарушения», то есть поставили на все страницы в социальных сетях и на сайтах маркировку «иностранный агент», и несмотря на то, что проверка прокуратуры города Москвы не выявила новых нарушений, через год власти подали иски о ликвидации обеих организаций на основании тех же протоколов за нарушение законодательства об «иностранных агентах», фактически игнорируя принцип non bis in idem.

3. Судебные слушания

3.1. Международный Мемориал

Несмотря на то что все штрафы (раздел 2.2) Международный Мемориал выплатил в срок, и исправил допущенные «нарушения», то есть поставил на всех страницах в социальных сетях маркировку иностранного агента, 8 ноября 2021 года Генеральная прокуратура РФ направила в Верховный суд РФ административный иск о ликвидации Международного Мемориала, ссылаясь на эти правонарушения как на систематическое неисполнение организацией законодательства об «иностранных агентах».

В иске содержались абсурдные утверждения о том, что действия Международного Мемориала нарушают Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Конвенцию о правах ребенка, Международный пакт о гражданских и политических правах и Всеобщую

декларацию прав человека. Также, по мнению Генеральной прокуратуры, отсутствие указания на иностранное финансирование организации оказывает негативное влияние на нравственное и духовное развитие детей и нарушает право граждан на свободу получения информации.

22 ноября 2021 г. Международный Мемориал направил в Верховный суд возражения на иск. В них утверждалось, Всеобщая декларация прав человека не является международным договором и не налагает обязанностей на субъектов международного публичного права. Остальные международные документы возлагают обязательства лишь на государств – участников. Международный Мемориал не является государством и не может нарушить указанные международные договоры. Также Мемориал заявлял, что вменяемые нарушения нельзя считать грубыми, поскольку они не создают угрозу и не причиняют серьезный вред общественным интересам и правам граждан; что ликвидация Международного Мемориала нарушит запрет на привлечение к ответственности дважды за одно и то же, так как по всем упомянутым в иске правонарушениям организация уже оплатила штрафы; что даже при том, что организация не согласна с законодательством об «иностранных агентах» она всегда действовала добросовестно и исполняла закон, но не могла предугадать изменение правоприменительной практики; что ликвидация является несоразмерной мерой реагирования на допущенные Международным Мемориалом нарушения.

25 ноября 2021 г. в судья Верховного суда РФ Алла Назарова начала рассмотрение дела по административному иску Генеральной прокуратуры в отношении Международного Мемориала. Ответчика представляли председатель правления Ян Рачинский, исполнительный директор Елена Жемкова, адвокаты Генри Резник, Михаил Бирюков, Мария Эйсмонт, юристы Григорий Вайпан, Анастасия Гарина, Татьяна Глушкова, Тамилла Иманова, Наталья Морозова, Наталия Секретарева. Кроме троих представителей Генеральной прокуратуры, в качестве заинтересованных лиц были привлечены представители Минюста и Роскомнадзора.

За процессом наблюдали аккредитованные журналисты, дипломаты и слушатели. Представитель Международной федерации по правам человека (FIDH) Айнура Осмоналиева также наблюдала за судебным заседанием 25 ноября 2021 года.



Адвокаты и юристы Международного Мемориала перед Верховным Судом Российской Федерации. На первом плане: Мария Эйсмонт, Григорий Вайпан, Генри Резник. © International Memorial

В ходе заседания представители Международного Мемориала задали вопрос представителям Генеральной прокуратуры: «Является ли общественная организация субъектом нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод?» После долгой паузы судья Назарова пришла на помощь представителям прокуратуры. «Вы затрудняетесь ответить?» Представители Мемориала сказали, что они готовы подождать. В результате прокурор нашелся: «Субъектом — нет, но вы распространяли материалы без маркировки». Следующий вопрос прокурорам: «От какой информации, мешающей духовному и нравственному развитию детей, вы собираетесь их защитить, ликвидируя Международный Мемориал?» Прокурор: «От всей информации, которую распространяла организация без маркировки». Юристы Мемориала: «Информация, негативно влияющая на детей, законодательно определена». Пауза. Юристы Мемориала: «Если нет ответа, то не страшно, просто скажите». Судья Назарова: «Конечно, ничего страшного, ну просто нет ответа перед глазами».

В ходе заседания юристы Международного Мемориала подчеркивали важность работы организации для российской общества, в частности, просили о приобщении 770 личных обращений граждан и петиции на сайте change.org, под которой на момент заседания было собрано более 100 000 подписей, в этом ходатайстве суд отказал. Также юристы ходатайствовали о вызове свидетелей, которые должны были подтвердить важность работы организации (среди них — бывший омбудсмен РФ Владимир Лукин, академик РАН Владимир Васильев, член-корреспондент РАН Елизавета Бонч-Осмоловская, Сергей Бунтман, заместителя главного редактора радиостанции «Эхо Москвы», Алексей Уминский, протоиерей Русской Православной Церкви). Судья Назарова отказала в удовлетворении ходатайства и отложила заседание до 14 декабря 2021 г.

1 декабря 2021 г. юристы Мемориала направили подробные запросы в Минюст, Роскомнадзор и прокуратуру о том, как и какие именно материалы, по мнению государственных органов, должны маркировать НКО, признанные иностранными агентами. Однако ответ от этих ведомств пришел только после вынесения решения Верховного суда.

14 декабря 2022 г. в Верховном суде РФ продолжилось заседание по иску Генеральной прокуратуры о ликвидации Международного Мемориала. Накануне судебного заседания FIDH отправила в Верховный суд внепроцессуальное обращение с просьбой отказать в удовлетворении административного иска как не соответствующего международному праву, российскому законодательству и правоприменительной практике, в связи с тем что требование о ликвидации Мемориала не соразмерно нарушению, в котором его обвиняют. Помимо этого, FIDH подчеркнула, что положения закона об иностранных агентах не соответствуют Конституции РФ и международным обязательствам Российской Федерации в области прав человека. Международное право, во-первых, гарантирует НКО доступ к ресурсам как неотъемлемую часть их права на свободу ассоциации, а 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.

Судья Назарова исследовала материалы дел об административных правонарушениях в отношении Международного Мемориала и Яна Рачинского (раздел 2.2). В каждом деле к объяснениям привлекаемого лица были приложены скриншоты соответствующего сайта с маркировкой, проставленной еще до вынесения постановления по административному делу. Так юристы Мемориала доказывали тот факт, что все сайты были промаркированы сразу после того, как Роскомнадзор указал на нарушения.

Далее судья исследовала Акт проверки организации, составленный Минюстом в 2016 г., на основании которого 4 октября 2016 г. Международный Мемориал был включен в реестр НКО — иностранных агентов. Каждый раз, когда речь шла о суммах, полученных от иностранных организаций, судья выделяла ее голосом и недовольно качала головой.

Юристы Мемориала представили скриншоты 34 сайтов и 22 страницы в соцсетях, чтобы показать, что процент непромаркированных страниц значительно меньше, чем те, за которые были выписаны штрафы (их всего 9).

В ходе заседания представители Мемориала продемонстрировали награды, полученные организацией в разное время. Еще в качестве доказательства важности работы Мемориала юристы представили обезличенные выписки о денежных переводах 2827 граждан, с помощью которых были оплачены штрафы за немаркировку в 2019-2020 гг. Но судью Назарову интересовало только то, что некоторые пожертвования были сделаны из-за границы. Заседание было отложено до 28 декабря 2021 г.

28 декабря 2021 г. в Верховном суде РФ состоялись прения сторон. Особенно запоминающимся было выступление прокурора Алексея Жафярова, который перестал пытаться обосновать иск с правовой точки зрения и назвал настоящие причины ликвидации Международного Мемориала: «Несмотря на все попытки представить себя исключительно общественно-полезной организацией, деятельность Мемориала к настоящему времени фактически в основном направлена на фальсификацию истории нашей страны, на постепенное переформатирование массового сознания населения с памяти победителей на необходимость покаяния за советское прошлое. <...> Очевидно, что Мемориал, спекулируя на теме политических репрессий XX века, создает лживый образ СССР как террористического государства, обеляет и реабилитирует нацистских преступников, на чьих руках кровь советских граждан. <...> Почему сейчас мы, потомки победителей, вынуждены наблюдать безнаказанность в реабилитации изменников Родины и нацистских пособников? Почему вместо гордости за страну, победившую в страшной войне и освободившей мир от фашизма, нам предлагают стыдиться и каяться в своем, как оказалось, беспросветном прошлом?»

На что юрист Международного Мемориала Григорий Вайпан ответил: «Требования о маркировке материалов некоммерческих организаций – единственное заявленное административным истцом основание для ликвидации. Большая часть выпадов, которые мы слышали в прениях, не имеют отношения к предмету рассматриваемого административного иска. Все заявления о фальсификации истории, о политической неблагонадежности тех мнений и позиций, которые честно высказывает Международный Мемориал, отношения к рассматриваемому делу сегодня не имеют. Имеют отношение только формальные нарушения, по мнению административного истца, требований о маркировки материалов Международного Мемориала. Вменяемое Мемориалу в административном иске нарушение законодательства об иностранных агентах не может являться основаниями для его ликвидации, потому что само законодательство об иностранных агентах и предусмотренные им требования, в том числе требования о маркировке, противоречат международно-правовым обязательствам Российской Федерации».

Адвокат Мемориала Мария Эйсмонт добавила: «Недопустимо сужать процесс судебно-предметного разбирательства до количества административных протоколов об отсутствии маркировки «иностранного агента», поскольку никакое число формальных, легко устранимых и устраненных, не имеющих последствий нарушений плохо прописанного закона не может быть достаточно даже для возникновения вопроса о возможности ликвидации Международного Мемориала. Еще более недопустимо неожиданно и без каких-либо представленных доказательств обвинять Международный Мемориал в реабилитации нацизма и поддержке экстремизма на стадии прений. Генеральная прокуратура утверждает, что Мемориал демонстрирует устойчивое пренебрежение законом, не обеспечивает публичности в своей деятельности, препятствует должному общественному контролю за ней, чем грубо нарушает права граждан, в том числе право на достоверную информацию о ее деятельности. А также нарушает право неопределенного круга лиц на свободу получения информации, а также распространяет информацию, негативно влияющую на нравственное и духовное развитие детей. Я хочу отметить, что мы живем в страшное время потери смыслов многих слов от их многократного и некорректного использования и вползаем в антиутопию Оруэлла в наши дни. Международный Мемориал, который десятилетиями борется за открытие архивов, за публикацию имен репрессированных, оказывается, не обеспечивает публичности своей деятельности и нарушает права неопределенного круга лиц на получение информации. Международный Мемориал, собирающий по крупицам информацию о преступлениях против детей, детей врагов народа, детей-беспризорников, детей депортированных народов, оказывается, негативно влияет на нравственное и духовное развитие детей. «Война – это мир, свобода – это рабство, незнание – сила». Вопрос соразмерности в данном вопросе ключевой. Абсурдно и по-оружелловски обвинять Мемориал в том, что он мешает людям получать доступ к информации. Он помогает людям получать доступ к информации об истории своей страны».

Представители Минюста и Роскомнадзора поддержали требование Генеральной прокуратуры о ликвидации Международного Мемориала.

28 декабря 2021 г. Верховный Суд вынес решение о ликвидации Международного Мемориала. Суд мотивировал решение тем, что организация неоднократно нарушала требования о маркировке материалов, создаваемых и (или) распространяемых некоммерческой организацией, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющей функции иностранного агента¹¹.

11. <https://www.memo.ru/media/uploads/2022/01/13/reshenie-verkhovnogo-suda.pdf>

28 января 2022 года представители Международного Мемориала подали апелляционную жалобу на решение Верховного Суда РФ. Так как в своем решении Верховный суд полностью поддержал позицию Генеральной прокуратуры, то в своей апелляционной жалобе Международный Мемориал изложил ту же позицию, которой он придерживался во время всего процесса, а именно: что вменяемые нарушения нельзя считать грубыми, поскольку они не создают угрозу и не причиняют серьезный вред общественным интересам и правам граждан; что ликвидация Международного Мемориала нарушит запрет на привлечение к ответственности дважды за одно и то же; что организация действовала добросовестно и исполняла закон, но не могла предугадать изменение правоприменительной практики; что ликвидация является несоразмерной мерой реагирования на допущенные нарушения.

28 февраля 2022 года в Президиуме Верховного Суда состоялись слушания по жалобе Международного Мемориала. Организацию представляли Елена Жемкова и Ян Рачинский, адвокаты Генри Резник и Мария Эйсмонт, юристы Анастасия Гарина, Татьяна Глушкова, Тамилла Иманова, Наталья Морозова и Наталия Секретарева.

Адвокат Мария Эйсмонт в прениях подвела итог процессу: «Если рассматривать это решение первой инстанции, мы мало что узнаем об организации Международный Мемориал, кроме ее привлечения за немаркировку ресурсов. А также, что суд первой инстанции выяснил, что потом она появилась, но какая-то неправильная.

По соразмерности суд первой инстанции изложил кратко: неоднократность применения административного воздействия не повлекла пресечения... [ликвидация] в целях защиты конституционного строя... является обоснованным и соразмерным.

Два раза упомянуты последствия, но ни одного последствия не названо ни для гражданина, ни для общества, ни для страны.

Многочисленные платежи от Урала до Дальнего Востока – мы здесь их тоже рассматривали. Люди жертвовали на оплату штрафа, что это означает: люди были осведомлены о статусе иностранного агента, и будучи осведомленными, они решили пожертвовать собственные средства, значительные средства для ряда из этих городов. Они лично поучаствовали в том, чтобы Мемориал смог выплатить штраф, исполнить решения судов, продолжил существовать.

Сначала вы закрываете архивы и доступ к правдивой информации. А потом следует переписывание истории, из которой вырываются болезненные куски и вставляются ложные комплиментарные.

Потом честные организации и люди называются иностранными агентами – в чём звучит клеймо.

А потом в жертву приносятся человеческие жизни в угоду государственным идеологиям. Мемориал всегда был против.

И он нужен, чтобы такого не происходило впредь. Мемориал должен жить!»

Президиум Верховного суда оставил жалобу Международного Мемориала без удовлетворения, решение Верховного суда – без изменения.

28 мая 2021 г. представители Международного Мемориала подали надзорную жалобу на решение суда о ликвидации организации в Президиум Верховного Суда Российской Федерации. Там, в частности, говорится: «Граждане России имеют полное право на правду о том прошлом, которое пытаются стереть из истории государства вместе с Мемориалом. Это право закреплено в Конституции Российской Федерации, Законе о реабилитации и других нормативных актах. У общества, не выучившего уроков прошлого, нет будущего. Поэтому ликвидация Международного Мемориала нарушает право граждан на правду и причиняет непоправимый ущерб Российской Федерации».

3.2. Слушания по иску к Правозащитному центру «Мемориал»

В это же время 23 ноября 2021 г. в Московском городском суде состоялось предварительное заседание по административному иску прокурора г. Москвы о ликвидации Правозащитного центра «Мемориал». Дело рассматривал судья М.Ю.Казаков. Прокуратура

подала иск о ликвидации ПЦ «Мемориал» из-за систематического нарушения законодательства об «иностранцах», а также из-за нескольких публикаций на сайте организации, которые, по мнению прокуратуры, «направлены на формирование у неопределенного круга лиц представления о допустимости осуществления террористической и экстремистской деятельности». Данный тезис прокуратура подтвердила «Справкой об исследовании» девяти текстов с сайта ПЦ «Мемориал» и двух текстов с чужих сайтов. Исследование было названо психолого-лингвистическим, проводили его учительница математики Н.Н.Крюкова и переводчик, преподаватель английского и немецкого языков А.Е. Тарасов (кто из них выполнял роль психолога, а кто – лингвиста, не уточнялось).

Ответчика представляли председатель Совета ПЦ Мемориал Александр Черкасов, адвокаты Илья Новиков, Михаил Бирюков, Мария Эйсмонт, юристы Григорий Вайпан, Анастасия Гарина, Татьяна Глушкова, Тамилла Иманова, Наталья Морозова, Наталия Секретарева. Административного истца представляли два прокуратора г. Москвы, в качестве заинтересованных лиц были привлечены представители Главного управления Минюста по г. Москве. Представители Роскомнадзора в заседаниях не участвовали. Представитель Международной федерации по правам человека (FIDH) Айнура Осмоналиева также наблюдала за судебным заседанием 23 ноября 2021 года.

23 ноября 2021 г. суд отказал привлечь в качестве заинтересованных лиц учредителей ПЦ «Мемориал» Олега Орлова и Светлану Ганнушкину. Суд также отказал в истребовании материалов прокурорской проверки декабря 2020 г., на основании которой в деле появилась легендарная справка Крюковой и Тарасова. Следующее предварительное заседание было назначено на 29 ноября 2021 г.



Адвокаты и юристы ПЦ «Мемориал» перед Московским городским судом. На первом плане: Илья Новиков, Михаил Бирюков.
© Memorial HRC

29 ноября 2021 г. юристы ПЦ «Мемориал» представили в суд свои возражения на иск. В части маркировки они повторяли аналогичные возражения по иску к Международному Мемориалу. Что касается обвинений в формировании неопределенного круга лиц представления о допустимости осуществления террористической и экстремистской деятельности, юристы представили пять рецензий на справку, сделанных лингвистами, одну рецензию, написанную психологом, три справки, выданные различными ассоциациями и организациями, подтверждающими, что такие «эксперты» как Н.Н.Крюкова и А.Е.Тарасов науке не известны. Также юристы приобщили к делу протоколы осмотра сайтов, откуда студенты копируют свои курсовые работы, чтобы продемонстрировать, что большая часть спорной справки также скопирована оттуда. Юристы ПЦ «Мемориал» ходатайствовали о вызове в судебное заседание Н.Н.Крюковой и А.Е.Тарасова, однако даже несмотря на то, что представители прокуратуры поддержали это ходатайство, суд отказал в вызове свидетелей. Продолжение предварительного судебного заседания было назначено на 16 декабря 2021 г.

16 декабря 2021 г. в ходе третьего предварительного заседания суд по ходатайству прокуратуры приобщил дело о еще одном административном правонарушении (по отсутствию

маркировки), вступившее в силу накануне 15 декабря 2021 г. и еще одно аналогичное дело в отношении ПЦ «Мемориал», решение по которому на тот момент еще не вступило в законную силу. Юристы ПЦ «Мемориал» представили комплексное психолого-лингвистическое исследование спорных текстов, подтверждающее, что в них не содержится призывов или оправдания экстремизму и терроризма, которое также было приобщено. Следующее заседание назначено на 23 декабря 2021 г. После окончания заседания судья Казаков поинтересовался у представителей ответчика, как проходят слушания в Верховном суде по делу Международного Мемориала.

23 декабря 2021 г. началось рассмотрение административного иска прокуратуры г. Москвы к Правозащитному центру «Мемориал» по существу. Представители прокуратуры сами ходатайствовали о допросе в качестве свидетелей авторов справки, однако несмотря на поддержку со стороны ответчика, суд отклонил ходатайство. Судья зачитал административный иск и предоставил сторонам право задавать вопросы.

Адвокат Мария Эйсмонт задала вопрос представителю прокуратуры: «В иске вы перечисляете требования, которые, с вашей точки зрения, нарушены отсутствием маркировки, в том числе, охрана здоровья и общего благосостояния. Скажите, пожалуйста, каким образом отсутствие маркировки, с вашей точки зрения, нарушает требование охраны здоровья и благосостояния граждан?» Представитель прокуратуры: «Я считаю, что и такое здоровье, фактически и психическое здоровье, да, тоже может подпадать, и, соответственно, создание негативного общества, негативного образа, в том числе, государства, в частности, и отсутствие маркировки, когда гражданин не может критически подойти к этой статье, оно создает угрозы, в принципе, его здоровью, может вызвать в том числе и депрессивное состояние у граждан».

Судья Казаков изучил материалы дела, в частности, саму «справку об экспертизе» Крюковой и Тарасова и многочисленные отзывы на нее лингвистов и психологов. Так же были изучены материалы административных дел из Тверского районного суда в отношении ПЦ «Мемориал» и Александра Черкасова, подтверждающие, что требуемая законом маркировка каждый раз была проставлена сразу после составления протокола и до вынесения решения суда, а все штрафы по данным делам оплачены вовремя.

Суд отклонил ходатайство представителей ответчика о допросе свидетелей, которые могли подтвердить социальную значимость ПЦ «Мемориал», рассказав, какую роль организация сыграла в их жизни.

В частности, ответчики ходатайствовали о вызове Муртазали Гасангусенова – его сыновья были убиты российскими силовиками в Дагестане. Благодаря помощи ПЦ, ЕСПЧ признал, что власти России несут ответственность за убийство силовиками братьев Гасангусеновых и за непроведение эффективного расследования этого преступления¹². Ради того чтобы рассказать об этом в Московском городском суде, отец убитых подростков Муртазали Гасангусенов приехал из Дагестана и прождал у здания суда несколько часов на морозе –20 С, однако суд не счел нужным выслушать его историю.

Суд приобщил внепроцессуальные обращения, поступившие непосредственно в суд, в частности Amicus curiae от FIDH, но отказал в приобщении обращений граждан, которые принесли в суд юристы ПЦ «Мемориал».

29 декабря 2021 г. состоялись прения. Прокурор в своей речи признала, что маркировка была только предлогом для административного иска: «Организация активно задействует различные международные площадки для продвижения претенциозных материалов по правозащитной тематике, которые используются для попыток дестабилизировать политическое устройство Российской Федерации и являются поводом для введения санкций. В 2014 году доклад Мемориала, «Несостоятельный референдум», посвященный ситуации с правами человека в ДНР, а также обоснованию незаконности проведения референдума о независимости, послужил одним из оправданий введения иностранными государствами антироссийских экономических и политических ограничений».

Представитель ПЦ «Мемориал» адвокат Илья Новиков: «Это дело не является делом, вытекающим из нарушения права. И никогда им не было. Закон об иностранных агентах и

12. Gasangusenov v. Russia, no. 78019/17, 30 June 2021. https://memohrc.org/ru/news_old/gasangusenov-i-drugie-protiv-rossii-obzor-resheniy-espch-po-zhalobam-s-severnogo-kavkaza

правило маркировки – это не норма, которая существует для защиты прав граждан, для защиты права на информацию и никогда им не был. Как было сказано в самом начале представителем Мемориала Черкасовым – речь идет о ликвидации организации по политическим мотивам для недопущения впредь того, чтобы Мемориал делал то, что он делал, и говорил то, что он говорил. Говорил вещи, которые должны быть сказаны, и защищал людей, которые должны получить защиту. <...> Цели уничтожения Мемориала политические. Государству не нравится, что Мемориал говорит, государство не устраивает, как Мемориал себя ведет, и тема маркировки привлекается исключительно как предлог, почти практически не маскирующий эти самые задачи».

29 декабря 2021 г. судья Казаков вынес решение о ликвидации Правозащитного центра «Мемориал». Полный текст решения был изготовлен 11 января 2022 г. Судья мотивировал свое решение тем, что организация неоднократно грубо нарушала законодательство об иностранных агентах, а именно не проставляла соответствующую маркировку на своих страницах в соцсетях. Доводы прокуратуры о «формировании у неопределенного круга лиц представления о допустимости осуществления террористической и экстремистской деятельности» суд не принял во внимание.

11 февраля 2022 г. юристы ПЦ «Мемориал» обжаловали решение Московского городского суда. В жалобе повторялись доводы, которые организация отстаивала на протяжении всего процесса, а именно: ликвидация ПЦ «Мемориал» за нарушение законодательства об иностранных агентах противоречит международным обязательствам России; вменяемые нарушения не составляют грубого и неоднократного нарушения закона; ликвидация ПЦ «Мемориал» нарушает запрет на привлечение к ответственности дважды за одно и то же и является несоразмерной мерой реагирования.

5 апреля 2022 г. в Первом апелляционном суде г. Москвы состоялось рассмотрение жалобы ПЦ «Мемориал». Организацию представляли председатель Совета Александр Черкасов, адвокаты Мария Эйсмонт и Михаил Бирюков, юристы Григорий Вайпан и Тамилла Иманова.

Юрист ПЦ «Мемориал» Григорий Вайпан напомнил суду несколько расследований «Мемориала», в том числе «зачистку» села Новые Алды и убийства 56 мирных жителей в 2000 году во время Второй Чеченской войны, за которую так никто и не понес наказания: «То, что мы наблюдаем – этот процесс, эти юридические усилия со стороны административного истца, – унижительно даже для государства. И для его представителей, для правоохранительных органов, для их должностных лиц. Понимаете, вместо того чтобы реально бороться с преступлениями; вместо того чтобы защищать потерпевших; вместо того чтобы восстанавливать справедливость, представители нашего государства занимаются тем, что ищут какие-то ярлычки в Твиттере. Где они поставлены, как они поставлены – и на всех ли страницах они поставлены. Это просто унижительно. Это просто недостойно.

Борьба с организацией, которая расследует тяжкие нарушения прав человека, вместо того, чтобы бороться с этими нарушениями, неизбежно ведёт к повторению этих нарушений. К сожалению, мы все сейчас являемся тому свидетелями».

Александр Черкасов отметил, что в свете войны в Украине, на данный момент деятельность ПЦ Мемориал наиболее востребована для расследования военных преступлений, борьбы с безнаказанностью. «За это нас и закрывают... мы часто занимаемся безнадежными делами. Но мы хотя бы пытались. Вы сейчас нас закроете. Но защита прав человека не исчезнет».

Первый апелляционный суд г. Москвы предсказуемо оставил жалобу ПЦ «Мемориал» без удовлетворения, решение Московского городского суда – без изменения.

4. Европейский Суд по правам человека

Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод в мае 1998 года. С тех пор российские граждане могут обращаться в Европейский суд по правам человека после исчерпания всех внутренних средств правовой защиты. Первое решение против России было вынесено в 2002 году. В последнее десятилетие Россия остается одной из двух стран, против которых подается наибольшее количество заявлений.

6 февраля 2013 г. Международный Мемориал, ПЦ Мемориал и еще девять российских правозащитных НКО подали жалобу в Европейский Суд по правам человека по правам человека, которой был присвоен № 9988/13. Заявители жаловались, что принятие «закона об иностранных агентах» делает их потенциальными жертвами нарушений прав, гарантированных статьями 10, 11, 14, 18 Конвенции. Впоследствии 10 заявителей из 11, включая оба Мемориала, были внесены Министерством юстиции РФ в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента. Восьмой заявитель, Московская Хельсинкская группа, избежал этого, отказавшись от получения финансирования из иностранных источников после вступления в силу закона об иностранных агентах.

22 марта 2017 г. жалоба была коммуницирована российским властям¹³.

В 2020 г. Международный Мемориал и ПЦ «Мемориал» подали жалобы на штрафы (см. раздел 2.2), которым Европейский Суд присвоил номера 49654/20 и 53756/20. 3 февраля 2022 г. эти жалобы, которым Европейский Суд присвоил приоритетный статус, были коммуницированы властям Российской Федерации и, соответственно, они должны представить Суду меморандум до 21 июня 2022 г.

18 ноября 2021 г. в рамках производства по жалобам № 9988/13 «Экозащита и другие против России», № 49654/20 «Рачинский и Международный Мемориал против России» и № 53756/20 «Правозащитный Центр «Мемориал» и Черкасов против России» юристы Международного Мемориала и ПЦ «Мемориал» подали в Европейский суд запрос о применении обеспечительных мерах по Правилу 39 Регламента Европейского суда.

29 декабря 2021 г. ЕСПЧ принял решение о применении обеспечительных мер в отношении ликвидации обоих Мемориалов. В своем решении Европейский суд предписал властям Российской Федерации приостановить на период, который потребует Суду для рассмотрения жалобы № 9988/13, исполнение решений о ликвидации организаций-заявителей¹⁴.

2 февраля 2022 г. Международный Мемориал подал в Верховный суд заявление о приостановлении производства по делу о ликвидации со ссылкой на принятое ЕСПЧ решение в соответствии с Правилу 39. 28 февраля в ходе рассмотрения апелляционной жалобы Международного Мемориала Президиум ВС отказал в удовлетворении этого заявления, сославшись на то, что решение о ликвидации еще не вступило в законную силу. В тот же день, как только решение суда о ликвидации вступило в законную силу, Международный Мемориал подал в Верховный суд заявление об отсрочке исполнения решения суда в связи с принятием ЕСПЧ обеспечительных мер по жалобе № 9988/13. 22 марта 2022 г. в Верховном суде состоялось заседание по рассмотрению этого заявления. Судья Алла Назарова, сославшись на загадочное дело Европейского суда «Лодгед против Турции» (так судья Верховного Суда прочла фразу lodged against Turkey), отказала в удовлетворении заявления. 5 апреля 2022 г. Международный Мемориал подал частную жалобу на определение Верховного суда. 12 мая 2022 г. она была отклонена.

31 марта 2022 г. Правозащитный центр Мемориал подал в Московский городской суд заявление о приостановлении производства по делу о ликвидации со ссылкой на принятое ЕСПЧ решение в соответствии с Правилу 39. 5 апреля 2022 г. в ходе рассмотрения апелляционной

13. European Court of Human Rights, no. 9988/13, *Ecodefence v. Russia and 48 other applications*, 22.03.2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173049>

14. https://memohrc.org/ru/news_old/espch-trebuuet-priostanovit-likvidaciyu-mezhdunarodnogo-memoriala-i-pravozashchitnogo-centra
https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/echr_29.12.2021.pdf

жалобы ПЦ Мемориал Первый апелляционный суд г. Москвы отказал в удовлетворении этого заявления. В тот же день, как только решение суда о ликвидации вступило в законную силу, ПЦ Мемориал подал в Московский городской суд заявление об отсрочке исполнения решения суда в связи с принятием ЕСПЧ обеспечительных мер по жалобе № 9988/13. Мосгорсуд рассмотрит заявление 2 июня 2022 г.

Долгожданное постановление ЕСПЧ по делу «Ecodefence and others v. Russia» (no. 9988/13 and 60 others), вынесенное 14 июня 2022 года, хотя и осудило закон об «иностранных агентах», не изменило исход внутригосударственного разбирательства. ЕСПЧ постановил, что Россия нарушила права 73 российских организаций, деятельность которых была ограничена на основании этого закона. Суд постановил, что закон не был предсказуемым и что, кроме того, ограничения в отношении неправительственных организаций не были «необходимыми в демократическом обществе» (§ 186). В частности, он установил, что признание некоммерческих организаций «иностранными агентами» было «необоснованным и предвзятым» и могло оказать «сильное сдерживающее и стигматизирующее воздействие на их деятельность» (§ 136). К сожалению, Суд не рассмотрел вопрос о том, было ли это нарушение дискриминационным или политически мотивированным (§ 189) Однако ЕСПЧ признал, что Россия нарушила ЕКПЧ, не выполнив просьбу о приостановлении процедуры ликвидации Международного Мемориала (§§ 190-195).

Это решение создало важный международный прецедент, заложив основу для субъектов гражданского общества во всем мире – от Египта до Сальвадора – для оспаривания действующего и предлагаемого драконовского законодательства, которое может ограничить их деятельность. Однако это долгожданное решение пришло слишком поздно для российских некоммерческих организаций и правозащитников. Российская Федерация уже приняла закон о неисполнении решений ЕСПЧ, вынесенных после 15 марта 2022 года¹⁵. Это решение имеет в основном символическое значение в России и принадлежит скорее истории, чем миру права.

5. Последующие события

Российские власти сочли, что решений о ликвидации обеих организаций недостаточно, и продолжали оказывать на них давление различными способами.

5.1. Обыски в офисах ПЦ «Мемориал»

4 марта 2022 г. следователи УФСБ провели обыски в обоих помещениях Правозащитного центра «Мемориал» в рамках возбужденного 21 февраля 2022 г. уголовного дела против члена ПЦ «Мемориал» Бахрома Хамроева. Хамроева обвиняют в публичном оправдании терроризма. При этом следователи никак не мотивировали необходимость обысков именно в помещениях «Мемориал» – Хамроев не являлся сотрудником организации и не входил в ее руководящие органы, не имел какого-либо отношения к деятельности или помещениям организации. При обыске в помещении не были допущены представители организации и адвокаты; представителям организации перед началом обыска не предложили добровольно выдать подлежащие изъятию предметы; при производстве обыска были повреждены сейфы, которые руководство было готово открыть добровольно, а представителям организации не были вручены копии постановления о проведении обыска.

В ходе обысков следователи изъяли жесткие диски из системных блоков и видеорегистраторов, ноутбуки, иные носители информации (флеш-накопители, SSD-накопители, оптические диски), SIM-карты, а также внутренняя документация организации, в том числе банковские ордера, платежные поручения, а также ряд документов Правозащитного центра «Мемориал» и Международного Мемориала. Во время обыска сотрудники правоохранительных органов нарисовали на различных поверхностях буквы «Z» и «V», ассоциирующиеся с поддержкой текущей «военной операцией» в Украине, и написали на флип-чарте «Z. Мемориал – все».

15. <http://duma.gov.ru/news/54515/>



Задержание активиста, пришедшего поддержать Международный Мемориал к Верховному Суду Российской Федерации © Memorial HRC

5.2. Арест счетов Международного Мемориала

На следующий день после вступления в силу решения Верховного суда о ликвидации Международного Мемориала, организации в соответствии с законом создала ликвидационную комиссию, о чем известила Министерство юстиции. 1 апреля 2022 г. организация также направила в Минюст заявления о начале ликвидации и избрании руководителя ликвидационной комиссии. На основании этих документов Минюст должен был внести в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) запись о начале ликвидации Международного Мемориала. Однако вопреки закону 28 марта 2022 г. Министерство юстиции вынесло распоряжение об исключении Международного Мемориала из ЕГРЮЛ. Копию распоряжения организация не получила. Международный Мемориал узнал об этом только 5 апреля 2022 г., когда Управление ФНС России исключило Международный Мемориал из ЕГРЮЛ, из-за чего банк тут же заблокировал его счета.

7 апреля 2022 г. Международный Мемориал обратился в Минюст с требованием отменить распоряжение, однако 15 апреля Минюст ожидаемо отказал.

В результате организация не может оплатить налоги, выплатить зарплату увольняемым сотрудникам, исполнить свои обязательства перед другими кредиторами.

6. Нарушения международного права

Различные международные организации неоднократно указывали Российской Федерации на то, что законодательство об иностранных агентах нарушает международные договоры, которые Россия ратифицировала, и призывали страну привести свое законодательство в соответствие с международными нормами.

6.1 Законодательство об иностранных агентах противоречит международным договорам Российской Федерации

Ключевым доводом в пользу ликвидации Международного Мемориала и ПЦ «Мемориал», положенным в основу решений Верховного суда РФ и Московского городского суда, является нарушение Закона о некоммерческих организациях, регламентирующего деятельность некоммерческих организаций, внесенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Вместе с тем эти нарушения законодательства не могут являться основанием для ликвидации Международного Мемориала и ПЦ «Мемориал», поскольку само

по себе указанное законодательство противоречит международно-правовым обязательствам Российской Федерации, а именно международным договорам Российской Федерации.

Это законодательство вызвало значительную обеспокоенность международного сообщества, выраженную, в частности, в докладах Комиссара по правам человека Совета Европы¹⁶ и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия)¹⁷, заявлении Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, который призвал российский парламент отозвать законопроект, распространяющий статус «СМИ – иностранного агента» на физических лиц¹⁸, а также в резолюции Европарламента¹⁹.

Критика в основном касалась жестких ограничений права некоммерческих организаций на доступ к иностранному финансированию, введенных правовым режимом иностранных агентов. Международное право гарантирует доступ некоммерческим организациям к ресурсам как неотъемлемую часть их права на свободу объединения и не проводит различий между финансированием, полученным от иностранных, отечественных или международных доноров²⁰. Во-вторых, хотя предполагаемой целью закона об «иностраннных агентах» является ограничение «иностранного влияния» в России посредством деятельности российского гражданского общества, или, другими словами, защита национального суверенитета, это не является законной целью в соответствии с международным правом²¹.

Пять комитетов ООН указывали на то, что данное законодательство нарушает соответствующий международный договор Российской Федерации.

Так, Комитет против пыток ООН в своих Заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу Российской Федерации²², указывал, что

Комитет серьезно обеспокоен отношением государства-участника к деятельности физических лиц и организаций, ведущих мониторинг соблюдения прав человека в государстве-участнике и выпускающих доклады об этом. Речь, в частности, идет об утвержденной в 2012 году норме, согласно которой организации, получающие финансовую помощь от зарубежных источников, обязаны регистрироваться в качестве «иностраннных агентов» и публично именоваться таковыми; этот термин имеет негативный оттенок и представляет угрозу для правозащитников, в том числе для организаций, получающих средства из Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток.

Комитет по правам человека ООН²³ указывал, что

Комитет обеспокоен поправками, внесенными в 2012 году в Федеральный закон № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» и подтвержденными Конституционным Судом в апреле 2014 года, согласно которым некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа и занимающиеся «политической деятельностью», обязаны регистрироваться в качестве «иностраннных агентов», и их негативным воздействием на свободу выражения мнений, свободу собраний и ассоциаций. Комитет с озабоченностью отмечает, что в законе дается весьма широкое определение термина «политическая деятельность», позволяющее властям регистрировать в качестве «иностраннных агентов» неправительственные организации (НПО),

16. Opinion of the Commissioner for Human Rights on the Legislation of the Russian Federation on Non-Profit Organisations in the Light of the Council of Europe Standards, 17.07.2013. URL: <https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-on-the-legislation-of-the/16806da5b2>; *Opinion of the Commissioner for Human Rights on the Legislation and Practice in the Russian Federation Regarding Non-Profit Organisations in the Light of the Council of Europe Standards: Update*, 9.07.2015. URL: <https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-on-the-legislation-and-pr/16806da772>

17. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on Federal law N. 121-FZ On non-commercial organisations («law on foreign agents»), On Federal Laws N. 18-FZ and N. 147-FZ and on Federal Law N. 190-FZ On making amendments to the Criminal Code («Law on treason») of the Russian Federation*, 99th plenary session, 13-14.06.2014. URL: [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).

18. Organisation for Security and Co-operation in Europe, *OSCE Representative on Freedom of the Media Désir urges Russian authorities to refrain from broadening «foreign agents» status to individuals*, 20.11.2019. URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/439658>.

19. European Parliament, *Resolution on the Russian «Foreign Agents» Law*, 2019/2982(RSP). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0262_EN.html

20. Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, 24.04.2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 16, 17.

21. *Idem*.

22. CAT/C/RUS/CO/5

23. CCPR/C/RUS/CO/7

занимающиеся разными видами общественной деятельности, включая НПО, работающие в областях прав человека и экологии, без необходимости их согласия или судебного решения. Комитет также обеспокоен сложностью процедуры изъятия организаций из реестра «иностранных агентов» и жалеет о том, что внесение этих поправок привело к ограничениям операций НПО, к приостановлению деятельности или добровольному закрытию некоторых НПО.

Комитеты по дискриминации против женщин, по расовой дискриминации и правам ребенка сделали аналогичные заявления²⁴.

6.2 Ликвидация Мемориалов нарушает статьи Европейской конвенции

6.2.1 Статьи 10 и 11 Европейской конвенции

Решение о ликвидации Мемориалов нарушает статьи 10 и 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующие каждому свободу выражения мнения и свободу объединений.

Согласно Европейской конвенции, вмешательство государства в право на свободу выражения мнения и свободу объединений возможно только тогда, когда оно i. предусмотрено законом, ii. преследует легитимную цель и iii. необходимо в демократическом обществе.

Согласно практике Европейского суда, слова «предписанные законом» не только требуют, чтобы оспариваемая мера имела некоторую основу во внутреннем законодательстве, но относятся и к качеству рассматриваемого закона, требуя, чтобы он был доступен для заинтересованного лица и имел предсказуемые последствия²⁵.

Как указывали представители Мемориалов, национальное законодательство не было ясным в части того, как НКО, внесенная в реестр иностранных агентов, должна исполнить обязательства, налагаемые на нее абз. 5 ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». В частности, в законодательстве не определено, что является «материалом, издаваемым некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и (или) распространяемым ею», а правоприменительная практика постоянно изменялась.

Таким образом, закон, не сформулированный с достаточной ясностью, не позволил организациям предвидеть, что именно подразумевается под «материалами», которые должны быть промаркированы. Поэтому они настаивают, что вмешательство в их права на свободу выражения мнения и свободу объединений не было основано на законе.

Что касается необходимости подобного вмешательства в право на свободу выражения в демократическом обществе, то, по мнению Европейского суда, контрольная роль НКО включает в себя распространение информации и идей по всем вопросам, представляющим общественный интерес, и считается аналогичной роли прессы²⁶.

Европейский суд по правам человека квалифицирует как вмешательство в право на свободу объединений и, следовательно, как ограничение этого права принятие законов, которые значительно усложняют деятельность или функционирование объединений, будь то путем усиления требований к их регистрации²⁷, ограничивая их возможность получения финансовых ресурсов²⁸, обязывая их декларативно и публично, например, создавать отрицательный имидж²⁹ или подвергая их риску санкций, в частности ликвидации³⁰. В этом контексте признание НКО «иностранным агентом» может оказывать сдерживающее влияние на участие доноров, проживающих в других странах, в финансировании организаций гражданского общества, подпадающих под действие закона о прозрачности, и, таким образом, препятствовать деятельности этих организаций и достижению целей, которые они преследуют. Кроме того, они

24. CEDAW/C/RUS/CO/8, CERD/C/RUS/CO/23-24, CRC/C/RUS/CO/4-5

25. N.F. c. Italie, №37119/97, 2 августа 2001, §§ 26, 29, Rekvényi v. Hungary [GC], № 25390/94, 20 мая 1999, § 34

26. Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia, № 57829/00, 27 мая 2004 г., § 42.

27. Republican party of Russia v. Russia, № 12976/07, 12 апреля 2011 г. § 79–80.

28. Basque Nationalist Party and Iparalde – Regional Organisation v. France № 71251/01, 7 июня 2007 г., §§ 37-38.

29. Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy, № 35972/97, 2 Августа 2001 г., § 13 и 15.

30. Moscow branch of the Salvation Army v. Russia, № 72881/01, 5 октября 2006 г., § 73.

могут создать в стране атмосферу всеобщего недоверия к соответствующим объединениям и фондам, а также подвергнуть их стигматизации.

Ликвидация организаций по представляет собой вмешательство в его права на свободу выражения мнения и на свободу объединения, которое не было необходимым в демократическом обществе или было оправданным серьезностью нарушений, которые были допущены организацией. Нарушения, вменяемые организации, были чисто формальными и не относились к сути деятельности ни одной, ни другой организации. При этом суды не рассматривали возможность использования других средств, которые менее серьезно нарушили бы соответствующую фундаментальную свободу (например, официальное предупреждение, приостановление деятельности организации или административный штраф). Они не объяснили, почему законная цель, преследуемая роспуском, не могла быть достигнута иным способом. Национальные суды сосредоточили свой анализ на законности оспариваемой меры, не оценив ее соразмерность должным образом. Не было приведено достаточных причин для оправдания ликвидации организаций, которые около 30 лет действовали на благо российского общества.

6.2.2. Статья 14 Европейской конвенции

Международный Мемориал и ПЦ «Мемориал» находились в сравнимом положении с другими общественными организациями, но вменяемая им обязанность маркировать все свои материалы пометкой «иностранный агент», имеющей в российском обществе явно отрицательную коннотацию, а также предоставлять в Министерство юстиции дополнительную отчетность, риск административной и уголовной ответственности для должностных лиц, ограничения на участие в выборах и другие ограничения (см. раздел 2.1) демонстрируют иное отношение к организациям, которые государство внесло в реестр НКО-иностранных агентов, по сравнению с некоммерческими организациями, которые получают исключительно российское финансирование либо не занимаются политической деятельностью в том виде, в котором ее понимает российское государство.

Статья 14 Конвенции запрещает дискриминацию на любой основе, включая «политические или иные убеждения» или «по любому иному признаку». Лицо считается подвергнутым дискриминации если: оно подверглось отличному от других обращению в аналогичной ситуации; отсутствует разумное и объективное оправдание разницы в обращении³¹, т.е. обращение не преследует «легитимную цель» или отсутствует связь и соразмерность между используемыми методами и преследуемой целью³².

В данном случае Международный Мемориал и ПЦ «Мемориал» подверглись ликвидации, то есть «высшей мере наказания», которая может быть применена к некоммерческим организациям, в то время как другие организации исключены из-под действия этого законодательства.

6.2.3. Статья 18 Европейской конвенции

Вмешательство в право на свободу выражения мнения и права на объединение в случае Международного Мемориала и ПЦ «Мемориал» преследовало скрытую цель – наказать организации, чья деятельность противоречит государственной политике в области истории массовых репрессии и в области защиты прав человека. Такая цель не может считаться «легитимной» согласно статьям 10 и 11 Конвенции.

Целью было заставить замолчать две старейшие правозащитные российские организации. Одна из них – ПЦ «Мемориал» – была той организацией, которая первой на постсоветском пространстве стала фиксировать преступления военных в отношении мирных жителей во время «специальных военных операций»³³. А вторая – Международный Мемориал – мешает государству создавать фальшивую версию истории страны. Безусловно, перед беспрецедентным нападением Российской Федерации на Украину 24 февраля 2022 года эти организации необходимо было ликвидировать.

31. Belgian Linguistic case, №№ 1474/62 1677/62 1691/62 1994/63 2126/64, 23 июля 1968

32. Sidabras and Dziautas против Литвы, nos. 55480/00 59330/00, 27 июля 2004, § 51

33. The Russian Federation Ministry of Internal Affairs Operation in the village of Samashki: April 7-8, 1995, <http://old.memo.ru/hr/hotpoints/chechen/samashki/engl/>
«Зачистка. Поселок Новые Алды», <http://old.memo.ru/hr/hotpoints/n-caucas/aldy2000/>.

7. Выводы

В течение десяти лет, начиная с 2012 г. различные международные организации высказывали свою озабоченность содержанием законодательства об иностранных агентах и рекомендовали Российской Федерации отказаться от норм, нарушающих права и свободы человека (см. раздел 6.1). Однако вместо того, чтобы привести законодательство в соответствие с требованиями подписанных ею международных договоров, власти Российской Федерации только ужесточали его и дополняли все новыми и новыми ограничениями. В данный момент на рассмотрение в Государственную Думу внесен законопроект, согласно которому практически любого неугодного власти человека или организацию (в том числе и коммерческую) можно будет внести в реестр «иностранцев».

После вынесения решений судов о ликвидации Международного Мемориала и ПЦ «Мемориал» в декабре 2021 г. стало совершенно очевидно, что законодательство об иностранных агентах, не отвечающее «качеству закона» в понимании Венецианской Комиссии Совета Европы, сработало именно так, как оно было задумано в 2012 г., а именно что за формальные нарушения этого непредсказуемого закона можно закрыть любую организацию.

15 марта 2022 г. власти РФ заявили о выходе страны из Совета Европы. 26 апреля Генеральная прокуратура РФ официально заявила, что прекращает взаимодействие с Европейским судом по правам человека. 7 июня Государственная дума Российской Федерации в третьем чтении приняла закон о неисполнении постановлений ЕСПЧ, вынесенных после 15 марта 2022 года.

Также стоит отметить, что после 24 февраля 2022 г. ситуация с правами человека и положением правозащитников в РФ отошла на второй план.

Однако не стоит забывать, что именно правозащитники и правозащитные организации, признанные «иностранцами», станут первой очевидной жертвой, первым внутренним врагом для властей Российской Федерации, если/когда железный занавес закроется окончательно. Общественное мнение уже достаточно подготовлено соответствующей риторикой об «иностранцах» (пятой колонной, врагах народа). Реестры «иностранцев» с начала войны стали обновляться гораздо активнее, чем раньше. Более того многие из оставшихся в России членов правозащитных организаций выходят на пикеты против войны в Украине. Так, члена Совета ПЦ «Мемориал» Олега Орлова полиция задержала четыре раза за два месяца.

При этом международные санкции также ударили по правозащитным организациям, которые получали основное финансирование от зарубежных фондов. В связи с банковскими санкциями оставшиеся в России правозащитники оказались лишены финансирования.



Одиночный пикет в поддержку Мемориала. © Memorial HRC

8. Рекомендации

8.1. Для Российской Федерации

1. Немедленно отменить решения о ликвидации Международного Мемориала и Правозащитного центра «Мемориал» в соответствии с решением ЕСПЧ и положить конец всем актам преследования, в том числе на судебном уровне, в отношении Международного Мемориала и ПЦ «Мемориал» и их членов, а также всех правозащитных организаций и правозащитников в России, и при любых обстоятельствах обеспечить им возможность осуществлять свою деятельность без каких-либо препятствий и страха репрессий;
2. Отменить так называемое законодательство об «иностранных агентах» и создать условия для того, чтобы независимые некоммерческие правозащитные организации могли свободно получать финансирование из любых отечественных, иностранных или международных источников, при условии соблюдения законов, применимых в целом к таможенному, валютному законодательству, законодательству об отмыванию денег, а также законов, касающихся финансирования выборов и политических партий;
3. Обеспечить, чтобы независимые неправительственные организации не подвергались произвольным проверкам, штрафам или другим формам административного давления;
4. Гарантировать при любых обстоятельствах права на свободу выражения мнений, собраний и объединений, закрепленные в международном законодательстве о правах человека, в частности в статьях 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека.

8.2. Для Европейского суда по правам человека

5. Принять жалобу заявителей по делу «Ecodefence and others v. Russia» (no. 9988/13 and 60 others) и передать на рассмотрение в Большую палату. Рассмотреть эту жалобу в свете статей 14 и 18 Конвенции.

8.3. Для Комитета министров Совета Европы

6. Осуществлять надзор за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации, в частности постановления по жалобе No 9988/13.

8.4 Для договорных органов и механизмов Организации Объединенных Наций

7. Принять резолюцию в Совете по правам человека, в которой:
 - а. Осудить жестокое подавление Россией мирных антивоенных протестов, давление на правозащитников и организаций гражданского общества, включая ПЦ «Мемориал» и Международный Мемориал, последовавшее за полномасштабным вторжением России в Украину;
 - б. Учредить мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Российской Федерации для обеспечения тщательного изучения ситуации с правами человека в России и ее соответствия международным обязательствам Российской Федерации по международному праву прав человека;

8. В отсутствие резолюции Совета ООН по правам человека обеспечить регулярный и публичный мониторинг развивающейся ситуации с правами человека в стране посредством пресс-релизов и публичных заявлений;
9. Обеспечить договорные контрольные органы и механизмы специальных процедур необходимыми ресурсами для обработки ожидаемого большого количества жалоб российских граждан, учитывая отсутствие у частных лиц других способов добиться справедливости на международном уровне после выхода России из Совета Европы.

8.5. Для ЕС и стран-членов ЕС

10. Продолжать оказывать российскому гражданскому обществу активную поддержку, держа ситуацию с правами человека под международным контролем, предоставляя возможности финансирования независимым некоммерческим организациям и правозащитникам, в том числе позволяя им исследовать новые способы индивидуальной и коллективной деятельности в условиях постоянного сужения гражданского пространства;
11. Продолжать публично осуждать давление на гражданское общество, в том числе путем принятия резолюций, осуждающих атаки на независимые некоммерческие организации и правозащитников;
12. Принять гибкие процедуры для поддержки правозащитников, решивших продолжить свою работу за пределами Российской Федерации, в их административных усилиях по получению вида на жительство или убежища;
13. Продумывать санкции таким образом, чтобы они имели как можно меньшее негативное влияние на российское гражданское общество

Не закрывайте глаза

fidh

Установление фактов - исследовательские миссии судебного наблюдения
Поддержка гражданского общества - обучение и обмен опытом
Мобилизация международного сообщества - лоббирование
межправительственных организаций
Информирование и отчетность - мобилизация общественности

Директор

публикации:

Alice Mogwe

Главный

редактор:

Éléonore Morel

Редактор:

Cyril Blin

Автор:

FIDH Eastern

Europe and

Central Asia Desk

Координатор:

Ilya Nuzov

Дизайн:

FIDH/CB

fidh

Свяжитесь с нами

FIDH

17, passage de la Main d'Or

75011 Paris

Tel: (33-1) 43 55 25 18

www.fidh.org

Twitter: @fidh_en / fidh_fr / fidh_es

Facebook:

<https://www.facebook.com/FIDH.HumanRights/>



FIDH объединение 192 организаций на пяти континентах

fidh

НЕ ЗАКРЫВАЙТЕ ГЛАЗА

Цель работы FIDH - защищать жертвы нарушений прав человека, предупреждать эти нарушения и преследовать тех, кто их совершает.

Универсальное предназначение

FIDH работает для того, чтобы соблюдались все права, отмеченные во Всеобщей декларации прав человека, – гражданские, политические, а также экономические, социальные и культурные.

Всемирное движение

Созданная в 1922 году, FIDH сегодня включает в себя 192 национальных организаций в более чем ста странах мира. Она координирует и поддерживает их деятельность, а также выступает их посредником на международном уровне.

Обязательство независимости

FIDH, как и входящие в нее организации, не принадлежит к какой-либо партии или религиозному направлению и не зависит от каких-либо представителей власти.