

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Бюро по демократическим институтам и правам человека

ODIHR.GAL/58/22/Rev.1
22 September 2022

RUSSIAN
Original: ENGLISH
unofficial translation

351/2022

ВЕРБАЛЬНАЯ НОТА

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) свидетельствует своё уважение делегациям государств-участников ОБСЕ и, в соответствии с пунктом 11 Московского документа 1991 года, имеет честь переслать доклад докладчика ОБСЕ, назначенного 38 государствами-участниками ОБСЕ в связи с применением Московского механизма в отношении Российской Федерации.

Пользуясь этой возможностью, БДИПЧ вновь заверяет делегации государств-участников ОБСЕ в своём глубочайшем почтении.

Варшава, 16 сентября 2022 г.

Делегациям государств-участников ОБСЕ
Вена

В случае несоответствия, английская версия имеет преимущественную силу.

ДОКЛАД О ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ ПРИНЯТЫХ В ОБСЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ

Ангелика Нуссбергер, д-р юрид. н., проф.

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ И КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

28 июля 2022 года 38 государств – участников ОБСЕ инициировали применение в отношении Российской Федерации пункта 12 Московского документа ОБСЕ с тем, чтобы «учредить миссию экспертов для изучения и представления доклада относительно текущих проблем, которые [государства-инициаторы] определили как особо серьезные угрозы выполнению Российской Федерацией положений, касающихся человеческого измерения ОБСЕ, для оценки правовой и административной практики России в свете ее обязательств в рамках ОБСЕ, установления фактов и предоставления рекомендаций и консультаций».

Автор настоящего доклада была назначена в качестве единственного докладчика, поскольку Российская Федерация приняла решение не назначать второго эксперта. Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ оказывало миссии техническую поддержку, выступая в качестве координационного центра между государствами-участниками и обеспечивая административную и материально-техническую поддержку докладчику.

Мандат миссии изложен следующим образом:

- *Оценить степень соблюдения Российской Федерацией в законодательстве и в правоприменении принятых в рамках ОБСЕ обязательств в области человеческого измерения и определить, какие действия, предпринятые правительством РФ за последние годы, привели к нынешнему положению с правами человека и основными свободами в стране.*
- *Оценить влияние сложившегося положения на российское гражданское общество, независимые СМИ, верховенство права и функционирование демократических процессов и институтов в России, а также на достижение цели ОБСЕ, заключающейся в обеспечении всеобъемлющей безопасности.*

Докладчик обратилась ко всем заинтересованным сторонам с предложением предоставить информацию и получила поддержку от многих из них, в частности от ряда российских НПО. К сожалению, постоянный представитель Российской Федерации не ответил на просьбу докладчика об организации поездки в страну. Докладчик также не получила сведений от восьми государственных учреждений, с которыми она связывалась через постоянного представителя Российской Федерации. Учитывая вышеизложенное, позиция Российской Федерации рассматривалась только на основании сведений, доступных в открытых источниках.

Основные выводы миссии можно кратко изложить следующим образом.

Проводившиеся в течение последнего десятилетия законодательные реформы в России существенно изменили условия деятельности гражданского общества: отрезали его от зарубежных и международных партнеров, подавили независимые инициативы и выражение критики в адрес властей, вынудили СМИ замолчать, а также усилили давление на политическую оппозицию. Репрессивность мер постепенно возростала начиная с 2012 года, после протестных акций на фоне парламентских и президентских выборов, и достигла пика с принятием новых законодательных изменений в июле 2022 года, после начала войны. Большинство новых положений закона начинают действовать немедленно, вынуждая неправительственные организации, борцов с коррупцией, журналистов и других представителей СМИ, правозащитников, юристов и исследователей ограничить или прекратить свою деятельность или покинуть страну.

Несмотря на то, что основные принципы Конституции РФ 1993 года, отвечающие принятым в рамках ОБСЕ обязательствам в области прав человека, остались без изменений, а права человека по-прежнему считаются «высшей ценностью, защита которой является обязанностью государства», в стране сформировалась жесткая вертикальная структура власти. Все федеральные и региональные правоохранительные органы были последовательно переведены под прямой контроль Президента РФ. В стране по-прежнему действуют такие органы защиты прав человека и гражданского общества, как Конституционный Суд и Уполномоченный по правам человека, но они не в состоянии или не готовы защищать политические права должным образом.

Одним из основных законодательных актов, ограничивающих деятельность гражданского общества, является так называемый закон об «иностранных агентах», который подвергся критике со стороны всех международных правозащитных организаций. В исходный закон 2012 года постоянно вносились изменения, все больше расширявшие сферу его действия. В результате практически любая российская и иностранная организация и частное лицо могут быть объявлены «иностранным агентом» или «аффилированным» с ним лицом. Как следствие, резко ограничена возможность участия в общественной и политической жизни. Положение иностранных и международных организаций, объявленных «нежелательными», еще хуже. Их деятельность запрещена законом, а тот, кто в ней участвует, подвергается гонениям.

Такие новые законодательные акты, как законы о фейках, экстремизме, исторической памяти, терроризме, государственной тайне, пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений, защите религиозных чувств, ограничивают свободу выражения мнений. Наибольшие ограничения введены нормами о распространении ложной информации о Вооруженных Силах Российской Федерации, принятыми вскоре после начала войны с Украиной. В сочетании с допускающим широкое толкование законом об экстремизме и законодательством о государственной тайне тем самым устанавливается своего рода военная цензура, полностью запрещающая антивоенные протесты.

Регулирование СМИ и сети Интернет ведется с тем, чтобы существенно ограничить доступ к информации. Это проявляется в блокировке тысяч сайтов и объявлении многих информационных организаций «экстремистскими» или «нежелательными».

Закон о собраниях, поправки в который вносились 13 раз, а также продолжающееся применение некоторых связанных с пандемией COVID-19 мер (в то время как другие были отменены) делают демонстрации фактически невозможными.

Помимо этого, пропаганда, давление как средство формирования мнения, использование уголовного законодательства не по назначению, насилие против гражданских активистов и СМИ, разгон мирных собраний, а также неэффективность расследования убийств журналистов создали атмосферу страха и запугивания.

Законодательство и правоприменение в России, в которых в последние годы прослеживается страх перед гражданским обществом как некой «пятой колонной», подрывающей государство, не соответствуют стандартам ОБСЕ, в основе которых лежат плюрализм и сильное и независимое гражданское общество.

СОДЕРЖАНИЕ

А) Вводные замечания	6
I) <i>Задействование Московского механизма и мандат</i>	6
II) <i>Методология</i>	7
1) Сфера охвата доклада	7
2) Основные источники информации	10
3) Отбор материала	12
4) Дублирование с другими докладами ОБСЕ в рамках Московского механизма	12
III) <i>Структура доклада</i>	15
IV) <i>Терминология</i>	15
В) Соблюдение Россией в законодательстве и в правоприменении принятых в рамках ОБСЕ обязательств в области человеческого измерения	16
I) <i>Конституционные рамки и правоприменение</i>	16
1) Конституционные принципы, отражающие обязательства России в рамках ОБСЕ	16
2) Формирование вертикали власти	17
3) Органы, ответственные за защиту прав человека, и гражданское общество в РФ	23
II) <i>Свобода объединения: законодательство и правоприменение</i>	31
1) Конституционная гарантия свободы объединения	31
2) Законодательство об «иностранных агентах».....	32
3) Законодательство о «нежелательных организациях»	48
III) <i>Свобода выражения мнений: законодательство и правоприменение</i>	52
1) Конституционная гарантия свободы выражения мнений	52
2) Законодательство о «фейках»	53
3) Законодательство об экстремизме и исторической памяти	60
4) Законодательство о терроризме	76
5) Законодательство о государственной тайне и государственной измене	79
6) Законодательство о «пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений»	85
7) Законодательство о защите религиозных чувств.....	88
8) Законодательство о клевете и оскорблении	90
IV) <i>Средства массовой информации и Интернет: законодательство и правоприменение</i>	91
1) Конституционные гарантии	92
2) Законодательство о средствах массовой информации	92
3) Законодательство о сети Интернет	102
4) Блокировка сайтов.....	105
V) <i>Свобода собраний: законодательство и правоприменение</i>	111
1) Конституционная гарантия свободы собраний.....	111
2) Определение, законодательство и правоприменение	111
3) Оценка	123
VI) <i>Заключение и выводы по законодательным реформам</i>	127
С) Определение предпринятых российским правительством действий, приведших к нынешней ситуации с правами человека и основными свободами в стране	128
I) <i>Пропаганда</i>	129
II) <i>Давление как средство формирования мнений</i>	130
III) <i>Использование уголовного законодательства в «иных целях»</i>	132
IV) <i>Применение насилия в отношении активистов гражданского общества и СМИ</i>	133
V) <i>Насильственный разгон мирных демонстраций</i>	135

VI) Отсутствие защиты и неэффективность расследования преступлений, касающихся свободы слова, с участием гражданских активистов и СМИ.....	138
VII) Заключение и выводы о действиях властей.....	140
D) Взаимосвязь между положением гражданского общества в России и международным миром и безопасностью.....	141
E) Рекомендации.....	144
I) Рекомендации для Российской Федерации.....	144
II) Рекомендации для ОБСЕ.....	145
III) Рекомендации для международного сообщества.....	145

ДОКЛАД О ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ ПРИНЯТЫХ В РАМКАХ ОБСЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

А) Вводные замечания

1) Задействование Московского механизма и мандат

28 июля 2022 года 38 государств – участников ОБСЕ (Австрия, Албания, Андорра, Бельгия, Болгария, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Кипр, Румыния, Северная Македония, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония) инициировали применение в отношении Российской Федерации пункта 12 Московского документа ОБСЕ с тем, чтобы «учредить миссию экспертов для изучения и представления доклада относительно текущих проблем, которые [государства-инициаторы] определили как особо серьезные угрозы выполнению Российской Федерацией положений, касающихся человеческого измерения ОБСЕ, для оценки правовой и административной практики России в свете ее обязательств в рамках ОБСЕ, установления фактов и предоставления рекомендаций и консультаций»¹.

9 августа 2022 года 38 государств-участников, руководствуясь пунктом 10 Московского документа, назначили из списка кандидатов в качестве докладчика ОБСЕ автора настоящего доклада. 10 августа 2022 года государство, в отношении которого был задействован механизм, т. е. Российская Федерация, было проинформировано о необходимости назначения в течение 6 дней дополнительного докладчика из списка кандидатов. Московским механизмом предусмотрено, что в случае назначения второго докладчика они оба обязаны определить третье лицо из списка кандидатов для формирования миссии по установлению фактов. Поскольку Российская Федерация не назначила второго докладчика в установленный срок, проведение миссии было поручено первому докладчику в качестве единственного эксперта².

Мандат миссии изложен следующим образом:

- *Оценить степень соблюдения Российской Федерацией в законодательстве и в правоприменении принятых в рамках ОБСЕ обязательств в области человеческого измерения и определить, какие действия, предпринятые правительством РФ за последние годы, привели к нынешнему положению с правами человека и основными свободами в стране.*
- *Оценить влияние сложившегося положения на российское гражданское общество, независимые СМИ, верховенство права и функционирование*

¹ Совместное письмо 38 государств – участников ОБСЕ от 28 июля 2022 года со ссылкой на пункт 12 Московского документа (далее – Совместное письмо от 28 июля 2022 года).

² Докладчик благодарит свою команду – Даниэля Кротова, Фредерика Купша и д-ра Юлию Микласову – за неоценимую поддержку в проведении исследования и сборе фактов, а также Марину Шнайдер за большую поддержку в управлении проектом.

демократических процессов и институтов в России, а также на достижение цели ОБСЕ, заключающейся в обеспечении всеобъемлющей безопасности.

Государства-инициаторы призывают миссию экспертов применять «гендерный подход при проведении оценки». Помимо установления фактов, они также призывают экспертов «предложить рекомендации и дать советы Российской Федерации, ОБСЕ и международному сообществу о том, как решить вопросы, вызывающие беспокойство». В частности, они «призывают экспертов представить ОБСЕ и ее государствам-участникам рекомендации по выявлению подобных проблем на раннем этапе и своевременному и эффективному реагированию на них»³.

Миссия осуществлялась при содействии Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ. Согласно Московскому документу БДИПЧ выполняло сугубо техническую роль по поддержке. В частности, оно выступало в качестве координирующего центра между государствами-участниками, оказывало докладчику административную и материально-техническую помощь, предоставляло контакты представителей гражданского общества, передавало полученную по почте информацию, имеющую отношение к миссии, и приняло от докладчика сам доклад. За составление и содержание документа отвечает только докладчик.

II) Методология

1) Сфера охвата доклада

а) Временные рамки

Временные рамки миссии строго не определены. Миссия сосредоточила внимание на текущем времени («степень соблюдения Российской Федерацией в законодательстве и правоприменении принятых в рамках ОБСЕ обязательств в области человеческого измерения»), но также охватывает и недавнее прошлое (, предпринятые правительством РФ в последние годы действия, которые привели к нынешнему положению с правами человека и основными свободами в стране). В пояснительном тексте также упоминаются «многочисленные законы, введенные Российской Федерацией за последние годы», а также «продолжающаяся военная агрессия против Украины»⁴.

Действующее российское законодательство и текущую правоприменительную практику в отношении свободы объединения, собраний и выражения мнений следует рассматривать в соответствующем контексте. Многие законы принимались в начале 90-х годов, в переходный период, но в начале нового века в них были внесены важные изменения. Реформы продолжались последовательно, шаг за шагом, вплоть до настоящего времени. Исходя из этого, в докладе основное внимание уделяется законодательству и правоприменению непосредственно перед началом войны и во время войны. Также рассматривается и ход реформ, которые заложили основу для последних изменений.

³ Совместное письмо от 28 июля 2022 года.

⁴ Там же.

Доклад был составлен в период с 18 августа по 31 августа 2022 года. События, произошедшие в течение этих двух недель, также были учтены.

в) Тематическая направленность

Перед миссией стояли две основные задачи.

Прежде всего было необходимо установить факты, т. е. определить соответствующие законы и постановления и изучить порядок их применения. Тем не менее только этого недостаточно, так как само по себе это не дает общей картины. В связи с этим в техническом задании миссии прямо говорится о необходимости проведения анализа «действий» правительства, ставших причиной существующего положения с соблюдением прав человека. Под «действиями» в данном контексте подразумевается все, что предпринимается правительством без какой-либо правовой основы, включая формирование определенных нарративов или использование пропаганды для достижения тех или иных целей, запугивание демонстрантов, а также использование уголовного законодательства в других целях. К ним также относятся и бездействие властей, например непроведение расследования определенных преступлений.

Вторая задача миссии заключалась в предоставлении рекомендаций и консультаций. Предлагаемые рекомендации должны быть адресованы трем сторонам: Российской Федерации, ОБСЕ и международному сообществу. В этом отношении было необходимо ответить на два вопроса: «Как можно отреагировать на аспекты, вызывающие озабоченность?» – и: «Как можно выявить тревожные признаки на раннем этапе и отреагировать на них своевременно и эффективно?». Таким образом, вопросы указывают как на текущую ситуацию в России, так и на то, какие уроки можно извлечь из этого положения.

Задача по изучению «положения с правами человека и основными свободами» сформулирована слишком широко для того, чтобы можно было описать фокус исследования, проводившегося на протяжении двух недель. В связи с этим необходимо обозначить тематическую направленность.

Согласно пояснительному документу к заявлению о миссии, основное внимание следует уделить теме «подавления независимого гражданского общества, независимых СМИ и политической оппозиции, в частности неправительственных организаций, борцов с коррупцией, правозащитников, журналистов, других представителей СМИ, исследователей, юристов». Из этого следует, что в центре внимания находятся свобода объединения, собраний и выражения мнений.

Вопросы, вызывающие озабоченность, подробно перечислены. Среди них:

- «обвинения в экстремизме... используются для запрета несогласных мнений или убеждений, а также для запрета мирных организаций»;
- «Российская Федерация стремительно продвигается к установлению полной цензуры и изоляции своих граждан от любой формы независимой информации»;

- «в Российской Федерации по-прежнему под стражей содержится более 430 политических заключенных»;
- «сообщается о широком применении пыток и других видов жестокого обращения в местах содержания под стражей в России»;
- «имеет место цензура СМИ и контента в сети Интернет»;
- «[имеют место] политические репрессии»;
- «[существует] безнаказанность за насилие»;
- «распространяется язык ненависти»;
- «[имеет место] пропаганда военной агрессии»;
- «вводятся жесткие ограничения на свободу собраний и объединения, на право на свободу и личную неприкосновенность, а также на право голосовать и быть избранным».

Приведенные утверждения указывают на то, что акцент делается на взаимоотношении между государством и гражданским обществом в политической сфере и на участии отдельных лиц в общественной жизни.

Исходя из этого, докладчик решила проанализировать в первую очередь законодательство, ограничивающее свободу объединения, собраний и выражения мнений (например, законодательство об «иностранных агентах», законодательство о «нежелательных организациях», законодательство об «экстремизме», новые положения Уголовного кодекса, касающиеся высказываний о войне и вооруженных силах).

Другие правозащитные вопросы, касающиеся, например, прав беженцев, меньшинств, лиц, находящихся в местах лишения свободы, и ЛГБТКИ+, имеют прямое отношение к изучаемым в докладе основным вопросам также и в связи с тем, что правозащитники, журналисты и адвокаты, в отношении которых применяются ограничительные меры, зачастую занимаются защитой прав этих уязвимых групп. Более того, представители этих групп составляют важную часть гражданского общества. Поскольку детально рассмотреть все вопросы не представляется возможным, эти темы затрагиваются лишь в той мере, в какой они напрямую связаны с основной темой⁵. Тем не менее выбор тематики ни в коем случае не призван обозначить приоритетность вопросов прав человека в России: все они имеют крайне важное значение.

Следует также сделать оговорку в отношении законодательства о выборах. Детальный его анализ и рассмотрение обвинений в фальсификации выборов выходят за рамки данного исследования. Тем не менее в той мере, в какой лишение права голоса сопровождается другими ограничительными мерами, оно также будет упомянуто.

Согласно заявлению об учреждении миссии, при исследовании следует придерживаться гендерного подхода. Соответственно, там, где это целесообразно,

⁵ Например, Федеральный закон от 29 июня 2013 года № 135-ФЗ «О пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений» ограничивает свободу слова, являясь при этом дискриминационным по отношению к представителям ЛГБТКИ+ и затрагивая их частную жизнь.

указывается, в какой степени принятые властями меры свидетельствуют о гендерной предвзятости⁶.

В основу исследования легли только события, наблюдаемые в России. Данный документ не является сравнительным докладом.

с) Территориальный охват

В докладе рассматривается официально признанная территория Российской Федерации.

2) Основные источники информации

При изучении фактов в рамках этого доклада использовались три типа информации, а именно: законодательство РФ, сведения о его применении на практике и «действия правительства».

Что касается законодательства РФ⁷, то оно полностью доступно онлайн⁸.

Информация об административном и судебном применении норм законодательства присутствует в сети Интернет лишь частично⁹. В некоторых случаях судебные или административные акты не публикуются или публикуются не полностью. В таких ситуациях изучались сообщения из новостных и других источников.

При анализе «действий правительства» для установления фактов использовались новостные сообщения, доклады НПО, а также информация из социальных сетей. Важнейшим источником информации стали беседы с представителями российского гражданского общества, проживающими как в самой стране, так и за ее пределами. Дополнительно происходил обмен информацией с представителями НПО, включая Комитет по защите журналистов (СРЖ), Международную федерацию прав человека (FIDH), организацию «Дом свободы», фонд «Фронтлайн дефендерс», фонд «Дом прав человека».

Почти все интервью проводились онлайн, как правило, в течение часа. С отдельными респондентами обмен происходил в письменной форме. Некоторые из респондентов дали согласие на упоминание своего имени в докладе¹⁰, в то время как

⁶ В основном это касается мер, принимаемых в отношении женщин при задержании во время демонстраций. Также это прослеживается в линии официальной пропаганды.

⁷ Законодательство включает в себя законы и подзаконные акты (законы, постановления и распоряжения).

⁸ <http://actual.pravo.gov.ru/>; <http://www.consultant.ru/popular/?ysclid=l7ajc3kpkz182731089>; <https://www.garant.ru/doc/law/?ysclid=l7ajcj02ac964418909>.

⁹ Например, реестры иностранных агентов, которые ведет Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор); сайт Роскомнадзора, <https://rkn.gov.ru/>; официальный Telegram-канал Роскомнадзора, https://t.me/rkn_tg.

¹⁰ Галина Арапова (Центр защиты прав СМИ), Светлана Ганнушкина (Комитет «Гражданское содействие»), Татьяна Глушкова (правозащитный центр «Мемориал»), Лев Гудков («Левада-центр»), Дарья Короленко,

другие предпочли остаться анонимными. В этой связи докладчик хочет подчеркнуть, что после 24 февраля 2022 года были приняты новые положения уголовного законодательства, которые могут быть применимы к интервью, проводившимся в рамках этой миссии¹¹. Кроме того, лица, давшие интервью иностранным экспертам, могут столкнуться с отрицательными последствиями в связи с изменениями в законодательстве об «иностранцах-агентах». Исходя из этого, докладчик считает решение не разглашать имена респондентов полностью оправданным.

По мере возможности предоставленная информация проверялась. Источники указываются в сносках, там, где это необходимо, оговаривается вопрос их достоверности.

Доклад опирается также на научные публикации и отчеты. При этом академические аналитические материалы цитируются только в тех случаях, когда в них содержатся сведения, способствующие установлению фактов, или когда приводятся прямые цитаты из них.

Незамедлительно после начала миссии 18 августа 2022 года докладчик обратилась к постоянному представителю Российской Федерации в ОБСЕ Александру Лукашевичу с запросом об организации посещения страны в соответствии с пунктом 10 Московского механизма. Хотя постоянное представительство подтвердило получение письма, ответа на запрос о сотрудничестве не последовало. Таким образом, посещение страны оказалось невозможным. Докладчик также направила восемь писем в постоянное представительство РФ при ОБСЕ на имя руководителей или представителей тех российских государственных органов, которые она сочла наиболее осведомленными по теме доклада (Игорь Краснов (Генеральный прокурор РФ), Валерий Зорькин (председатель Конституционного суда), Константин Чуйченко (министр юстиции РФ), Татьяна Москалькова (Уполномоченный по правам человека в РФ), Александр Бастрыкин (председатель Следственного комитета РФ), Андрей Клишас (председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству), Андрей Липов (руководитель Роскомнадзора) и Михаил Федотов (председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека¹²)). Однако ответов получено не было. Кроме того, 27 августа 2022 года Татьяне Москальковой было направлено электронное письмо, ответа на которое не последовало.

Для восполнения недостатка прямой информации от российских властей докладчик тщательно изучила все косвенные источники, такие как главные страницы сайтов министерств РФ, доклады РФ в международные организации, заявления в судебных процессах, указывающие на позицию России, заявления Президента РФ и другие официальные сообщения.

Александр Лохмутов, Виолетта Фицнер (все – ОВД-Инфо), Денис Шедов (ОВД-Инфо, правозащитный центр «Мемориал»), Анна Винкельман («Новая газета Европа») и Леонид Волков (Фонд борьбы с коррупцией).

¹¹ См., например, положения о сотрудничестве на конфиденциальной основе с иностранным государством, международной либо иностранной организацией (ст. 275.1 УК РФ), о распространении заведомо ложной информации (ст. 207.1, ст. 207.2 УК РФ), в том числе об использовании Вооруженных Сил РФ (ст. 207.3 УК РФ) и другие положения.

¹² Была допущена ошибка, поскольку нынешним председателем Совета является г-н Фадеев.

Дополнительно были проведены интервью с российскими коллегами, работающими или работавшими в различных государственных учреждениях. Они также пожелали сохранить анонимность.

Докладчик приняла во внимание всевозможные международные источники, например оценки положения с правами человека в России, подготовленные международными органами (Совет по правам человека, Комитет по правам человека, другие договорные органы ООН, Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Венецианская комиссия, Комиссар по правам человека Совета Европы, Европейский суд по правам человека).

Кроме того, было проведено несколько интервью с представителями международных организаций. Среди них – Председатель Европейского суда по правам человека Роберт Спано, Комиссар по правам человека Совета Европы Дуня Миятович, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Тереза Рибейро, Председатель Венецианской комиссии Клер Бази-Малори, Генеральный секретарь Венецианской комиссии Симона Граната-Менгини и бывший Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Дэвид Кей.

В общей сложности в период с 19 по 30 августа 2022 года было опрошено 29 человек.

Последний раз к указанным интернет-источникам обращались 30 августа 2022 года.

3) Отбор материала

Несмотря на то что сроки проведения миссии были крайне сжатыми, докладчику удалось собрать гораздо больше материала, чем можно было включить в доклад. Это объясняется значительным масштабом проблем в правозащитном поле, с которыми сталкивается гражданское общество в России. Объем принимаемых законодательных изменений в отношении свободы выражения мнений, собраний и объединения указывает на то, с какой скоростью меняется обстановка. Как представляется, первоочередной задачей обозначено обеспечение соблюдения нового законодательства, в связи с чем поступает много сообщений о конкретных делах. Этим объясняется необходимость отбора материала при составлении доклада. В докладе предпринята попытка обозначить конкретные проблемы, связанные с новым законодательством, с учетом того, как ситуация развивалась на протяжении многих лет. Дополнительно приводятся примеры, иллюстрирующие общие тенденции.

4) Дублирование с другими докладами ОБСЕ в рамках Московского механизма

За небольшой промежуток времени в рамках Московского механизма было принято три доклада, прямо или косвенно касающихся России.

а) Доклад назначенного в рамках Московского механизма докладчика ОБСЕ о предполагаемых нарушениях прав человека и безнаказанности в Чеченской Республике Российской Федерации

1 ноября 2018 года 16 государств-участников выступили с требованием о применении Московского механизма человеческого измерения ОБСЕ в отношении Российской Федерации в связи с «обвинениями в безнаказанности зафиксированных нарушений прав человека в Чечне в период с января 2017 года по настоящее время, направленных, в частности, против отдельных лиц в связи с их предполагаемой или фактической сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью, а также против правозащитников, адвокатов, независимых средств массовой информации, организаций гражданского общества и других лиц и организаций. К зафиксированным нарушениям прав человека относятся: притеснения и преследования, произвольные или незаконные задержания или содержание под стражей, пытки, насильственные исчезновения и внесудебные казни»¹³. Доклад, переданный государствам-участникам 13 декабря 2018 года, охватывает период с января 2017 года по ноябрь 2018 года¹⁴.

Доклад 2018 года и настоящий доклад в некоторой степени пересекаются, поскольку подавление сообщества ЛГБТКИ+ в Чечне является частью подавления гражданского общества в целом. Помимо этого, в обоих документах освещается положение правозащитников, адвокатов, организаций гражданского общества и независимых СМИ. Тем не менее в докладе 2018 года рассматривается только Чечня, то есть конкретный регион, который считается отличным от остальной России. Тема определена достаточно узко, временной промежуток ограничен двумя годами (2017–2018).

Выводы ноябрьского доклада ОБСЕ 2018 года тем не менее актуальны для настоящего анализа, особенно с учетом того, что по ним не было предпринято каких-либо действий¹⁵. Автор настоящего доклада полностью поддерживает рекомендации доклада 2018 года. В то же время охват текущей миссии шире и не имеет схожих территориальных или временных ограничений. Чеченский регион, права ЛГБТКИ+ и период с 2017 по 2018 год не рассматриваются в настоящем докладе¹⁶.

¹³ Совместное письмо 16 запрашивающих государств-участников от 1 ноября 2018 года, в котором содержится ссылка на п. 12 Документа Московского совещания, и совместное письмо 16 запрашивающих государств-участников от 5 ноября 2018 года, в котором содержится уведомление о назначении докладчика.

¹⁴ Доклад назначенного в рамках Московского механизма докладчика ОБСЕ о предполагаемых нарушениях прав человека и безнаказанности в Чеченской Республике Российской Федерации: https://www.osce.org/files/Moscow%20Mechanism%20Report%20translation_unofficial%20translation.pdf (далее – ноябрьский доклад ОБСЕ 2018 года).

¹⁵ См. Совместное заявление о задействовании Московского механизма: нарушения прав человека в Российской Федерации, 28 июля 2022 года (на англ. языке), URL: <https://osce.usmission.gov/joint-statement-on-invoking-the-moscow-mechanism-human-rights-violations-and-abuses-in-the-russian-federation/>.

¹⁶ Пояснения по данному докладу см. выше.

б) Доклад ОБСЕ о нарушении норм международного гуманитарного права и права прав человека, военных преступлениях и преступлениях против человечности

3 марта 2022 года Украина, при поддержке 45 государств-участников, инициировала применение Московского механизма ОБСЕ в области человеческого измерения в отношении «возможных нарушений обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, а также нарушений и злоупотреблений в области международного права прав человека и международного гуманитарного права»¹⁷.

В этом докладе рассматривались возможные нарушения обязательств в рамках ОБСЕ, совершенные на территории Украины, в то время как настоящий доклад посвящен возможным нарушениям, совершенным на территории Российской Федерации. Тем не менее некоторые темы пересекаются, так как в этом документе также рассматривалось нарушение Россией прав на свободу выражения мнений¹⁸ и объединения¹⁹, но с акцентом на нарушения в условиях вооруженного конфликта. В докладе, опубликованном в марте 2022 года, также затрагивался вопрос пропаганды в школах²⁰.

Таким образом, наблюдается некоторое тематическое дублирование, например, при рассмотрении законодательства, принятого до или после начала войны, а также практики, наблюдаемой как на оккупированных украинских территориях, так и в России.

в) Доклад ОБСЕ о нарушении норм международного гуманитарного права и права прав человека, военных преступлениях и преступлениях против человечности

2 июня 2022 года делегации 45 государств-участников, после консультаций с Украиной, задействовали Московский механизм человеческого измерения ОБСЕ в соответствии с пунктом 8 Московского документа с целью «рассмотреть, доработать и развить выводы доклада Московского механизма, полученного государствами-участниками ОБСЕ 12 апреля» и рассматривающего «правозащитные и гуманитарные последствия вторжения Российской Федерации и актов войны, поддержанных Беларусью, для народа Украины в пределах международно признанных границ и территориальных вод Украины»²¹.

Поскольку этот доклад составлен в рамках дальнейшей работы по итогам мартовского доклада ОБСЕ 2022 года, он не отличается от предыдущего в плане тематического дублирования с настоящим докладом.

¹⁷ Доклад о нарушении норм международного гуманитарного права и прав человека, военных преступлениях и преступлениях против человечности, URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/f/517812.pdf> (далее – доклад ОБСЕ, март 2022 года).

¹⁸ Доклад ОБСЕ, март 2022 года, с. 59 и далее.

¹⁹ Доклад ОБСЕ, март 2022 года, с. 79 и далее.

²⁰ Доклад ОБСЕ, март 2022 года, с. 70; см. понятие «военная агрессия» на с. 116.

²¹ Доклад о нарушении норм международного гуманитарного права и права прав человека, военных преступлениях и преступлениях против человечества (на англ. языке), URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/522616.pdf>.

III) Структура доклада

Основная часть доклада В) составлена в соответствии со структурой мандату миссии. В первую очередь представлен анализ того, насколько Россия выполняет как в законодательстве, так и в правоприменительной практике принятые ею в рамках ОБСЕ обязательства в области человеческого измерения. Этот раздел начинается с описания конституционных рамок, определяющих функционирование «вертикали власти», так как это важно для понимания сферы деятельности гражданского общества в России. Дополнительно была изучена деятельность органов, ответственных за защиту прав человека и гражданского общества. На фоне этого освещаются важнейшие реформы российского законодательства, приведшие к ограничению прав на свободу выражения мнений, собраний и объединения, а также сопутствующие последствия для гражданского общества. Затем эти изменения в законодательстве и практике оцениваются с учетом стандартов ОБСЕ. В заключительной части главы освещаются основные тенденции развития, а также краткосрочные и долгосрочные последствия принятия законодательства.

В части С) освещаются предпринятые российским правительством действия, которые привели к нынешней ситуации с правами человека и основными свободами в стране. Так, в ней приводятся конкретные меры, которые, как представляется, привели к общей атмосфере неопределенности и страха.

В части D) объясняется взаимосвязь между положением с правами человека в России и международным миром и безопасностью. Здесь подчеркиваются недостатки нынешней системы, при которой пересечение «красной черты» вызывает тревогу, но не имеет каких-либо четких последствий.

В части E) содержатся рекомендации, адресованные Российской Федерации, ОБСЕ и международному сообществу.

IV) Терминология

В докладе будет использована та же терминология, что и в докладе ОБСЕ, опубликованном в марте 2022 года. Будут использоваться формулировки «война» и «военная агрессия», а не «специальная военная операция», предусмотренная законодательством РФ²².

²² Статья 207.3 УК РФ (Публичное распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации) трактуется как запрет на использование слова «война» для обозначения агрессии против Украины. Официально используется термин «специальная военная операция» или сокращение «СВО».

В) Соблюдение Россией в законодательстве и в правоприменении принятых в рамках ОБСЕ обязательств в области человеческого измерения

1) Конституционные рамки и правоприменение

1) Конституционные принципы, отражающие обязательства России в рамках ОБСЕ

С момента принятия Конституции РФ в 1993 году в нее неоднократно вносились поправки, наиболее значимые из которых были сделаны в 2020 году²³, при этом ее основополагающие принципы «демократии, верховенства закона и федерализма» остались без изменений²⁴. Права человека считаются «высшей ценностью, защита которой является обязанностью государства»²⁵; это положение также не менялось. То же самое касается принципа разделения властей²⁶, плюрализма²⁷, и значимости международных гарантий прав человека²⁸. Все эти положения являются частью первой главы Конституции РФ и не могут быть изменены посредством обычной процедуры внесения поправок. Для этого необходимо задействование сложной процедуры²⁹, которая до настоящего времени не применялась. Таким образом, первая глава Конституции РФ отражает основополагающие принципы ОБСЕ.

Права человека регулярно упоминаются в риторике российских официальных лиц, например президента, даже для оправдания войны против Украины. При этом, как правило, используется общий термин «права человека» без рассмотрения конкретных

²³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (принятый референдумом 1 июля 2020 года). Подробный анализ представлен Венецианской комиссией в Заключении о внесении правок к Конституции и порядке их принятия, заключение № 992/2020 от 21 марта 2021 года.

²⁴ Статья 1 Конституции РФ: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

²⁵ Статья 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

²⁶ Статья 10 Конституции РФ: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

²⁷ Статья 13 Конституции РФ: «1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. 2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. 4. Общественные объединения равны перед законом. 5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

²⁸ Статья 17 Конституции РФ: «1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. 2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. 3. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

²⁹ Статья 135 Конституции РФ.

прав человека, таких как свобода выражения мнений, свобода собраний или свобода объединения³⁰.

Хотя принципы, лежащие в основе Конституции РФ, не пересматривались, существенно изменилось распределение власти как на федеральном уровне, так и между центром и регионами. Основная власть, особенно в вопросах обеспечения правопорядка, сосредоточена в руках Президента.

2) Формирование вертикали власти

а) Концентрация власти на федеральном уровне

Конституция Российской Федерации уже с момента ее принятия в 1993 году была в значительной степени ориентирована на Президента страны. При этом в последние десятилетия наблюдается тенденция к еще большему усилению влияния Президента. Самым последним изменением стала конституционная реформа 2020 года³¹.

В рамках данной миссии особый интерес представляет последовательный переход правоохранительной сферы под прямое подчинение Президента.

Российские спецслужбы, а именно Федеральная служба безопасности (ФСБ РФ)³², Служба внешней разведки (СВР РФ)³³ и Федеральная служба охраны (ФСО РФ)³⁴, находились под контролем Президента РФ еще до 2000 года.

В 2010 году Следственный комитет Российской Федерации (СК РФ) был выделен из состава Генеральной прокуратуры и передан в прямое подчинение Президенту³⁵.

В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2015 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» была создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Национальная гвардия, Росгвардия). Частями 1 и 2 статьи 6 данного закона Национальная гвардия переводится в прямое подчинение Президента РФ. В части 1 статьи 2 перечисляются задачи войск Национальной гвардии, однако данный перечень не является исчерпывающим. Так, в части 2 статьи 2 предусматривается, что Президент РФ вправе возлагать на Национальную гвардию иные задачи «в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами», при этом не уточняется, какие именно. Национальная гвардия пришла на смену Внутренним войскам и включает

³⁰ См., например, обращение президента Путина 24 февраля 2022 года, где он говорит о «высоких ценностях прав и свобод человека, исходя из тех реалий, которые сложились на сегодня за все послевоенные десятилетия», URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67843>.

³¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (принятый референдумом 1 июля 2020 года).

³² См. часть 2 статьи 1 Федерального закона от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

³³ См. статью 12 Федерального закона от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке».

³⁴ См. часть 3 статьи 12 Федерального закона от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране».

³⁵ Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете РФ».

в себя также Специальный отряд быстрого реагирования (СОБР) и Отряд мобильный особого назначения (ОМОН). Все три структуры ранее находились в ведении Министерства внутренних дел РФ.

Поправки к Конституции РФ 2020 года дополнительно усиливают существующие обширные полномочия Президента РФ в области правоохранительной деятельности. Во исполнение новой части б.1) статьи 83 Конституции РФ в Указе Президента РФ от 21 января 2020 года № 21 перечисляются федеральные органы, переданные ему в прямое подчинение. В частности, к ним отнесены Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство юстиции и Министерство внутренних дел, в ведении которого по-прежнему находятся отдельные правоохранительные органы, прежде всего полиция.

Данными поправками также были перераспределены полномочия по назначению должностей в системе государственного обвинения, уже имеющей централизованную структуру (часть е.1) статьи 83 Конституции РФ)³⁶. Статья 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает право Президента РФ назначать и освобождать от должности Генерального прокурора после консультаций с Советом Федерации (одобрение последнего не требуется). Ранее влияние Президента РФ ограничивалось выдвижением кандидатуры, которая утверждалась или отвергалась Советом Федерации. С внесением изменений оно стало охватывать и кадровые вопросы. Введенная в 2014 году статья 15.1³⁷ распространяет влияние Президента РФ и на нижестоящие уровни, наделяя его правом единолично назначать и освобождать от должности прокуроров субъектов Российской Федерации. Конституционными поправками 2020 года отменяется требование о согласовании кандидатур с соответствующим органом субъекта Федерации, кандидатура вносится Генеральным прокурором РФ Президенту РФ, который производит назначение после консультаций с Советом Федерации. Иные нижестоящие должностные лица также в некоторых случаях назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ³⁸.

Полномочия Президента РФ были дополнительно расширены в результате конституционной реформы срока полномочий. В 2008 году срок полномочий был увеличен с 4 до 6 лет³⁹. Поправками к Конституции РФ 2020 года⁴⁰ было сохранено ограничение продолжительности пребывания в должности президента двумя сроками, при этом было аннулировано ограничение, касающееся следующих друг за другом сроков. Данные изменения не коснулись мандатов, предшествующих принятию поправок. Таким образом, действующему президенту Путину разрешено оставаться у

³⁶ См. изменения, внесенные Федеральным законом от 9 ноября 2020 года № 367-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

³⁷ Часть 6 статьи 1 Федерального закона от 22 декабря 2014 года № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

³⁸ См. Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

³⁹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы».

⁴⁰ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (принятый референдумом 1 июля 2020 года).

власти еще два срока, не обязательно следующих подряд. Такое же исключение предусмотрено и для бывшего президента Медведева. Эта реформа была раскритикована Венецианской комиссией, так как подразумевает поправки к Конституции, касающиеся конкретно личностей действующего и бывшего президентов⁴¹.

б) Концентрация власти на уровне субъектов Российской Федерации

Как уже отмечалось, статья 1 Конституции РФ 1993 года подтверждает, что Россия является федеративным государством. Отношения между Федерацией и ее субъектами подробно изложены в ряде статей Конституции РФ 1993 года⁴² и нескольких федеральных законах⁴³. Вместе с тем, начиная с 2000 года наблюдается сокращение федерального характера организации субъектов Российской Федерации⁴⁴.

13 мая 2000 года президент Путин издал указ о создании федеральных округов⁴⁵. Округа объединяют субъекты Российской Федерации в группы, каждую из которых возглавляет «полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе», входящий в состав администрации президента. Округа не прописаны в Конституции РФ, и в качестве правовой основы их учреждения служит Указ Президента. В соответствии с преамбулой Указа, существующие восемь округов учреждены «в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений». Создание федеральных округов позволяет распространить власть президента на регионы без участия федеральных министерств и субъектов Российской Федерации. Это также позволяет координировать деятельность федеральных органов под началом президента.

Наиболее важная реформа касается Совета Федерации, верхней палаты российского парламента (Федерального Собрания), представляющей субъекты Российской Федерации. Федеральным законом от 5 августа 2000 года⁴⁶ главы исполнительной власти субъектов Федерации утратили место в Совете Федерации по

⁴¹ Венецианская комиссия, Промежуточное заключение о конституционных поправках и процедуре их принятия, 23 марта 2021 года, CDL-AD(2021)005, с. 13 и далее.

⁴² Статьи 3, 5, 8, 10, 11, 65–68, 70–74 и 76–78 Конституции 1993 года.

⁴³ Наиболее важным является Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; заменен (частично только с 1 января 2023 года) Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁴⁴ Анализ состояния российской региональной демократии в целом представлен Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, доклад №. CG37(2019)11final от 30 октября 2019 года, с. 51 и далее.

⁴⁵ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

⁴⁶ Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»; заменен Федеральным законом 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»; заменен Федеральным законом 22 декабря 2020 года № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

должности и были обязаны направлять своего представителя, исполняющего эти обязанности. Утраченный прямой контакт Москвы с главами субъектов Федерации был восполнен созданием Государственного Совета Российской Федерации, совещательного органа с участием президента РФ⁴⁷. Государственный Совет был закреплен в Конституции поправками 2020 года⁴⁸ и теперь регулируется Федеральным законом от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

Влияние президента в верхней палате парламента было усилено введенным в 2014 году правом выдвигать в Совет Федерации «представителей Российской Федерации», составляющих максимум 10 процентов от общего числа членов Совета Федерации, то есть 17 членов⁴⁹. После внесения поправок в Конституцию в 2020 году их количество было увеличено до 30, из них до 7 могут быть назначены пожизненно⁵⁰.

Наиболее значимым усилением субъектов Российской Федерации стала предоставленная им в 2012 году возможность вновь ввести прямые выборы главы высшего исполнительного органа власти⁵¹, которые с 2004 по 2012 год заменялись процедурой утверждения соответствующими законодательными собраниями кандидатур, выдвигаемых президентом⁵². Сегодня большинство субъектов Российской Федерации пользуются этой возможностью. Однако так называемый «муниципальный фильтр» приводит к ограничению допуска потенциальных кандидатов от независимых

⁴⁷ Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 года № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации».

⁴⁸ Часть е.5) статьи 83 Конституции РФ с изменениями, введенными Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (принятый референдумом 1 июля 2020 года).

⁴⁹ Часть 2 статьи 95 Конституции РФ с изменениями, внесенными Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

⁵⁰ Часть 2 статьи 95 Конституции РФ с изменениями, введенными Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (принятый референдумом 1 июля 2020 года).

⁵¹ Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», вносящий изменения в часть 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». На сегодня заменен статьями 22, 23, 24 Федерального закона от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁵² См. Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; при президенте Ельцине прямые выборы глав исполнительной власти были возможны в некоторых субъектах, а с 1995 года – во всех субъектах федерации; см. обзор «Как менялись законодательные основы выборов глав субъектов России», URL: <https://tass.ru/info/12514329>.

и оппозиционных партий⁵³. В Государственной Думе в 2019 году⁵⁴ обсуждалось общероссийское снижение муниципального фильтра до 5 процентов, но мера реализована не была. Дополнительно существует так называемый «президентский фильтр», согласно которому в случае «утраты доверия президента РФ» высшее должностное лицо субъекта РФ прекращает выполнение своих обязанностей⁵⁵.

Конституционные поправки 2020 года еще больше меняют облик федерализма в России. Были расширены полномочия Федерации (статья 71 Конституции РФ) и совместные полномочия Федерации и ее субъектов (статья 72 Конституции РФ). «Организация публичной власти» стала компетенцией уровня Федерации (статья 71 г) Конституции РФ). В результате муниципальные и региональные государственные служащие будут интегрированы в федеральные структуры⁵⁶.

Поправки также вводят новое понятие «единая система публичной власти в Российской Федерации»⁵⁷, охватывающее все уровни власти – федеральный, региональный и местный. Согласно части 3 статьи 132 Конституции РФ, эти органы власти «осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»⁵⁸. На президента РФ возложена задача по координации и обеспечению функционирования этих органов (часть 2 статьи 80 Конституции РФ, часть 2 статьи 1 Закона). В связи с чем он наделен широкими полномочиями, включая даже право не применять акты, противоречащие федеральному законодательству, основным правам или международному праву (часть 5 статьи 2 Закона), а также право применять санкции в отношении главы исполнительной власти субъекта РФ вплоть до отрешения его от должности (ст. 29 Закона). Дополнительно был отменен предельный срок полномочий для глав исполнительной власти⁵⁹. Создание «единой системы публичной власти в Российской Федерации»

⁵³ Для поддержки права кандидата выдвигаться в качестве главы исполнительной власти субъекта Федерации, ему необходимо получить одобрение от 5 до 10 процентов депутатов соответствующего законодательного собрания, представляющих не менее 75 процентов муниципальных образований; см. подробнее в: *Solovev S. G., Mayorov V. I., Petrov A. Y. Legal Construction of the 'Municipal Filter' for Developing Local Self-Government in Russia.* – In: *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, [S.l.], v. 9, n. 5, p. 1771–1775, sep. 2018.

⁵⁴ См. <https://www.interfax.ru/russia/657669>.

⁵⁵ Статья 19, пункт 1 г) Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; заменен пунктом 3 части 1 статьи 28 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁵⁶ Венецианская комиссия, Заключение о конституционных поправках и процедуре их принятия, 21 марта 2021 года, CDL-AD(2021)005, с. 24 и далее (далее – Заключение ВК 2021 года о конституционных поправках).

⁵⁷ Часть 2 статьи 80, часть 3 статьи 132 Конституции РФ, части 1–5 статьи 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁵⁸ Перевод взят из Заключения ВК 2021 года о конституционных поправках, с. 13 и далее.

⁵⁹ Часть 5 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не имеет эквивалентной нормы в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в частности, см. часть 2 статьи 20 Закона 2021 года.

является чрезвычайно важным изменением, обеспечивающим соответствие того, что делается на нижестоящих уровнях, тому, что делается на высшем уровне.

Таким образом, государственная структура России отличается централизацией, и в центре ее находится президент РФ. Российские и зарубежные СМИ и ученые, а также сам президент Путин, описывая желаемую форму правления, используют термин «вертикаль власти», во главе которой стоит президент.

По мнению Венецианской комиссии, введение в 2020 году федеральной компетенции по «организации публичной власти» (статья 71 г) Конституции РФ) и президентских полномочий по координации органов публичной власти «серьезно ограничивает региональную и местную автономию»⁶⁰. Предусмотренный Конституцией РФ федерализм как важнейшая основа системы сдержек и противовесов в российской правовой системе становится слабее⁶¹ и все больше замыкается на президенте, причем эта тенденция началась еще в 2000 году.

Существенное усиление власти президента можно заметить и на федеральном уровне. Президент становится центральной фигурой, особенно в области правоохранительной деятельности: все разведывательные и специальные силы находятся в его непосредственном подчинении. В то же время Министерство внутренних дел, с 2020 года находящееся в непосредственном подчинении президента, продолжает возглавлять «обычные» правоохранительные органы, такие как полиция и следственные органы .

Согласно принятым в рамках ОБСЕ обязательствам в области человеческого измерения, важнейшую роль играет плюрализм⁶². Достичь его можно через обеспечение широкого участия, прозрачности процессов⁶³, в том числе федерализма и сильных региональных и местных органов власти, в соответствии с конституционными традициями отдельно взятого государства⁶⁴. Эти составляющие демократического общества лежат в основе выполнения других обязательств в рамках ОБСЕ в области человеческого измерения.

Докладчик с озабоченностью отмечает, что концентрация власти в руках президента РФ пагубно сказывается на контрольных механизмах, обеспечивающих верховенство права и соблюдение обязательств в рамках ОБСЕ в области человеческого измерения. В докладе будет отражено, что это относится, в частности, к правоприменительной практике.

⁶⁰ См. Заключение ВК 2021 года о конституционных поправках, с. 24 и далее.

⁶¹ Заключение ВК 2021 года о конституционных поправках, с. 24.

⁶² Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 5–29 июня 1990 года (далее – Копенгагенский документ 1990 года), Парижская хартия для новой Европы, Встреча глав государств и правительств государств – участников СБСЕ, 19–21 ноября 1990 года (далее – Парижский документ 1990 года).

⁶³ Заключительный документ шестнадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, 4–5 декабря 2008 года.

⁶⁴ Документ третьего саммита глав государств и правительств государств – участников СБСЕ в Хельсинки, 9–12 июля 1992 года, пункт 53 (далее – Хельсинкский документ 1992 года).

3) Органы, ответственные за защиту прав человека и гражданское общество в РФ

Права человека широко освещены в Конституции РФ⁶⁵. Обязанность по их защите закреплена в Конституции РФ и других нижестоящих актах и возложена на определенные государственные институты.

а) Конституционный Суд РФ

Задачи Конституционного Суда описаны в Конституции следующим образом:

«Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации» (часть 1 статьи 125).

Статус Конституционного Суда РФ в конституционной системе был фундаментально изменен реформой 2020 года. Согласно поправкам 2020 года, президент РФ не только имеет право «представлять кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации» (статья 83 е)), но также «вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации» (статья 83 (пункт е.3)). Таким образом, Конституция РФ предусматривает прямое вмешательство главы исполнительной власти в осуществление конституционной юрисдикции. Кроме того, с 2020 года количество судей было сокращено с 19 до 11 (статья 125 (пункт 1)).

Еще одной примечательной реформой, проведенной после конституционной реформы, стал запрет на публикацию особых и совпадающих мнений судей. Их не только нельзя прикладывать к вынесенным решениям, но и самим судьям запрещено публично на них ссылаться. Это, вероятно, единственный в своем роде пример ограничения свободы выражения мнений, применяемый к судьям Конституционного Суда⁶⁶.

⁶⁵ Глава 2 Конституции РФ, статьи 17–64.

⁶⁶ Статья 76 Федерального конституционного закона от 21 июня 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в редакции Федерального конституционного закона от 9 июня 2020 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «Особое мнение или мнение судьи приобщается к протоколу заседания Конституционного Суда Российской Федерации и хранится вместе с ним. Судья Конституционного Суда Российской Федерации не вправе обнародовать особое мнение или мнение в какой-либо форме или публично на него ссылаться».

В первые годы после своего создания Конституционный Суд РФ играл важную роль в защите прав человека и выносил важные решения, например, о моратории на применение смертной казни в России⁶⁷. Несмотря на это, еще до проведения фундаментальной реформы в 2020 году, его роль в защите прав человека значительно снизилась.

Хотя Конституционный Суд РФ и рассматривал некоторые принятые в 2010-х годах законодательные акты, которые существенно ограничивали права человека (закон об иностранных агентах⁶⁸ и закон, запрещающий пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений⁶⁹), он так и не признал ни один из них несовместимым с Конституцией. В лучшем случае предлагалось изменить некоторые формулировки⁷⁰, в то время как общий подход нового законодательства одобрялся. Таким образом, аргументация Конституционного Суда РФ использовалась представителями РФ на международных площадках для обоснования позиции России в отношении «пропаганды гомосексуализма»⁷¹ и «иностранных агентов»⁷², поскольку оба вопроса подвергаются значительной критике международного сообщества.

Помимо этого, Конституционный Суд РФ сыграл важную роль в создании механизма проверки совместимости постановлений Европейского суда по правам

⁶⁷ Конституционный Суд РФ, определение от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р.

⁶⁸ См. Конституционный Суд РФ, постановление от 8 апреля 2014 года № 10-П (одно особое мнение); см. также Конституционный Суд РФ, определение от 18 июля 2017 года № 1738-О (по жалобе «Левада-центра» на регистрацию в качестве иностранного агента, которая была признана неприемлемой; одно особое мнение); подробнее о законодательстве об «иностранных агентах» см. ниже.

⁶⁹ Конституционный Суд РФ, постановление от 23 сентября 2014 года № 24-П; подробнее о законодательстве о пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений см. ниже.

⁷⁰ В постановлении от 8 апреля 2014 года № 10-П касательно закона об иностранных агентах, Конституционный Суд РФ в первую очередь выразил обеспокоенность размером минимальных штрафов; см. краткое изложение, ЕСПЧ, ЭКОЗАЩИТА и другие против России, 14 июня 2022 года, жалоба № 9988/13 и др., пункт 36 и далее.

⁷¹ См. Комитет ООН по правам человека, восьмой периодический доклад, представленный Российской Федерацией в соответствии со статьей 40 Пакта, подлежащий представлению в 2019 году, 8 апреля 2019 года, документ ООН CCPR/C/RUS/8, пункты 374–376: «По своему конституционно-правовому смыслу оно направлено на защиту таких конституционно значимых ценностей, как семья и детство, а также на предотвращение причинения вреда здоровью несовершеннолетних, их нравственному и духовному развитию и не предполагает вмешательства в сферу индивидуальной автономии, включая сексуальное самоопределение личности. Данная норма не имеет целью запрещение или официальное порицание нетрадиционных сексуальных отношений, не препятствует беспристрастному публичному обсуждению вопросов правового статуса сексуальных меньшинств, а также использованию их представителями всех не запрещенных законом способов выражения своей позиции по этим вопросам и защиты своих прав и законных интересов, включая организацию и проведение публичных мероприятий. Противоправными могут признаваться только публичные действия, целью которых является распространение информации, популяризирующей среди несовершеннолетних или навязывающей им, в том числе исходя из обстоятельств совершения данного деяния, нетрадиционные сексуальные отношения. Тем самым был определен возможный баланс между правами сексуальных меньшинств и правами несовершеннолетних».

⁷² Комитет ООН по правам человека, Ответы Российской Федерации на перечень вопросов в связи с ее восьмым периодическим докладом, 16 декабря 2020 года, документ ООН CCPR/C/RUS/RQ/8, пункт 124: «Возложение на иностранного агента обязанности до начала политической деятельности подать заявление о включении в соответствующий реестр направлено лишь на дополнительное обеспечение прозрачности (открытости) деятельности такой организации. Указанная обязанность сама по себе не нарушает прав такой некоммерческой организации».

человека с Конституцией РФ до их введения в действие⁷³, что противоречит обязательствам России по международному праву⁷⁴. В отношении дел «ЮКОС» против России⁷⁵ и Анчугов и Гладков против России⁷⁶, Конституционный Суд РФ постановил, что исполнение постановлений ЕСПЧ невозможно.

в) Уполномоченный по правам человека⁷⁷

Деятельность Уполномоченного по правам человека предусмотрена Конституцией РФ (статья 103). Согласно Закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁷⁸, его или ее роль заключается в «обеспечении гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»⁷⁹.

Назначение и отрешение от должности Уполномоченного по правам человека Думой регулируется 103-й статьей Конституции. Данное положение было изменено в ходе реформы 2020 года и содержит требование о том, что Уполномоченный по правам человека должен быть гражданином России без двойного гражданства или постоянного проживания в другой стране. Также было добавлено, что Уполномоченный по правам человека не должен открывать счета или размещать деньги в банках за пределами Российской Федерации, – запрет, который отражает ограничительную позицию закона об иностранных агентах⁸⁰.

Институт Уполномоченного по правам человека существует на федеральном и региональном уровнях. Уполномоченные по правам человека обладают достаточно широкими полномочиями, в частности, правом обращаться в государственные органы с конкретными жалобами⁸¹. В настоящий момент эффективность деятельности уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровнях оценивается по-разному. Роль Уполномоченного по правам человека на федеральном уровне описана в ноябрьском докладе ОБСЕ 2018 года по Чечне, где говорится, что уполномоченный «действительно обладает широкими полномочиями. Тем не менее,

⁷³ Конституционный Суд РФ, постановление от 14 июля 2015 года № 21-П.

⁷⁴ Заключение Венецианской комиссии по проекту поправок к Конституции РФ (Подписано президентом Российской Федерации 14 марта 2020 года), в связи с исполнением Российской Федерацией постановлений Европейского суда по правам человека, 18 июня 2020 года, CDL-AD (2020)009 (далее – Заключение ВК 2020 года об исполнении решений ЕСПЧ).

⁷⁵ Конституционный Суд РФ, постановление от 19 января 2017 года № 1-П (одно особое и одно совпадающее мнение).

⁷⁶ Конституционный Суд РФ, постановление от 19 апреля 2016 года № 12-П о возможности исполнения постановления УСПЧ по делу Анчугов и Гладков против России (право голоса заключенных) (два особых и одно совпадающее мнение).

⁷⁷ Омбудсмен.

⁷⁸ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

⁷⁹ Статья 1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

⁸⁰ См. ниже.

⁸¹ См. исчерпывающее описание в ноябрьском докладе ОБСЕ 2018 года, с. 31.

по-видимому, эти полномочия ограничены на практике». Следует отметить, что данное заявление было сделано в отношении ситуации в Чечне⁸². Опубликованный на официальном сайте доклад Уполномоченного по правам человека за 2021 год подробно описывает ее деятельность, в том числе в области защиты гражданских и политических прав. Например, часть 2.4 доклада посвящена свободе выражения мнений и защите журналистов. О задержаниях журналистов во время массовых демонстраций в начале 2021 года в нем говорится следующее:

«В обращениях о нарушениях прав журналистов на территории Российской Федерации сообщалось о фактах задержаний российскими правоохранительными органами журналистов в связи с их профессиональной деятельностью, о создании препятствий в поиске информации, недопуске журналистов на открытые заседания органов власти, нарушении правил пикетирования. Большинство жалоб касалось задержаний журналистов, освещавших несогласованные публичные мероприятия в январе – феврале 2021 года. По оценке Союза журналистов России в ходе несогласованных акций 23, 31 января и 2 февраля 2021 года были задержаны более 100 представителей СМИ, отмечены случаи незаконных требований документов и применения физического воздействия. Нами проводился постоянный мониторинг ситуации и при необходимости принимались меры по защите прав граждан совместно с компетентными органами»⁸³.

Далее в докладе освещается случай, когда журналистка была приговорена к административному аресту сроком на 4 и 10 суток. В результате прокурорской проверки данный приговор был пересмотрен и отменен, так как при вынесении решения не все обстоятельства были учтены⁸⁴. Тем не менее доклад не содержит каких-либо комментариев касательно задержания более 100 представителей СМИ. Это может быть иллюстрацией того, что проблемам в правозащитном поле внимание уделяется, при этом даже предоставляются статистические данные, однако это не сопровождается принятием серьезных мер для их решения.

По данным последних информационных сообщений Уполномоченного по правам человека, основное внимание в ее работе уделяется социальным вопросам, таким как получение пособий, воссоединение семей, уход за тяжелобольными людьми и облегчение положения заключенных. В 2022 году акцент делался на гуманитарной помощи в Донбассе⁸⁵.

Таким образом, докладчик приходит к выводу, что в контексте правозащитного кризиса, рассматриваемого в рамках этого доклада, роль Уполномоченного по правам человека незначительна. Докладчику сообщили, что на региональном уровне

⁸² Ноябрьский доклад ОБСЕ 2018 года, с. 37; например, Уполномоченный по правам человека поддержала инициативу расследования похищения, однако безрезультатно (ноябрьский доклад ОБСЕ 2018 года, с. 20); она также запрашивала перенос расследования дела из Чечни, также безуспешно (ноябрьский доклад ОБСЕ 2018 года, с. 29).

⁸³ Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Ежегодный доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год, с. 114, URL: <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady>.

⁸⁴ Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Ежегодный доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год, с. 115, URL: <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady>.

⁸⁵ См. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, раздел «Удалось», URL: https://ombudsmanrf.org/napravleniya_deyatelnosti/obrashheniya/udalos.

положение может быть другим. Существуют (немногочисленные) примеры того, как уполномоченные по правам человека непосредственно реагировали на срочные проблемы в правозащитном поле⁸⁶.

с) Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека

Согласно части 2 статьи 80 Конституции РФ, Президент РФ является «гарантом прав и свобод человека». Возложение этой обязанности на Президента РФ соответствует вертикальной структуре власти – какими полномочиями ни наделялись бы другие государственные органы, последнее слово должно быть за президентом, который находится на вершине пирамиды власти.

В этом контексте следует упомянуть Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, который является консультативным органом. Он образован в целях оказания содействия главе государства в реализации его или ее конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета⁸⁷. При Совете функционируют несколько постоянных комиссий, которые занимаются вопросами политических и гражданских прав⁸⁸.

Совет может принимать экспертные заключения, при условии их поддержки по меньшей мере половиной членов Совета. Если такой кворум не достигнут, члены Совета могут также принимать заявления «от имени Совета». В прошлом отдельные экспертные заключения Совета содержали критику принимаемых законов и учитывались международными наблюдательными органами. В частности, экспертное заключение об изменении статьи 20.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ), предусматривающей наказание за распространение в сети Интернет

⁸⁶ См. Заявление Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Павла Микова в связи с подачей Генпрокуратурой в Верховный суд иска о ликвидации «Мемориала», URL: <https://ombudsman.perm.ru/news/2021/11/12/9044/?ysclid=I7akmdw1k9136610351>; Смирнов И. Россия — особая страна, которая никогда не жила по закону. Свердловский омбудсмен Татьяна Мерзлякова — об отношениях граждан с силовиками и о громких делах 2021 года. — «Коммерсантъ», 10 декабря 2021 года, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5127613>.

⁸⁷ <http://www.president-sovet.ru/about/mission/>.

⁸⁸ Постоянная комиссия 2 по личным правам, <http://www.president-sovet.ru/about/permanent/1064/about/>; Постоянная комиссия 3 по политическим правам, <http://www.president-sovet.ru/about/permanent/1046/about/>; Постоянная комиссия 7 по правам человека в информационной сфере, <http://www.president-sovet.ru/about/permanent/1058/about/>.

информации в «неприличной» форме⁸⁹, цитировалось докладчиком ООН Дэвидом Кейем в его оценке⁹⁰.

После 24 февраля 2022 года Совет поднимал вопрос об отправке военнослужащих срочной службы воевать в Донбасс. Военной прокуратуре было поручено проверить эти факты, в результате чего некоторые солдаты были возвращены в Россию⁹¹. Примерами других тем, которые недавно рассматривал Совет, можно назвать открытие больниц для бездомных и инициирование их вакцинации от коронавирусной инфекции COVID-19, «дети Гулага» (воссоединение репрессированных детей с родителями), прекращение строительства в экологически уязвимых районах, государственную помощь детям с тяжелыми заболеваниями в приобретении редких и дорогостоящих препаратов⁹².

Важно также отметить, что Совет при Президенте РФ выступил с критикой закона об иностранных агентах⁹³, при этом ее поддержал не Совет в целом, а только отдельные комиссии. На рассмотрение Государственной Думы данное заключение было внесено через администрацию президента РФ. Исходя из полученных сведений, депутатами

⁸⁹ Экспертное заключение на принятые Государственной Думой закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и закон «О внесении изменений в статью 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», [http://www.president-sovet.ru/docs/expert_conclusions/ekspertnoe_zaklyuchenie_na_zakon_o_vnesenii_izmeneniya_v_fz_ob_informatsionnykh_tekhnologiyakh_i_o_zashchite_informatsionnykh_tekhnologiyakh/](http://www.president-sovet.ru/docs/expert_conclusions/ekspertnoe_zaklyuchenie_na_zakon_o_vnesenii_izmeneniya_v_fz_ob_informatsionnykh_tekhnologiyakh_i_o_zashchite_informatsionnykh_tekhnologiy/).

⁹⁰ Письмо Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, 1 мая 2019 года, OL RUS 4/2019.

⁹¹ См. заявление Пескова: «В связи с фактами присутствия ряда военнослужащих срочной службы в частях вооруженных сил, которые участвуют в проведении специальной военной операции на территории Украины, по указанию президента России в Главную военную прокуратуру направлены материалы для проверки и правовой оценки действий и наказания должностных лиц, ответственных за невыполнение этого указания»; см: «Путин поручил военной прокуратуре разобраться в ситуации с отправкой срочников на Украину», <https://tass.ru/politika/14013917>.

⁹² Президент Путин поднял некоторые из вопросов на заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека 21 декабря 2021 года, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67331>. В частности, вопрос, поднятый М. Ахмедовой касательно больниц и вакцинации для бездомных; «дети Гулага»: Совет выступил против законопроекта № 988493-7 «О внесении изменения в статью 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» (в части обеспечения жилыми помещениями реабилитированных лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями)» (на текущий момент находится в третьем чтении), <https://sozd.duma.gov.ru/bill/988493-7>; «Госдума рассмотрела в первом чтении законопроекты о «детях ГУЛАГа», <https://www.memo.ru/ru-ru/projects/pravo-vernutsya-domoj/news/494>; вопросы окружающей среды: «Совет по правам человека взял под контроль ситуацию со строительством экотехнопарка «Шиес» в Архангельской области, на котором планируют организовать большой полигон по утилизации и переработки мусора», 26 ноября 2018 года, http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/soveto_po_pravam_cheloveka_vzjal_pod_kontrol_situatsiyu_so_stroitelstvom_ekotekhnoparka_shies_v_arkha/; Совет повлиял на Указ Президента РФ от 5 января 2021 года № 16 «О создании Фонда поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра», <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400068476/>; например, http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/fond_krug_dobra_odobril_zakupku_trekh_preparatov_dlya_detey_so_sma/.

⁹³ См. «Экспертное заключение на проект Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», [http://www.president-sovet.ru/members/blogs/post/ekspertnoe_zaklyuchenie_na_proekt_federalnogo_zakona_o_kontrol_e_za_deyatelnostyu_lits_nakhodyashchikh/](http://www.president-sovet.ru/members/blogs/post/ekspertnoe_zaklyuchenie_na_proekt_federalnogo_zakona_o_kontrol_e_za_deyatelnostyu lits_nakhodyashchikh/).

были проигнорированы многие рекомендации и учтены лишь некоторые из них⁹⁴. Отдельные члены Совета выступали и с другими заявлениями, в частности, о солдатах, которые хотели расторгнуть контракт, но удерживались в Донбассе⁹⁵, и о последствиях войны в Украине⁹⁶. Кроме того, предусмотрено право членов Совета (хотя и без его законодательного закрепления) направлять в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ заключения *amicus curiae* по важным вопросам.

Эффективность деятельности Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека неоднозначна. Его авторитет как консультативного органа в основном зависит от авторитета его отдельных членов и председателя. Изменение состава Совета указом президента в 2019 году⁹⁷ было воспринято как «чистка»⁹⁸: некоторые правозащитники покинули Совет, поскольку рассматривали его деятельность как признание репрессивной государственной политики, другие, несмотря на это, остались.

d) Общественные наблюдательные комиссии

Общественные наблюдательные комиссии (ОНК) были учреждены в 2008 году с целью обеспечения контроля за ситуацией в пенитенциарных учреждениях, а также предотвращения пыток и бесчеловечного обращения⁹⁹. Они были созданы по образцу «органов для посещения в целях предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (национальных превентивных механизмов), предусмотренных статьей 3 Факультативного протокола к Конвенции против пыток. В то же время между ними есть важные различия¹⁰⁰. Члены ОНК посещают места содержания под стражей, принимают жалобы от задержанных лиц и могут проводить с ними (неконфиденциальные) беседы. Они также вправе направлять органам власти рекомендации, не имеющие обязательного характера.

⁹⁴ Докладчику не удалось проверить, были ли внесены соответствующие изменения.

⁹⁵ «В СИЗО и ямах». Члены правозащитного совета при Путине заявили о незаконном удержании в Донбассе военных-отказников», Русская служба «Би-би-си», 29 июля 2022 года, URL: <https://www.bbc.com/russian/news-62350702>.

⁹⁶ «Основные права не должны подвергаться дополнительным ограничениям». Заявление Комиссии по политическим правам Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, 6 марта 2022 года, URL: <https://memohrc.org/ru/monitorings/osnovnye-prava-ne-dolzhy-podvergatsya-dopolnitelnym-ogranicheniyam>. «Мы, члены Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, не выносим политических оценок и не делаем политических предложений. Но мы констатируем, что уже погибли по меньшей мере сотни российских и украинских граждан, всеми последними событиями поставлена под угрозу реализация многих социальных и личных прав гражданина и человека». С данным заявлением 7 марта 2022 года выступили 12 из 47 членов Совета.

⁹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 21.10.2019 года № 512 «О внесении изменений в состав Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека».

⁹⁸ Правозащитники назвали большим ударом и разгромом изменения в СПЧ, «Интерфакс», 21 октября 2019 года, URL: <https://www.interfax.ru/russia/681208>.

⁹⁹ См. Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

¹⁰⁰ Российская Федерация не ратифицировала Факультативный протокол.

ОНК функционируют на субфедеральном уровне и формируются Общественной палатой. Вместе с тем порядок и критерии отбора и назначения членов нельзя назвать прозрачными, ими не обеспечивается представительность состава¹⁰¹. Кроме того, расходы членов ОНК не оплачиваются и не компенсируются. Эти обстоятельства ограничивают эффективность работы ОНК и их способность защищать права людей, находящихся в местах содержания под стражей¹⁰².

С вступлением в силу закона о внесении изменений в закон об иностранных агентах¹⁰³, лицам, квалифицированным как «лица, находящиеся под иностранным влиянием», стало запрещено входить в состав ОНК. Поскольку практически все важные независимые НПО отнесены к этой категории, можно ожидать, что нынешние независимые члены вскоре также будут исключены из состава ОНК, что сократит влияние последних на правозащитную деятельность.

е) Взаимодействие между конституционным и международным правом

Конституция Российской Федерации 1993 года была крайне открыта по отношению к международному праву. Частью 4 статьи 15 Конституции РФ международное право интегрировано в российский правовой порядок, наделяя «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры» большей юридической силой в сравнении с обычным правом. Часть 1 статьи 17 и часть 1 статьи 69 Конституции РФ непосредственно упоминают общепризнанные права человека и права коренных малочисленных народов. Допускается участие России в межгосударственных объединениях «если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации» (статья 79 Конституции РФ).

Несмотря на то, что в статье 15 (пункт 4), 17 (пункт 1) и 69 (пункт 1) Конституции РФ изменения не вносились¹⁰⁴, конституционные поправки 2020 года ограничили открытость законодательства России международным нормам¹⁰⁵. В новой редакции статья 79 Конституции РФ гласит: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат

¹⁰¹ В 2016 году новый состав московской ОНК стал причиной широкого общественного резонанса, поскольку многие активные члены комиссии (например, представитель «Мемориала») не были избраны; см. Разгром ОНК, «Полит.ру», 24 октября 2016 года, URL: <https://polit.ru/article/2016/10/24/onk/>. По информации, полученной в рамках интервью, в настоящее время в состав ОНК входит крайне мало активных правозащитников. Большинство членов являются представителями государственных инициатив и «традиционных» религиозных организаций или бывшими государственными служащими. Стоит отметить, что ситуация может отличаться в зависимости от региона.

¹⁰² См. Обзор независимых механизмов предотвращения пыток в местах принудительного содержания в России, Литве, Швеции и Норвегии, ОПО «Гражданский контроль», 12 марта 2019 года, с. 10 англ. текста, URL: <https://citwatch.org/obzor-nezavisimyh-mehanizmov-predotvrashheniya-pytok-v-mestah-prinuditelnogo-soderzhaniya-v-rossii-litve-shveczii-i-norvegii/>.

¹⁰³ См. ниже.

¹⁰⁴ Главы 1, 2 и 9 Конституции РФ не могут быть изменены, см. статью 135 (пункты 1 и 2) Конституции РФ.

¹⁰⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (принят референдумом 1 июля 2020 года).

исполнению в Российской Федерации». Впоследствии законодатели ввели аналогичные положения в ряд законов, включая законы об уязвимых группах населения, экологических вопросах, обороне, экстремизме и терроризме¹⁰⁶. Полномочия по проверке конституционности вышеупомянутых решений межгосударственных органов теперь прямо возложена на Конституционный Суд РФ (Конституции РФ, статья 125, часть 5.1, пункт б)). Венецианская комиссия выразила обеспокоенность по поводу этих реформ¹⁰⁷.

Как видно из обзора деятельности государственных учреждений, отвечающих за защиту прав человека, рекомендуемые подходы не были реализованы. Так как власти опасались, что эти учреждения будут подвергать серьезной критике ситуацию с правами человека, а также влиять на государственную политику, были внесены изменения в порядок работы и набора сотрудников подобных организаций. Это привело к тому, что на данный момент они не в полной мере используют свой правозащитный потенциал, уделяя больше внимания социальным проблемам, которые не вызывают серьезных споров. Следовательно, они не выполняют функцию противовеса в текущей кризисной ситуации.

II) Свобода объединения: законодательство и правоприменение

1) Конституционная гарантия свободы объединения

Статья 30 Конституции РФ 1993 года гарантирует свободу объединения следующим образом:

- «1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.
2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем».

Данное положение никогда не подвергалось изменениям. Ограничения возможны на основании общего положения, содержащегося в статье 55 Конституции РФ, которая гласит:

- «1. Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.
2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.
3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

¹⁰⁶ Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 429-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁰⁷ Подробный анализ поправок к статьям 79 и 125 Конституции РФ и прежних полномочий Конституционного Суда РФ представлен в Заключение ВК 2020 года об исполнении решений ЕСПЧ.

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В последние годы принималось новое законодательство, предусматривающее ряд мер, ограничивающих свободу объединения. Наиболее важными являются законы об «иностранных агентах» и о «нежелательных организациях».

Все упомянутые нормативные акты будут рассмотрены в следующих главах.

2) Законодательство об «иностранных агентах»

а) Отправная точка законодательства об «иностранных агентах»

Законодательство об иностранных агентах является центральным элементом российского законодательства о статусе и деятельности организаций гражданского общества. С момента вступления в силу в 2012 году и до 2021 года законодательство несколько раз анализировалось международными экспертами¹⁰⁸. Последние изменения 2022 года рассматривались российскими экспертами внутри страны¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Существует три доклада Венецианской комиссии: Заключение Венецианской комиссии по Федеральному закону № 121-ФЗ о некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах»), Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и Федеральному закону № 190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации («Закон о государственной измене»), 27 июня 2014 года, CDL-AD(2014)025 (далее – Заключение ВК 2014 года по законодательству об иностранных агентах); Заключение Венецианской комиссии по Федеральному Закону №129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный Закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций), 13 июня 2016 года, CDL-AD(2016)020 (далее – Заключение ВК 2016 года по законодательству об иностранных агентах); Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов, принятых Государственной Думой России с 10 по 23 ноября 2020 года и вносящих изменения в законодательство об «иностранных агентах», 6 июля 2021 года, CDL-AD(2021)027 (далее – Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах). Существует два исследования, подготовленных Экспертным советом Совета Европы по вопросам законодательства, касающегося НПО: Заключение о совместимости с европейскими стандартами недавно принятых и планируемых изменений в российском законодательстве, затрагивающих НПО, 19 февраля 2021 года, CONF/EXP(2021)1, URL: <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2021-1-opinion-amendments-to-russian-legislati/1680a17b75>; <https://www.coe.int/fr/web/ingo/expert-council-on-ngo-law-country-study-on-ngo-legislation-in-the-russian-federation>. Существует три исследования, подготовленных Комиссаром по правам человека Совета Европы: Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы, CommDH(2013)15, 15 июля 2013 года, пункт 57 (далее – Заключение Комиссара СЕ 2013 года о законодательстве об иностранных агентах); Заявление Комиссара по правам человека Совета Европы от 13 июля 2017 года, URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-russian-federation-s-law-on-foreign-agents-contravenes-human-rights> (далее – Заключение Комиссара СЕ 2017 года о законодательстве об иностранных агентах); Заявление Комиссара по правам человека Совета Европы от 7 декабря 2020 года, URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-for-human-rights-calls-on-the-state-duma-to-refrain-from-adopting-legislation-which-violates-the-rights-of-ngos-and-civil-society-activis> (далее – Заключение Комиссара 2020 года о законодательстве об иностранных агентах); Письменные замечания Комиссара Совета Европы по правам человека в качестве третьей стороны, 5 июля 2017 года, CommDH(2017)22 (Выступления в качестве третьей стороны в ЕСПЧ, ЭКОЗАЩИТА и другие против России, 14 июля 2022 года, жалоба № 9988/13 и другие).

¹⁰⁹ Докладчику было предоставлено два проекта исследований, которые на тот момент не были опубликованы.

Анализ международными экспертами пока не проводился. В связи с этим необходимости разбирать законодательство, существовавшее до 2022 года, нет. Есть смысл выявить основные тенденции в его развитии, рассмотреть последние изменения, а также их влияние на гражданское общество в России.

В 1995 году был принят Закон «О некоммерческих организациях» (Закон о НКО)¹¹⁰. Он создал общую нормативную базу для деятельности некоммерческих организаций¹¹¹. В 2012 году он был серьезно изменен путем принятия так называемого «Закона об иностранных агентах»¹¹², которым был внесен ряд изменений и в другие законы¹¹³.

Начиная с 2012 года законодательство об «иностранных агентах» постоянно претерпевает изменения¹¹⁴. В июле 2022 года были внесены последние существенные поправки, которые вступят в силу 1 декабря 2022 года¹¹⁵. Согласно им, прежние законодательные акты будут объединены под Законом «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», а также расширено исходное содержание понятия «иностраный агент», которое будет заменено на «лица, находящиеся под иностранным влиянием»¹¹⁶.

В настоящее время законодательство об «иностранных агентах» не только является основным инструментом, регулирующим и ограничивающим деятельность всех НПО в России; оно также стало применяться для регулирования и ограничения деятельности СМИ¹¹⁷ и политической и общественной деятельности частных лиц.

В изначальной редакции 2012 года не содержалось запрета на отдельные виды общественной деятельности, носящей «политический» характер. Также не было запрета на ее иностранное финансирование. При этом было введено четкое разделение НПО на два вида: те, которые не получали финансирования из иностранных источников, и те,

¹¹⁰ Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – закон о НКО).

¹¹¹ Уже в 2006 году международное сообщество выступило с критикой в отношении вносимых изменений. См. Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации, пункт 26, 24 ноября 2009 года, ССРР/С/RUS/CO/6.

¹¹² Закон от 13 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее – закон об иностранных агентах).

¹¹³ Закон об общественных объединениях, Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

¹¹⁴ Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ; Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ; Федеральный закон от 3 ноября 2015 года № 304-ФЗ; Федеральный закон от 25 ноября 2017 года № 327-ФЗ; Федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 426-ФЗ; Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 481-ФЗ; Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 525-ФЗ; Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ.

¹¹⁵ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹¹⁶ К лицам, находящимся под иностранным влиянием, относятся лица, «получившие поддержку из-за рубежа и (или) находящиеся под иностранным влиянием в иных формах».

¹¹⁷ Ниже будут рассмотрены ограничения в отношении СМИ, предусмотренные законодательством об иностранных агентах.

которые такое финансирование получали. НПО, относящимся к первой категории, отдавалось предпочтение, а их деятельность получала поддержку и содействие, в то время как для НПО из второй категории были созданы барьеры, существенно затрудняющие их деятельность или делающие ее вовсе невозможной.

Ниже описываются косвенные средства, при помощи которых законодательство 2012 года достигалась данная цель.

Во-первых, выбор термина «иностранный агент» несет в себе оттенок стигматизации. Ввиду советского прошлого, в России словосочетание «иностранный агент» часто воспринимается в значении «враг»¹¹⁸ (по крайней мере, бессознательно), что ставит клеймо на деятельности, которая на самом деле должна быть благоприятной и полезной для общества.

Во-вторых, и это непосредственно связано с первым замечанием, НПО, отнесенные к «иностранным агентам», обязаны соответствующим образом маркировать все свои публикации и сообщения для явного обозначения их потенциальной «опасности», при этом законодательством определен даже размер такой маркировки.

В-третьих, присвоение статуса «иностранного агента» чревато крайне неблагоприятными последствиями. НПО, получившие подобный статус, обязаны выполнять строгие административные, бухгалтерские и отчетные требования, причем в случае ошибок или упущений им грозит суровое наказание.

В-четвертых, в значительной степени сужается поле деятельности подобных организаций, так как многие виды деятельности, такие как поддержка избирательных кампаний или сотрудничество с политическими партиями, для «иностранных агентов» запрещены.

Наконец, «иностранные агенты» находятся под пристальным вниманием властей. Законом предусмотрены как плановые, так и внеплановые проверки со стороны Министерства юстиции РФ.

В этой связи особенно важно, какие НПО классифицируются как «иностранные агенты» и обязаны, в соответствии с редакцией закона 2012 года, подавать в Министерство юстиции РФ заявление о включении в соответствующий реестр.

Определение «иностранного агента» неоднократно изменялось. В редакции 2012 года оно звучало следующим образом:

«...российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и (или) иное имущество от иностранных государств, их

¹¹⁸ См. Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах, пункт 45; см. также Заключение Комиссара 2020 года о законодательстве об иностранных агентах, пункт 57: «Использование термина «иностранный агент» вызывает особую озабоченность у организаций, затронутых применением закона об иностранных агентах, поскольку в российском историческом контексте выражение обычно ассоциируется с понятием «иностранный шпион» и (или) «предатель» и, таким образом, несет в себе подтекст остракизма или стигматизации».

государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц, или российских юридических лиц, получающих денежные средства и (или) иное имущество от указанных источников... (иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации¹¹⁹.

Определение, таким образом, состоит из двух частей: получение денежных средств из иностранных источников и участие в политической деятельности.

В редакции 2012 года «политическая деятельность» была определена следующим образом:

«Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности... если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях»¹²⁰.

При этом некоторые виды деятельности были исключены из широкого определения «политической деятельности»:

«К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества»¹²¹.

В изначальной версии закона об иностранных агентах уже содержатся расплывчатые формулировки, допускающие как более узкое, так и более широкое толкование. Необходимо отметить, что законом не установлен минимальный порог финансирования, а также не указывается в качестве условия, что НПО должно действовать в интересах иностранной стороны (что, возможно, нужно было бы доказать). Кроме этого, отсутствует ограничение применения закона в отношении источника иностранного финансирования, будь то частное лицо, учреждение или государство.

Основным аргументом российских властей при принятии закона была необходимость обеспечения прозрачности. Исходя из пояснения правительства РФ в рамках диалога с Венецианской комиссией, закон разработан в целях «совершенствования» законодательства и призван «защищать права и свободы

¹¹⁹ Часть 6 статьи 2 закона о НКО.

¹²⁰ Выделение наше.

¹²¹ Часть 2 статьи 6 закона о НКО.

человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства». При этом, не уточняется, в чем они заключаются¹²². Также утверждается, что закон не запрещает и не ограничивает участие в свободных дебатах и общественной деятельности¹²³ и что подобные законы были приняты в других странах¹²⁴. Конституционный Суд РФ поддержал закон с незначительными изменениями¹²⁵.

Несоблюдение требования о регистрации организации в качестве «иностранного агента», несмотря на выполнение условий, предусмотренных законом, наказывается штрафом в размере до 300 тыс. рублей или лишением свободы на срок до двух лет¹²⁶. В целом, выполнение всех законодательно закрепленных обязанностей обеспечивается на основе Уголовного кодекса РФ и Кодекса об административных правонарушениях РФ. Предоставление неверной информации¹²⁷, организация мероприятий без регистрации¹²⁸, а также отсутствие правильной маркировки публикаций¹²⁹ наказываются административными штрафами¹³⁰.

в) Реформы 2012–2021 годов

В изначальное законодательство об иностранных агентах 2012 года впоследствии постоянно вносились изменения. Как правило, поправки вносились в положения целого ряда нормативных актов, таких как закон об объединениях, Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях. Это значительно усложнило систему и затрудняет ее целостную оценку.

Вначале законодательство об иностранных агентах в большей степени касалось реализации свободы объединения, так как объектом его воздействия были только НПО, например, ассоциация «Голос» (2013) и общество «Мемориал» (2014). Однако впоследствии с введением поправок оно затронуло также свободу выражения мнений. Так, в 2017 году определение «иностранного агента» было расширено и стало включать СМИ, как российские, так и зарубежные. С тех пор иностранными агентами были объявлены такие СМИ, как «Голос Америки» (2017), «Радио Свобода» (2017), телеканал «Дождь» (2021), «Медуза» (2021) и «Росбалт» (2021).

С 2019 года закон применяется к физическим лицам, если они «распространяют информацию для неопределенного круга лиц и получают иностранное финансирование». Таким образом, он в основном направлен против блогеров и журналистов, причем как проживающих в России, так и тех, кто живет за рубежом, но

¹²² Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах, пункт 44, сноска 107.

¹²³ Позиция России приводится в: ЕСПЧ, дело ЭКОЗАЩИТА и другие против России, 14 июня 2022 года, жалоба № 9988/13 и др., пункт 79.

¹²⁴ См. ЕСПЧ, ЭКОЗАЩИТА и другие против России, 14 июня 2022 года, жалоба № 9988/13 и др., пункт 114.

¹²⁵ Конституционный Суд РФ, постановление от 8 апреля 2014 года № 10-П.

¹²⁶ См. статью 330.1 УК РФ.

¹²⁷ См. статью 19.7.5-2 КоАП РФ.

¹²⁸ См. часть 1 статьи 19.34 КоАП РФ.

¹²⁹ См. часть 2 статьи 19.34 КоАП РФ.

¹³⁰ Статья 19.7.5-2 КоАП РФ: штраф в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; ч. 1 и 2 статьи 19.34 КоАП РФ: штраф в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

публикуется в России¹³¹. К числу блогеров и журналистов, объявленных иностранными агентами, относятся, например, Людмила Савицкая (2020), Денис Камалыгин (2020), Юлия Апухтина (2021), Таисия Бекбулатова (2021) и Юрий Дудь (2022).

Начиная с 2020 года незарегистрированные объединения также могут быть отнесены к иностранным агентам¹³². Это также относится к иностранным гражданам, намеревающимся после прибытия в страну осуществлять деятельность, связанную с выполнением функций иностранного агента¹³³. Поправками 2020 года было введено новое определение – «аффилированность с выполняющим функции иностранного агента лицом». Хотя к ним не применяются те же обязательства, что к иностранным агентам, на выборах их аффилированность должна быть четко указана, даже в избирательных бюллетенях¹³⁴. В 2022 году к ним также стали относиться коммерческие компании¹³⁵.

Если в первоначальной редакции закона лицо могло быть признано иностранным агентом, если оно получает средства из иностранных источников, то согласно редакции 2020 года средства могут поступать и от российских юридических лиц, бенефициарными владельцами которых являются иностранные граждане или лица без гражданства¹³⁶. Фактическое получение средств не является обязательным условием. Для признания лица иностранным агентом достаточно наличие намерения получать средства из иностранных источников. Поправками 2020 года получение средств было заменено получением «организационно-методической помощи»¹³⁷. Сбор определенной информации, не относящейся к «государственной тайне», является еще одной возможной причиной для признания лица иностранным агентом. Перечень сведений закреплен приказом Федеральной службы безопасности РФ¹³⁸. Он обширен и содержит достаточно общие сведения, касающиеся вопросов обороны, такие как условия прохождения военной службы, сведения о государственных закупках в военной сфере, соблюдение российскими военнослужащими служебных обязанностей, а также информацию о заключении, прекращении и соблюдении международных договоров¹³⁹.

¹³¹ Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах, пункт 17.

¹³² См. Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах, пункт 37, сноска 75.

¹³³ См. Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах, пункт 37, сноска 87.

¹³⁴ См. Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах, пункт 38, сноска 94.

¹³⁵ См. часть 2 статьи 1 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», согласно которой юридическое лицо может быть признано иностранным агентом независимо от его организационно-правовой формы.

¹³⁶ См. Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах, пункт 36.

¹³⁷ См. Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах, пункт 37, сноска 78.

¹³⁸ Федеральная служба безопасности, приказ от 28 сентября 2021 года № 379 «Об утверждении Перечня сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении иностранным государством, его государственными органами, международной или иностранной организацией, иностранными гражданами или лицами без гражданства могут быть использованы против безопасности Российской Федерации».

¹³⁹ ФСБ утвердила список сведений, за сбор которых могут признать «иноагентом», «Радио Свобода», 1 октября 2021, URL: <https://www.svoboda.org/a/fsb-utverdila-spisok-svedeniy-za-sbor-kotoryh-mogut-priznatj-inoagentom/31487309.html>.

В итоге при внесении поправок 2022 года была исключена взаимосвязь между статусом иностранного агента и получением средств. Вместо этого было добавлено условие о наличии влияния из-за рубежа¹⁴⁰.

В результате законодательных поправок не только изменены пункты о получении «иностранных средств» в качестве условия для признания лица «иностранным агентом», но и расширено понятие «политической деятельности». В редакции 2016 года уточняется, что подразумевается под «участием (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций». Поясняется, что речь идет об участии «в деятельности в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения верховенства права, общественной безопасности, национальной безопасности и обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека ...»¹⁴¹.

Поправками 2016 года дополнительно уточняются способы осуществления такой политической деятельности, например, путем организации демонстраций, подачи общественных петиций, проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или финансирования подобной деятельности¹⁴². Впоследствии такие организации, как «Сова» (2016), Аналитический центр Юрия Левады (2016) и «Сфера» (2016) были объявлены иностранными агентами.

В результате реформы 2022 года любая деятельность стала считаться политической, если не было доказано обратное¹⁴³.

При этом определение «иностранного агента» было расширено и стало распространяться на всех участников гражданского сектора¹⁴⁴. Кроме того, право инициировать оценку лица для квалификации его в качестве «иностранного агента» было передано Министерству юстиции РФ. В результате реформы 2014 года Министерство юстиции получило право вносить НПО в реестр «иностранных агентов», если посчитает, что организация соответствует закрепленным в законе критериям. При

¹⁴⁰ См. ниже.

¹⁴¹ Часть 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 2 июня 2016 года № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

¹⁴² Часть 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁴³ См. ниже.

¹⁴⁴ Перечень «иностранных агентов» включает организации и частных лиц из различных сфер деятельности, например: 28 социальных и образовательных проектов и инициатив, 19 исследовательских институтов и ученых, 32 организации и активиста по защите окружающей среды, 15 субъектов, работающих в области профилактики ВИЧ и лечения наркотической зависимости, и 9 организаций и частных лиц, занимающихся поддержкой коренных народов.

этом оно может не ждать получения заявления о регистрации от самой НПО¹⁴⁵. Организации могут обратиться в суд, тем не менее решение о том, насколько они соответствуют условиям для внесения в реестр, принимается не им¹⁴⁶.

Еще одним направлением реформирования законодательства является увеличение административного и бюрократического бремени. Обязанности, связанные с регистрацией, аудитом и отчетностью, а также обязательства по маркировке всех используемых материалов становятся настолько сложными и громоздкими, что в конечном итоге их практически невозможно выполнить.

В то же время с каждым этапом реформирования усиливаются прямой контроль над гражданским обществом и вмешательство в его деятельность. Сокращается периодичность представления отчетов в Министерство юстиции РФ. Необходимо направлять полугодовые и годовые отчеты и дополнительные отчеты о «политической деятельности» два раза в год. Во-первых, необходимо сдавать сопроводительные документы по мероприятиям и отчеты об их проведении. Во-вторых, также существует обязанность заранее предоставлять материалы о предстоящей деятельности для того, чтобы Министерство юстиции РФ могло решить, допускается ли ее реализация. Таким образом, то, что понимается под «контролем», по сути ближе к классической цензуре. В случае несоблюдения требований возможна ликвидация. Помимо этого, возможны внеплановые проверки. Полномочия властей в этом вопросе также были расширены в 2014 году и повторно в 2020 году. С 2014 года основанием для внеплановых проверок может быть «несоответствие деятельности целям и задачам, предусмотренным уставом». С 2020 года такие проверки могут длиться до 45 дней.

Также с каждым этапом реформирования законодательства об иностранных агентах особое внимание уделяется дальнейшему ограничению их деятельности. С самого начала запрещены участие в кампаниях, сотрудничество с политическими партиями и пожертвования, а также участие в определенных формах мониторинга. На следующем этапе реформы «иностранцы» были исключены из категории исполнителей «общественно полезных услуг». Им запрещено регистрироваться в жилых помещениях, проводить или финансировать собрания, а с 2022 года – даже преподавать в государственных учреждениях¹⁴⁷. Наиболее масштабной реформой в этой области является последняя реформа 2022 года¹⁴⁸.

И последнее, но не менее важное: существенно ужесточено наказание за несоблюдение обязательств, предусмотренных для «иностранцев». Например,

¹⁴⁵ Часть 7 статьи 32 закона о НКО, дополненная Федеральным законом от 4 июня 2014 года № 147-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

¹⁴⁶ См. по этому вопросу критику Комитета ООН по правам человека в заключительных замечаниях по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, CCPR/C/RUS/CO/7, пункт 22: «Комитет с озабоченностью отмечает, что в законе дается весьма широкое определение термина «политическая деятельность», позволяющее властям регистрировать в качестве «иностранцев» неправительственные организации (НПО), занимающиеся разными видами общественной деятельности».

¹⁴⁷ См. обо всех этих изменениях в обзоре законодательства о внесении изменений: ЕСПЧ, ЭКОЗАЩИТА и другие против России, 14 июня 2022 года, жалоба № 9988/13 и др., пункт 33 и далее, а также Заключение Комиссара 2020 года о законодательстве об иностранных агентах, пункт 36 и далее.

¹⁴⁸ См. ниже.

30 декабря 2020 года максимальное наказание за «злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента» было увеличено до пяти лет лишения свободы¹⁴⁹.

с) Реформа после 24 февраля 2022 года

Последние изменения в законодательство об «иностранных агентах» пока не вступили в силу. Они были приняты вместе с другими существенными поправками в законодательство, регулирующее деятельность гражданского общества, 14 июля 2022 года, почти четыре месяца спустя после начала войны против Украины. Предполагается, что они вступят в силу 1 декабря 2022 года. Как отмечалось выше, этим законом о внесении изменений прежние законодательные акты были объединены под одним названием «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», а также изменен момент применения к лицу ограничительных мер (фактическое получение иностранного финансирования перестало быть условием для признания лица «иностранным агентом»). Достаточно получать «поддержку и (или) находиться под иностранным влиянием»¹⁵⁰. Данная формулировка гораздо более расплывчата и обширна, чем положение о получении иностранного финансирования. Хотя в законе и даются определения «иностранного влияния» и «поддержки», остается вероятность их крайне широкого толкования. Так, «иностранное влияние» означает «предоставление иностранным источником лицу поддержки и (или) оказание воздействия на лицо, в том числе путем принуждения, убеждения и (или) иными способами»¹⁵¹, а «поддержка» определяется как «предоставление лицу иностранным источником денежных средств и (или) иного имущества, а также оказание лицу иностранным источником организационно-методической, научно-технической помощи, помощи в иных формах»¹⁵². С введением этой реформы осуществление «политической деятельности» перестало быть, как это было раньше, необходимым условием для попадания под действие этого закона, а кроме того, он стал распространяться и на другие виды деятельности, такие как сбор и распространение информационных материалов. Определение деятельности, подпадающей под действие закона, звучит следующим образом:

«Под видами деятельности, указанными в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона, понимаются политическая деятельность, целенаправленный сбор сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, распространение предназначенных для неограниченного круга лиц сообщений и материалов и (или) участие в создании таких сообщений и материалов, иные виды деятельности, установленные настоящей статьей».

¹⁴⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2020 года №525-ФЗ «О внесении изменения в статью 330.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

¹⁵⁰ Часть 1 статьи 1 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁵¹ Часть 1 статьи 2 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁵² Часть 2 статьи 2 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

Третий вид деятельности, как представляется, напрямую касается блогеров.

Сохраняется определение «политической деятельности», при этом исключения для деятельности в области науки, культуры и т. д. перестают применяться, если деятельность «противоречит национальным интересам Российской Федерации, основам публичного правопорядка Российской Федерации, иным ценностям, защищаемым Конституцией Российской Федерации»¹⁵³. На практике это означает, что физическое лицо или организация, желающие оспорить свой статус «иностранный агент», должны будут доказать, что их деятельность, помимо того, что не носит «политического» характера, также не противоречит национальным интересам России, публичному правопорядку и другим ценностям, защищаемым Конституцией РФ.

Закон распространяется на широкий круг видов деятельности, включая поднятие вопросов, представляющих общественный интерес, и другую стандартную журналистскую деятельность¹⁵⁴.

Закон объединяет существующие реестры «иностранных агентов». Дополнительно создается отдельный реестр лиц, «аффилированных» с «иностранными агентами», в который вносятся все, кто каким-либо образом связан (или был связан) с организациями и/или физическими лицами с соответствующим статусом¹⁵⁵. Это положение имеет далеко идущие последствия. Лицами, аффилированными с иностранными агентами, могут быть их учредители, те, кто в них работает, а также те, кому они платят за осуществление «политической деятельности»¹⁵⁶. Похоже, что для включения в реестр лиц, аффилированных с «иностранными агентами», достаточным основанием может быть чтение лекции с последующим получением гонорара от организации, признанной «иностранным агентом». Это положение делает «иностранных агентов» «токсичными», то есть любое взаимодействие с ними может привести к серьезным последствиям. Режим, применяемый к «иностранными агентам», распространяется на «аффилированное лицо» не сразу, но, в случае неоднократного контакта, начинает применяться и к нему. Поскольку закон имеет обратную силу, наличие контакта с организацией в прошлом, даже до момента присвоения ей статуса «иностранный агент», может быть достаточным основанием для признания аффилированности. Пока неизвестно, будет ли закон применяться именно так, однако такое положение создает тревожную правовую неопределенность¹⁵⁷.

¹⁵³ Часть 4 статьи 4 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁵⁴ Часть 4 статьи 4 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁵⁵ Статья 6 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁵⁶ Части 1, 2, 3 статьи 6 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁵⁷ Содержание соответствующей части статьи 6 гласит: «Под физическим лицом, аффилированным с иностранным агентом, понимается физическое лицо... осуществляющее (осуществлявшее) политическую деятельность и получающее (получавшее) денежные средства и (или) иное имущество от иностранных агентов, в том числе через посредников, для осуществления политической деятельности».

Это особенно актуально в свете введенных новых ограничений. Их стоит перечислить. «Лицам, находящимся под иностранным влиянием» запрещается:

- занимать государственные должности, входить в состав избирательных комиссий или комиссий референдума;
- иметь доступ к государственным тайнам;
- принимать участие в деятельности комиссий, комитетов, консультативных, совещательных, экспертных и иных органов, образованных при органах публичной власти;
- выдвигать кандидатуры в состав общественных наблюдательных комиссий;
- участвовать в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- участвовать в выдвижении кандидатов, в составлении списков кандидатов, избрании зарегистрированных кандидатов, в иницировании или проведении референдума, а также каким-либо образом участвовать в избирательных кампаниях или кампаниях референдума;
- вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума;
- перечислять и (или) получать денежные средства, а также передавать и (или) получать иное имущество в целях организации и проведения публичного мероприятия;
- выступать в качестве организатора публичного мероприятия;
- делать пожертвования политической партии, заключать сделки с политической партией, ее региональным отделением и иными структурными подразделениями;
- осуществлять просветительскую деятельность в отношении несовершеннолетних и (или) педагогическую деятельность в государственных и муниципальных образовательных организациях;
- производить информационную продукцию для несовершеннолетних;
- принимать участие в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, принимать участие в отборе исполнителей услуг;
- применять упрощенную систему налогообложения;
- применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, включая упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность;
- инвестировать в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- осуществлять эксплуатацию значимых объектов критической информационной инфраструктуры и осуществлять деятельность по обеспечению безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры;

- участвовать в качестве эксперта в проведении государственной экологической экспертизы, участвовать в организации и проведении общественной экологической экспертизы¹⁵⁸.

Запреты настолько всеобъемлющи, что делают участие в государственных делах и общественной жизни практически невозможным. Многие из запретов напрямую затрагивают избирательные права. Особое внимание стало уделяться и преподавательской деятельности. Для тех, кто работает в сфере науки, попадание в список лиц, находящихся под иностранным влиянием, равносильно «академической смерти».

На лиц, включенных в реестр, распространяются дополнительные обязанности: они должны сообщать о своем статусе каждый раз, когда вступают в контакт с образовательными и другими организациями или органами власти (в том числе их учредителями, членами, бенефициарами и сотрудниками).

Помимо этого, Министерство юстиции РФ вправе требовать блокировки сайтов «иностранных агентов» в случае любого нарушения закона об иностранных агентах.

Иностранные граждане, проживающие за пределами России, и «намеревающиеся после прибытия в Российскую Федерацию действовать в качестве иностранного агента», обязаны также заявить об этом для включения в реестр¹⁵⁹. Обязанность подавать соответствующее заявление о включении в реестр распространяется и на иностранных журналистов¹⁶⁰.

Поскольку новый закон еще не вступил в силу, пока неясно, как он будет применяться на практике. В настоящее время, как представляется, идет подготовка к его введению в действие. Это требует внесения изменений во многие законодательные акты, а также создания соответствующих реестров.

Невозможно переоценить практическое значение законодательства об «иностранных агентах». Оно оказало и продолжает оказывать большое влияние на гражданское общество в Российской Федерации. Его можно рассматривать как один из основных инструментов ограничения деятельности гражданского общества, как объединений, так и отдельных граждан, и усиления контроля властей над ними. Закон в первой своей редакции уже имел достаточно ограничительный характер, тем не менее НПО позволялось продолжать свою деятельность, если они вели ее без получения иностранного финансирования. Однако после восьми реформ законодательства, последовательного расширения сферы применения понятия «иностраный агент», усиления контроля и надзора со стороны властей, а также постепенного исключения из

¹⁵⁸ Перечень включает в себя 18 различных запрещенных видов деятельности; см. статью 11 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁵⁹ Часть 2 статьи 7 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

¹⁶⁰ Часть 4 статьи 7 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

общественной и политической жизни тех, на кого распространяется действие закона, можно заключить, что процесс полного подавления НПО завершен.

Многие НПО были вынуждены прекратить свою деятельность либо из-за отсутствия финансирования, либо из-за невозможности оплатить высокие штрафы. Среди них есть известные НПО, начинавшие свою деятельность в России в начале 90-х годов и формировавшие общественную жизнь на протяжении многих лет. Другие были ликвидированы властями. Среди них Международный Мемориал и Правозащитный центр «Мемориал», распущенные в марте 2022 года¹⁶¹. Некоторые лица, активно участвовавшие в деятельности гражданского общества, были вынуждены эмигрировать и продолжили работать за рубежом, другие прекратили свою деятельность. В то же время лишь немногие НПО продолжают функционировать в России. Законодательство создало атмосферу недоверия, страха и враждебности¹⁶² и оказало сдерживающее воздействие на занятие политической деятельностью.

Статистические данные позволяют оценить последствия. По состоянию на середину августа 2022 года, статус «иностранный агент»² был присвоен 81 организации, в том числе 8 общественным объединениям¹⁶³. В период с 2017 по 2021 год за несоблюдение требований регистрации и маркировки материалов, созданных «иностранными агентами», было возбуждено 229 дел и вынесено 158 обвинительных приговоров с наложением штрафов на общую сумму 36 245 500 рублей (467 617 долл. США). Средний размер штрафа увеличился со 190 000 рублей до 350 000 рублей¹⁶⁴. Около сотни НПО приняли решение о самороспуске и реорганизации. 16 исследовательских центров и 3 ученых были объявлены «иностранными агентами»¹⁶⁵.

Решение ЕСПЧ по делу ЭКОЗАЩИТА и другие против России содержит множество примеров, иллюстрирующих последствия применения законодательства¹⁶⁶. Рассмотрение отдельных случаев позволяет понять, какой ущерб был нанесен гражданскому обществу. Организации, ликвидированные властями или вынужденные закрыться после жестких мер властей, служили на благо общества, выполняя важнейшие задачи, будь то защита уязвимых групп, предоставление юридической помощи, защита окружающей среды или прав заключенных. Сфера их деятельности была крайне обширна¹⁶⁷. Такие органы ООН, как Комитет по ликвидации дискриминации в

¹⁶¹ Заявление Комиссара по правам человека Совета Европы, 29 декабря 2021 года, URL: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-liquidation-of-memorial-ngos-is-a-harsh-blow-to-human-rights-protection-in-russia_

¹⁶² Заключение Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов, принятых Государственной Думой России с 10 по 23 ноября 2020 года и вносящих изменения в законодательство об «иностранных агентах», 6 июля 2021 года, CDL-AD(2021)027, пункт 50.

¹⁶³ См. <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>; <https://inoteka.io/ino/foreign-agents-en>.

¹⁶⁴ Информация о ситуации с правами человека в России для Московского механизма ОБСЕ, доклад ОВД-Инфо, 30 августа 2022 года, URL: <https://reports.ovdinfo.org/information-human-rights-situation-russia-osces-moscow-mechanism#5-1-1>.

¹⁶⁵ См. <https://inoteka.io/ino/foreign-agents-en>.

¹⁶⁶ См. постановление ЕСПЧ по делу ЭКОЗАЩИТА и другие против России, приложение, 14 июня 2022 года, жалоба № 9988/13 и др.

¹⁶⁷ См. разъяснение миссий различных организаций в приложении к постановлению ЕСПЧ по делу ЭКОЗАЩИТА и другие против России, 14 июня 2022 года, жалоба № 9988/13 и др.

отношении женщин¹⁶⁸, Комитет по ликвидации расовой дискриминации¹⁶⁹ и Комитет против пыток¹⁷⁰, отмечают отрицательные последствия для женщин, этнических меньшинств, коренных народов, лиц без гражданства и других уязвимых лиц. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников отметила, что «слишком часто закон об «иностранных агентах» используется для преследования журналистов и правозащитников в связи с их важной работой по мониторингу нарушений прав человека»¹⁷¹.

Однако это не означает, что в России больше нет НПО. Напротив, организации, лояльные правительству и действующие в сферах, не связанных с определенными интересами властей, а также явно провластные организации не сталкиваются с преградами в своей работе¹⁷². К ним можно отнести организацию «Женщины за здоровое общество»¹⁷³ и «Национальный Совет молодежных и детских объединений России»¹⁷⁴, который прямо обозначает в качестве цели осуществление государственной политики.

d) Оценка

«Неправительственные организации (НПО) могут играть чрезвычайно важную роль в содействии утверждению прав человека, демократии и верховенства закона. Они являются неотъемлемой составляющей сильного гражданского общества. Мы обязуемся расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод»¹⁷⁵

¹⁶⁸ Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации, 20 ноября 2015 года, документ ООН CEDAW/C/RUS/CO/8, пункт 16: «Комитет призывает государство-участник пересмотреть законодательство, обязывающее некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа, регистрироваться в качестве «иностранных агентов», и создать условия для свободной деятельности женских ассоциаций и неправительственных организаций, работающих в области обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, и для мобилизации ими необходимых средств».

¹⁶⁹ Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации, 20 сентября 2017 года, документ ООН CERD/C/RUS/CO/23-24, пункты 11–12.

¹⁷⁰ Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по шестому периодическому докладу РФ, 28 августа 2018 года, документ ООН CAT/C/RUS/CO/6, пункт 28.

¹⁷¹ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, пресс-релиз, 31 августа 2021 года, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/08/russia-free-semyon-simonov-and-stop-criminalising-human-rights-defenders>.

¹⁷² См. Общественная палата РФ, Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 года, 10 декабря 2021 года, http://cmokhv.ru/media/cms_page_media/2022/2/21/oprf2021.pdf.

¹⁷³ «Деловой завтрак «Гражданское общество и бизнес: почему важно работать вместе», <https://womenforhealth.ru/news/delovoy-zavtrak-grazhdanskoe-obshchestvo-i-biznes-pochemu-vazhno-rabotat-vmeste/>.

¹⁷⁴ «О Национальном Совете», <http://youthrussia.ru/news/o-nacionalnom-sovete>.

¹⁷⁵ Документ шестого саммита глав государств и правительств государств – участников СБСЕ в Стамбуле, 18–19 ноября 1999 года (далее – Стамбульский документ 1999 года), пункт 27; см. также, в частности, Копенгагенский документ 1990 года: «Государства-участники признают, что... активное участие отдельных лиц, групп, организаций и учреждений существенно необходимы для обеспечения постоянного

Совместимость российского законодательства об «иностранных агентах» с международными стандартами в области прав человека на протяжении десяти лет рассматривалась различными международными организациями. Все без исключения как региональные, так и глобальные правозащитные организации пришли к выводу, что оно не совместимо с основными правами человека и должно быть существенно изменено или отменено. Венецианская комиссия подготовила три подробных исследования, в которых прямо рекомендовала конкретизировать расплывчатые понятия, ограничить дискреционные полномочия органов управления, отказаться от определения «иностранный агент» и специального режима их регистрации и отчетности¹⁷⁶. Комиссар по правам человека Совета Европы неоднократно критиковал как сам закон¹⁷⁷, так и его применение в отдельных случаях¹⁷⁸. Европейский суд по правам человека, рассматривая совместную жалобу 61 НПО (дело ЭКОЗАЩИТА и другие против России) и вынося по ней постановление, единогласно признал, что имело место нарушение статьи 11 ЕКПЧ¹⁷⁹. Правозащитные агентства ООН также потребовали тщательного пересмотра или отмены проблемных норм¹⁸⁰. Преследование отдельных НПО обсуждалось на этих площадках еще в 2013 году¹⁸¹. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ также выражала серьезную озабоченность по поводу того, что СМИ и журналисты попадают под определение «иностранных агентов»¹⁸².

В то время как некоторые международные органы отреагировали незамедлительно¹⁸³, другие обозначили свою позицию гораздо позже. Последнее

продвижения к их общим целям» и «право на ассоциацию гарантируется. ...Эти права исключают любой предварительный контроль».

¹⁷⁶ Заключение ВК 2014 года по законодательству об иностранных агентах; Заключение ВК 2016 года по законодательству об иностранных агентах; Заключение ВК 2021 года по законодательству об иностранных агентах.

¹⁷⁷ Заключение Комиссара 2013 года по законодательству об иностранных агентах; Заключение Комиссара 2017 года по законодательству об иностранных агентах; Заключение Комиссара 2020 года по законодательству об иностранных агентах.

¹⁷⁸ См. письмо Комиссара ООН по правам человека российским властям по делу Международного правозащитного центра «Мемориал» (на англ. языке), URL: https://www.ecoi.net/en/file/local/2066707/CommDH%282021%2936_Letter+to+the+Prosecutor+General+of+the+Russian+Federation_EN.pdf; см. также заявление Комиссара по правам человека Совета Европы по делу «Общероссийского движения за права человека», URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-the-authorities-of-the-russian-federation-to-discontinue-the-liquidation-proceedings-against-the-all-russia-movement-for-human->

¹⁷⁹ ЕСПЧ, ЭКОЗАЩИТА и другие против России, 14 июня 2022 года, жалоба № 9988/13.

¹⁸⁰ Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации, 20 ноября 2015 года, CEDAW/C/RUS/CO/8; Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации, 20 сентября 2017 года, CERD/C/RUS/CO/23-24; Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по шестому периодическому докладу РФ, 28 августа 2018 года, CAT/C/RUS/CO/6.

¹⁸¹ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, пресс-релиз, 6 июня 2013 года, URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2013/06/un-rights-experts-seek-assurances-russian-ngos-will-not-face-reprisals>.

¹⁸² Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 4 октября 2021 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/499633>.

¹⁸³ Первыми отреагировали специальные докладчики по вопросам о праве на мирные собрания, положении правозащитников и свободе выражения мнений еще до принятия закона в 2012 году: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, пресс-релиз, 12 июля 2012 года

утверждение можно отнести к Европейскому суду по правам человека. Хотя первые жалобы поступили еще в 2013 году¹⁸⁴, решение по ним было вынесено только 14 июня 2022 года, то есть почти десять лет спустя, через несколько дней после того, как Российская Федерация заявила, что не будет более обязана выполнять постановления ЕСПЧ¹⁸⁵. Причиной тому послужила неправильная квалификация дела как дела IV категории¹⁸⁶, т. е. как дела невысокой важности. При этом сомнительно, что вынесение решения на более раннем этапе могло бы изменить ситуацию. Многократная критика законодательства международными органами не привела к отмене законодателями вызывающих беспокойство положений закона. Напротив, чем больше законодательство подвергалось критике, тем больше оно расширялось и развивалось¹⁸⁷.

Заложенные в это законодательство принципы с самого начала несовместимы с международными стандартами в области прав человека и, следовательно, с обязательствами России в рамках ОБСЕ. Как указано в статье 19 МПГПП, свобода выражения мнений должна быть гарантирована «независимо от границ». В Документе Копенгагенского совещания по человеческому измерению ОБСЕ говорится следующее: «Государства-участники... будут... поощрять, облегчать и, там, где это целесообразно, поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями» в таких областях как конституционные право, журналистика, независимые средства массовой информации¹⁸⁸. Законодательство об «иностранных агентах», напротив, направлено на возведение барьеров и препятствует любой форме международного сотрудничества. Оно несовместимо с основными принципами правового государства, поскольку понятия, используемые в законе (такие как «нахождение под иностранным влиянием» согласно изменениям 2022 года), настолько обширны и расплывчаты, что наделяют власти практически неограниченной свободой действий. Теоретически достаточно получить от иностранного коллеги электронное письмо по конституционному вопросу, поднятому в публичном выступлении, чтобы попасть под классификацию человека, «находящегося под иностранным влиянием», что может иметь серьезные последствия для общественной жизни и карьеры. Плохо скрываемый замысел законодательства состоит в том, чтобы подвергнуть НПО, кто занимается политической деятельностью, постоянной угрозе

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2012/07/russias-draft-law-non-commercial-organizations-detrimental-civil-society-un>.

¹⁸⁴ Например, фонд «Голос», ОПО «Гражданский контроль», комитет «Гражданское содействие» и другие.

¹⁸⁵ Федеральный закон от 11 июня 2022 года № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

¹⁸⁶ См. политику приоритетности рассмотрения дел ЕСПЧ, URL:

https://www.echr.coe.int/documents/priority_policy_eng.pdf. Квалификация дела как относящегося к статье 10 ЕКПЧ было ошибочным. Дело следовало отнести к II категории, так как оно имело влияние на эффективность соблюдения всей системы ЕКПЧ; с тех пор ЕСПЧ разработал новую систему оценки значимости дел и соответственно их приоритетности, согласно которой это дело было бы рассмотрено в более краткие сроки; см. R. Spano, Cour européenne des droits de l'homme: une nouvelle stratégie pour une nouvelle décennie R. Spano, Cour européenne des droits de l'homme: une nouvelle stratégie pour une nouvelle décennie. – In: Recueil Dalloz, 22 July 2021, no. 26, pp. 1388–1391.

¹⁸⁷ Один из участников интервью сравнил этот закон с «раковой опухолью», распространившейся по российскому законодательству, так как положения об «иностранных агентах» были включены во множество законов.

¹⁸⁸ Копенгагенский документ 1990 года, пункт 26.

административной и уголовной ответственности и, таким образом, вынудить их отказаться от нее¹⁸⁹. Это полностью противоречит цели ОБСЕ по укреплению потенциала НПО с тем, чтобы они могли вносить полноценный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества¹⁹⁰.

3) Законодательство о «нежелательных организациях»

а) Определение, законодательство и правоприменение

В 2015 году¹⁹¹ статьей 3.1 Федерального закона от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» в российское законодательство было введено понятие «нежелательная организация». Согласно части 1 статьи 3.1 «деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства... может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации». Решение принимается Генеральным прокурором совместно с Министерством иностранных дел РФ (части 4, 5 статьи 3 Закона 2012 года). С 2015 года определение «нежелательной организации» расширялось дважды и стало включать организации, участвующие в предвыборных кампаниях¹⁹², и иные организации, «если в отношении этой организации получены сведения об оказании ею посреднических услуг при проведении операций с денежными средствами и (или) иным имуществом», принадлежащими другой нежелательной организации¹⁹³.

Организации, объявленные «нежелательными», сталкиваются с серьезными последствиями в соответствии с частью 3 статьи 3.1 Закона 2012 года. Они обязаны закрыть существующие в России структурные подразделения и не могут открывать новые (1), им запрещено сотрудничать с банками и другими финансовыми организациями (2), хранить и распространять свои материалы, в том числе через Интернет¹⁹⁴ (3), осуществлять проекты в России (4) и создавать или участвовать в

¹⁸⁹ О последствиях для активистов гражданского общества и правозащитников см. комментарий Комиссара Совета Европы по правам человека: Support Russian and Belarussian Civil Societies and Human Rights Defenders, 31 August 2022, URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/support-russian-and-belarusian-civil-societies-and-human-rights-defenders>.

¹⁹⁰ Стамбульский документ 1999 года, пункт 27.

¹⁹¹ Федеральный закон от 23 мая 2015 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁹² Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 555-ФЗ «О внесении изменения в статью 3.1 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

¹⁹³ Федеральный закон от 28 июня 2020 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и статью 3.1 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

¹⁹⁴ Статья 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 года, № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусматривает возможность блокировки сайтов в случае распространения ими информационных материалов, см. ниже.

российских юридических лицах (5). С 2021 года запрещено также участие российских физических и юридических лиц в деятельности «нежелательных организаций» за рубежом (6)¹⁹⁵.

По состоянию на август 2022 года более 60 организаций, в первую очередь американских и западноевропейских, объявлены «нежелательными»¹⁹⁶. Законодательство используется для пресечения международной поддержки российских оппозиционных движений и, таким образом, борьбы с критикой. Среди организаций, недавно признанных «нежелательными»: НПО, участвующие в политической деятельности и критиковавшие военную агрессию против Украины, например Фонд имени Генриха Белля (внесен в список в 2021 году), НПО по наблюдению за выборами, такие как «Европейская сеть организаций по наблюдению за выборами» (2021), издания, занимающиеся журналистскими расследованиями, такие как The Insider (2022), Bellingcat (2022), Proekt (2021) и организации, связанные с российскими политиками, живущими за рубежом, например «Открытая Россия» (2017), и другие организации, связанные с Михаилом Ходорковским, а также фонд «Свободная Россия» (2019) и ВОТ-Фонд (2022), который спонсировал Борис Немцов¹⁹⁷. Общая формулировка законодательства позволяет также преследовать российские НПО под предлогом того, что они контактируют с иностранными НПО. Примером может служить самороспуск правозащитного объединения «Команда 29»¹⁹⁸ в июле 2021 года после того, как Роскомнадзором и Генеральным прокурором РФ¹⁹⁹ был заблокирован сайт организации и предъявлены обвинения в идентичности с чешской НПО «Общество свободы информации». Обвинения «Командой 29» были опровергнуты. Вскоре после этого ведущие участники организации были объявлены иностранными агентами²⁰⁰.

Законодательство направлено не только против самих «нежелательных организаций», но и против контактов с «нежелательными организациями». В нынешней, очень общей редакции, изложенной в 2021 году²⁰¹, статья 20.33 КоАП РФ и статья 284.1

¹⁹⁵ Запрет введен Федеральным законом от 28 июня 2021 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и статью 3.1 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

¹⁹⁶ Полный список опубликован на сайте Министерства юстиции РФ, URL: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

¹⁹⁷ См.: <https://inoteka.io/ino/foreign-agents>.

¹⁹⁸ Название объединения является отсылкой к статье 29 Конституции РФ, защищающей свободу выражения мнений.

¹⁹⁹ «Команда 29» заявила о закрытии, ОВД-Инфо, 18 июля 2021 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2021/07/18/komanda-29-zayavila-o-zakrytii>; *Coalson R., Prokopyeva S., Yarovaya A.* 'A Planned Assault Along Many Fronts': Russia's Komanda 29 Shuttters, Saying It's Too 'Dangerous' To Continue, Radio Free Europe/Radio Liberty, 19 July 2021, URL: <https://www.rferl.org/a/31367262.html>.

²⁰⁰ *Геодакян А.* Минюст включил в список СМИ-иноагентов адвоката Павлова и юристов «Команды 29», ТАСС, 8 ноября 2021 года, URL: <https://tass.ru/obschestvo/12865623>?

²⁰¹ Федеральным законом от 23 мая 2015 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» была введена уголовная и административная ответственность только за «руководство деятельностью на территории Российской Федерации» нежелательной организации или «участие в такой деятельности». Ответственность за эти нарушения была существенно расширена Федеральным законом от 1 июля 2021 года № 292-ФЗ «О внесении изменения в статью 284.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

УК РФ предусматривают наказание за «участие в деятельности» нежелательных организаций в виде лишения свободы на срок до двух лет. Немедленная уголовная ответственность и еще более суровое наказание предусмотрено за «предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг, заведомо предназначенных для обеспечения деятельности» и «организацию деятельности» нежелательных организаций. С июля 2022 года²⁰² эти преступления не обязательно должны быть совершены на территории Российской Федерации. Согласно примечанию к статье 284.1 УК РФ, добровольное прекращение соответствующего деяния освобождает виновного от уголовной ответственности. Часть 9 статьи 26 Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁰³ запрещает въезд в Россию иностранцам, «участвующим в деятельности» нежелательной организации.

Эти положения часто используются для преследования бывших членов «нежелательных организаций». Например, оппозиционный политик Владимир Кара-Мурза, уже находившийся в СИЗО по обвинению по статье 207.3 УК РФ²⁰⁴, также был привлечен к ответственности по статье 284.1 УК РФ за предполагаемую организацию конференции фонда «Свободная Россия» в Москве²⁰⁵. Ранее он ушел с должности вице-президента организации в России, чтобы избежать уголовной ответственности на основании именно этого положения. В отношении Андрея Пивоварова, бывшего руководителя «Открытой России», самораспустившейся в мае 2021 года, был вынесен приговор – 4 года лишения свободы. Изучив несколько постов в сети «Фейсбук», критиковавших ФСБ и одобрявших протесты оппозиции, суд заключил, что Пивоваров продолжает работать на базирующуюся в Соединенном Королевстве организацию «Открытая Россия», признанную «нежелательной» еще в 2017 году²⁰⁶.

б) Оценка

Государства-участники заявляют о своем обязательстве «обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за

²⁰² Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

²⁰³ Федеральный закон от 15 августа 1996 года, №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

²⁰⁴ Halpert M. Russia Opens Criminal Case Against Activist Vladimir Kara-Murza For Spreading Disinformation, Lawyer Says. Forbes, 22 April 2022, URL: <https://www.forbes.com/sites/madelinehalpert/2022/04/22/russia-opens-criminal-case-against-activist-vladimir-kara-murza-for-spreading-disinformation-lawyer-says/?sh=5eca7c037ea4>.

²⁰⁵ Владимиру Кара-Мурзе предъявили обвинение по статье о «нежелательной организации», ОВД-Инфо, 4 августа 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/08/04/vladimiru-kara-murze-predyavili-obvinenie-po-state-o-nezhehatelnoy>; Уголовное дело против Кара-Мурзы возбудили за акцию в поддержку политэков, Радио Свобода, 4 августа 2022 года, URL: <https://www.svoboda.org/a/ugolovnoe-delo-protiv-kara-murzy-vozbudili-za-aktsiyu-v-podderzhku-politzekov/31973441.html>.

²⁰⁶ Kremlin Critic Pivovarov Sentenced to 4 Years in Prison for ‘Undesirable’ Activity, The Moscow Times, 15 July 2022, URL: <https://www.themoscowtimes.com/2022/07/15/kremlin-critic-pivovarov-sentenced-to-4-years-in-prison-for-undesirable-activity-a78313>.

соблюдением прав человека»²⁰⁷. Они «признают важную роль неправительственных организаций, включая политические партии, профсоюзы, организации по правам человека и религиозные группы, в поощрении терпимости, культурного многообразия и в решении вопросов, относящихся к национальным меньшинствам»²⁰⁸

Еще до того, как закон 2015 года о «нежелательных организациях» был принят, он вызвал обеспокоенность ОБСЕ. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дуня Миятович призвала президента Путина наложить на него вето²⁰⁹. В марте 2015 года Постоянная комиссия по развитию НПО Совета Европы также рекомендовала не принимать закон, так как посчитала его «неконституционным, чрезмерным и ведущим к путанице»²¹⁰. В апреле 2015 года обеспокоенность также выразил Комитет ООН по правам человека²¹¹.

Российская Федерация обосновала принятие закона целью «обеспечения внутригосударственных интересов Российской Федерации»²¹². В то время как внесение в законодательство мер наказания за нарушение его положений само по себе является правомерным²¹³, любое ограничение свободы объединения «должно быть точным, бесспорным и предсказуемым, – в частности, это касается положений, определяющих свободу усмотрения государственных органов. ...Любые ограничения права на свободу объединений и прав объединений, в том числе включающие санкции, должны быть необходимы в демократическом обществе и, в этой связи, соразмерны своей законной цели»²¹⁴.

В 2016 году Венецианская комиссия тщательно проанализировала законодательство о «нежелательных организациях»²¹⁵. Она подвергла закон и положения УК РФ критике за нечеткость формулировок и отсутствие ясности²¹⁶, а также

²⁰⁷ Копенгагенский документ 1990 года, пункт 10.3.

²⁰⁸ Копенгагенский документ 1990 года, пункт 30.

²⁰⁹ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 20 мая 2015 года, URL: <https://www.osce.org/fom/159081>.

²¹⁰ Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на проект федерального закона № 662902-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», http://www.president-sovet.ru/docs/expert_conclusions/ekspertnoe_zaklyuchenie_soveta_na_zakonoproekt_o_nezhelatelnkh_org_anizatsiyakh/; пресс-релиз, http://www.presidentsovet.ru/presscenter/news/chleny_spch_schitayut_chno_zakonoproekt_o_nezhelatelnkh_organizatsiyakh_protivorechit_konstitutsii/.

²¹¹ Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, CCPR/C/RUS/CO/7.

²¹² Комитет ООН по правам человека, восьмой периодический доклад, представленный Российской Федерацией в соответствии со статьей 40 Пакта, подлежащий представлению в 2019 году, 8 апреля 2019 года, CCPR/C/RUS/8, пункт 329.

²¹³ ОБСЕ/Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе объединений, БДИПЧ ОБСЕ Legis-Nr. GDL-FOASS/263/214, пункт 235 (далее – Руководящие принципы по свободе объединений).

²¹⁴ Руководящие принципы по свободе объединений, пункты 34, 35.

²¹⁵ Заключение ВК 2016 года по законодательству об иностранных агентах.

²¹⁶ В частности, Венецианская комиссия подчеркивает, что в законе не уточняется понятие «неправительственная организация», редко используемое в российском законодательстве, установлены

за возможность применения правовых последствий фактически с момента признания организации «нежелательной». Аналогичные опасения по поводу нечеткой сферы применения закона были высказаны Верховным комиссаром по правам человека²¹⁷.

Докладчик разделяет озабоченность по поводу недостаточной ясности законодательства. С введением уголовной ответственности за любую форму участия в деятельности «нежелательных организаций» и экстерриториальной применимостью положений уголовного права, законодательство еще больше отдалается от международных стандартов. Отдельные примеры применения этого закона свидетельствуют о большой вероятности произвола, особенно в отношении организованного выражения политического инакомыслия.

III) Свобода выражения мнений: законодательство и правоприменение

1) Конституционная гарантия свободы выражения мнений

Статья 29 Конституции РФ 1993 года гарантирует свободу выражения мнений следующим образом:

- «1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.
2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.
3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.
4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.
5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

Данное положение никогда не подвергалось изменениям. Возможно ограничение на основании статьи 55 Конституции РФ²¹⁸.

В последние годы принималось новое законодательство, предусматривающее ряд мер, ограничивающих свободу выражения мнений. Наиболее важными являются законодательные акты, касающиеся «фейков», «экстремизма», «исторической памяти», «терроризма», «государственной тайны», «пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений» и «защиты религиозных чувств». Также актуально законодательство и правоприменение в отношении «клеветы» и «оскорбления».

нечеткие и общие критерии для признания организаций нежелательными, а также допускается применение к ним суровых мер без соответствующего решения суда.

²¹⁷ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, вступительное заявление Верховного комиссара ООН по правам человека в рамках 29-й сессии Совета по правам человека, 15 июня 2015 года, URL: <https://www.ohchr.org/ru/statements/2015/06/opening-statement-29th-session-human-rights-council-high-commissioner-human>.

²¹⁸ См. выше.

Все упомянутые нормативные акты будут рассмотрены в следующих главах.

2) Законодательство о «фейках»

а) «Фейки» о коронавирусе (COVID-19)

Пандемия COVID-19 стала отправной точкой для усиленного ограничения многих основных прав человека во избежание контактов и заражений. При этом необходимость ограничения свободы выражения мнений неочевидна²¹⁹.

Федеральным законом № 27-ФЗ в статью 13.5 КоАП РФ были внесены новые положения об административных правонарушениях²²⁰. Он вступил в силу 18 марта 2019 года, до начала пандемии COVID-19. Однако в период пандемии COVID-19 положение применялось в качестве правовой основы для наказания за распространение того, что считалось «ложной информацией». Новыми положениями введена административная ответственность за «распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, создавшее угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов инфраструктуры»²²¹.

В начале пандемии Международная правозащитная группа «Агора» отслеживала 170 дел, возбужденных по статье 13.15 КоАП РФ. Из них 46 закончились присуждением штрафов на сумму более 1 млн. рублей, в то время как до пандемии по этой же статье было возбуждено всего 13 дел²²². 19 июня 2020 года суд Москвы оштрафовал «Эхо Москвы» на 200 тыс. рублей, а руководителя его сайта – на 60 тыс. рублей за распространение недостоверной информации во время интервью с ученым, в ходе которого тот озвучил статистику по коронавирусу, отличавшуюся от официальной²²³.

При этом распространение «фейков» о COVID-19 наказывается не только как административное правонарушение, но и как уголовное преступление. Вспышка пандемии привела к принятию двух новых уголовных законов, касающихся «фейков»²²⁴.

²¹⁹ Ниже будут рассмотрены принятые в связи с пандемией COVID-19 меры, ограничивающие свободу собраний.

²²⁰ См., в том числе, части (9) – (11), добавленные в статью 13.15 КоАП РФ.

²²¹ Федеральный закон от 18 марта 2019 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

²²² Эпидемия фейков: борьба с коронавирусом как угроза свободе слова. Доклад Международной правозащитной группы «Агора», с. 7, URL: https://agora.legal/fs/a_delo2doc/190_file__2.pdf.

²²³ «Эхо Москвы» и главреда сайта радиостанции оштрафовали на 260 тысяч рублей по закону о фейках из-за интервью с политологом Соловьев, «Новая газета», 19 июня 2020 года, URL: <https://novayagazeta.ru/news/2020/06/19/162425-eho-moskvy-i-glavreda-sayta-radiostantsii-oshtrafovali-na-260-tysyach-rublej-za-intervyu-s-politologom-soloviem>.

²²⁴ Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»;

Законом № 100-ФЗ в Уголовный кодекс РФ были введены статьи 207.1 и 207.2. Статья 207.1 УК РФ предусматривает наказание за «публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий». Аналогичным образом, статьей 207.2 УК РФ предусмотрено наказание за «публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее по неосторожности причинение вреда здоровью человека». Меры наказания, предусмотренные по вышеуказанным статьям, достаточно суровы²²⁵.

Верховный Суд РФ издал документ, поясняющий формулировки «заведомо ложная информация» и «под видом достоверных сообщений»²²⁶. «Заведомо ложной» является та информация, которая не соответствует действительности, о чем достоверно было известно лицу, ее распространявшему. Из этого следует, что для признания информации таковой необходимо наличие вышеописанного намерения у ее распространителя, что должно быть доказано государственными органами. Информация признается распространяемой «под видом достоверных сообщений», если формой и способами ее изложения ей придается вид достоверной информации. Ответственным за определение ложности информации является Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители.

С момента вступления в силу статьи 207.1 УК РФ 1 апреля 2020 года и по 10 июня 2020 года Международная правозащитная группа «Агора» отслеживала 42 уголовных дела. По 17 из них к уголовной ответственности за высказывания были привлечены «публичные критики властей»: активисты, журналисты и блогеры. «Агора» констатирует, что статья 207.1 УК РФ, таким образом, стала «удобным инструментом расправы»²²⁷.

1 апреля 2020 года вступил в силу закон № 99-ФЗ, вносящий изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях и дополняющий, в частности, статью 13.15 КоАП РФ частями 10.1 и 10.2. В результате КоАП РФ был дополнен положениями, аналогичными тем, которые содержатся УК РФ и касаются распространения в средствах массовой информации «недостоверной информации», и соответствующими наказаниями (штрафы для юридических лиц от трех миллионов до пяти миллионов рублей с конфискацией предмета административного правонарушения).

Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (с поправками от 30 декабря 2021 года).

²²⁵ Предусмотрено наказание в виде штрафа в размере от трехсот тысяч до семисот тысяч рублей или обязательных работ на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительных работ на срок до одного года, либо ограничения свободы на срок до трех лет. В случае нарушения статьи 207.2 УК РФ – в виде штрафа в размере от семисот тысяч до двух миллионов рублей, либо исправительных работ на срок до двух лет, либо принудительных работ на срок до пяти лет, либо лишения свободы на тот же срок.

²²⁶ Верховный Суд РФ, Обзор № 2 по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), 30 апреля 2020 года.

²²⁷ Эпидемия фейков: борьба с коронавирусом как угроза свободе слова. Доклад Международной правозащитной группы «Агора», с. 7, URL: https://agora.legal/fs/a_delo2doc/190_file__2.pdf.

б) «Фейки» о Вооруженных Силах Российской Федерации

аа) «Фейки» о Вооруженных Силах Российской Федерации

24 февраля 2022 года, в день начала военной агрессии, Роскомнадзор опубликовал заявление, в котором пригрозил СМИ и другим источникам информации штрафами согласно статье 13.15 КоАП РФ и блокировкой сайтов согласно статье 15.3 закона об информации, если те будут пользоваться информацией из каких-либо иных источников, кроме официальных, и намеренно распространять ложные сведения о «специальной операции в связи с ситуацией в Луганской народной республике и Донецкой народной республике»²²⁸. Таким образом, в первое время после 24 февраля 2022 года ранее существовавшее положение КоАП РФ использовалось в отношении того, что стало называться «фейки».

В феврале и марте 2022 года Роскомнадзор направил в российские²²⁹ и зарубежные²³⁰ СМИ уведомления с требованием Генеральной прокуратуры заблокировать доступ или удалить статьи, распространяющие якобы ложную информацию об обстрелах украинских городов Вооруженными Силами РФ, гибели мирных жителей Украины, а также материалы, в которых «специальная операция» называется «нападением, вторжением либо объявлением войны».

Вскоре после этого, 4 марта 2022 года, была введена статья 207.3 УК РФ, предусматривающая наказание за «публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации и об исполнении государственными органами Российской Федерации своих полномочий. С тех пор использование слова «война» вместо официально утвержденного термина «специальная военная операция» является уголовно наказуемым²³¹.

Положением предусмотрено наказание в виде суровых штрафов в размере от семисот тысяч до пяти миллионов рублей, либо исправительных работ на срок до одного года, либо принудительных работ на срок до пяти лет. В особо серьезных случаях наказание может привести к лишению свободы на срок от пяти до десяти лет с запретом занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на

²²⁸ Вниманию средств массовой информации и иных информационных ресурсов, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, URL: <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news74084.htm>.

²²⁹ «В соответствии с требованием Генеральной прокуратуры РФ Роскомнадзор направил уведомления о необходимости ограничения доступа к недостоверной информации в адрес ресурсов «Эхо Москвы», «ИноСМИ», «Медиазона», «New Times», «Дождь», «Свободная Пресса», «Крым.Реалии», «Новая Газета», «Журналист», «Лениздат», Телеграм-канал Роскомнадзора, URL: https://t.me/rkn_tg/194; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 27 февраля 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513064>.

²³⁰ «Медуза», «Голос Америки», Русская служба «Би-би-си», Deutsche Welle, «Радио Свобода» и другие, см. Many readers in Russia unable to access Meduza's website, URL: <https://meduza.io/en/news/2022/03/04/many-readers-in-russia-unable-to-access-meduza-s-website-official-block-unconfirmed-as-yet>.

²³¹ Статья 20.3.3 КоАП РФ; согласно статье 280.3 УК РФ, максимальное наказание – пять лет лишения свободы.

срок до пяти лет²³². Если совершенное преступление влечет за собой «тяжкие последствия» (определение в УК РФ отсутствует), возможно лишение свободы на срок до пятнадцати лет. Это особенно суровое наказание, поскольку в российской правоприменительной практике достаточно одного лишь обвинения по особо тяжкой статье, чтобы заключить человека под стражу²³³.

Количество дел, возбужденных по статье 207.3 УК РФ, варьируется в зависимости от источника. По состоянию на 14 июня 2022 года НПО насчитали не менее 59 дел²³⁴. Вероятнее всего, на сегодняшний день их количество превысило сотню²³⁵.

Среди обвиняемых и осужденных заметно много журналистов, оппозиционных политиков и правозащитников, которые не следовали установленному государством изложению событий войны. Например, муниципальный депутат одного из районов города Москвы Алексей Горинов приговорен к семи годам лишения свободы²³⁶; в отношении правозащитницы и главного редактора новостного агентства Fortanga.org Изабеллы Евлоевой возбуждено три уголовных дела²³⁷. Также были выдвинуты обвинения против журналистов Марины Овсянниковой, Александры Баязитовой,

²³² Федеральный закон от 4 марта 2022 года № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 25 марта 2022 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», распространяющий уголовную ответственность не только за ложные заявления в отношении Вооруженных Сил РФ, но и в отношении государственных органов РФ.

²³³ Статья 108 Федерального закона от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 25 июля 2022 года) «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

²³⁴ «Заведомая ложность». В России три месяца действует статья о «фейках» про армию. Как и против кого ее применяют. ОВД-Инфо, 15 июня 2022 года, URL: <https://ovdinfo.org/articles/2022/06/15/zavedomaya-lozhnost-v-rossii-tri-mesyaca-deystvuet-statya-o-feykah-pro-armiyu>; по другим источникам, предоставленным Докладчику, насчитывается 84 случая и 78 случаев, при этом точно не указано, к какой дате они относятся.

²³⁵ Интервью с Галиной Араповой, юристом и председателем Центра защиты прав СМИ, 19 августа 2022 года.

²³⁶ Приговор Мещанского районного суда г. Москвы от 8 июля 2022 года № 01-0719/2022; Sauer P. Moscow councillor jailed for seven years after criticising Ukraine war, The Guardian, 8 July 2022, URL: <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/08/moscow-councillor-jailed-seven-years-criticising-ukraine-war-alexei-gorinov>.

²³⁷ Yevloyeva I. WHRD and Journalist. Frontline Defenders, URL: <https://www.frontlinedefenders.org/en/profile/isabella-evloyeva>; Journalist Isabella Yevloyeva faces 3rd criminal case for ‘fake’ reporting about Russian army, Committee to Protect Journalists, 8 August 2022, URL: <https://cpj.org/2022/08/journalist-isabella-yevloyeva-faces-3rd-criminal-case-for-fake-reporting-about-russian-army/>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 15 августа 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/524175>.

Михаила Афанасьева и Сергея Михайлова²³⁸, а также против художницы и музыкантки Александры (Саши) Скочилленко²³⁹.

На сегодняшний день нет известных случаев применения части 3 статьи 207.3 УК РФ, предусматривающей лишение свободы на срок до пятнадцати лет²⁴⁰.

bb) Дискредитация Вооруженных Сил Российской Федерации

В один день с введением статьи 207.3 УК РФ вступили в силу еще две нормы, предусматривающие наказание за «дискредитацию» Вооруженных Сил РФ. Статьей 20.3.3 КоАП РФ наказываются «публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, а равно направленные на дискредитацию исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий в указанных целях»²⁴¹. Положение применимо к любому антивоенному мнению, пацифистскому лозунгу типа «нет войне», ношению желто-голубых лент или одежды, или чтению проповеди, осуждающей насилие²⁴².

Статья 20.3.3 КоАП РФ не является уголовной нормой, тем не менее, ею предусмотрены довольно суровые меры наказания²⁴³. При этом совершение повторного нарушения в течение одного года, например публикация второго сообщения в блоге, может быть квалифицировано как уголовное преступление, за которое предусмотрено строгое наказание²⁴⁴.

²³⁸ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 14 апреля 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/515967>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 15 августа 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/524175>.

²³⁹ Художницу Сашу Скочилленко перевели обратно в СИЗО, ОВД-Инфо, 9 августа 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/08/09/hudozhnicu-sashu-skochilenko-pereveli-obratno-v-sizo>; A Russian woman is jailed for replacing store price tags with anti-war messages, NPR, 14 April 2022, URL: <https://www.npr.org/2022/04/14/1092862792/russian-woman-jailed-ukraine-protest-price-tags?t=1661866539001>.

²⁴⁰ «Заведомая ложность». В России три месяца действует статья о «фейках» про армию. Как и против кого ее применяют. ОВД-Инфо, 15 июня 2022 года, URL: <https://ovdinfo.org/articles/2022/06/29/knowingly-false-it-has-been-three-months-law-fakes-about-russian-army-came-force>.

²⁴¹ Федеральный закон от 4 марта 2022 года № 31-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 14 июля 2022 года).

²⁴² Подробный список см. здесь: Нет войне. Как российские власти борются с антивоенными протестами. ОВД-Инфо, 14 марта – 14 апреля 2022 года, URL: <https://reports.ovdinfo.org/no-to-war-en#1>.

²⁴³ Нарушение статьи 20.3.3 КоАП РФ может быть наказано штрафом для физических лиц в размере от тридцати тысяч рублей до ста тысяч рублей (в зависимости от тяжести деяния), для юридических лиц – до одного миллиона рублей.

²⁴⁴ См. статью 280.3 УК РФ; в качестве наказания может быть назначен штраф в размере до одного миллиона рублей, принудительные работы или лишение свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на тот же срок; см. Федеральный закон от 4 марта 2022 года № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 25 марта 2022 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального

Было вынесено более 3 000 судебных решений за нарушения статьи 20.3.3 КоАП РФ, средний размер штрафа составляет 34 000 рублей²⁴⁵. Недавний пример: на рок-музыканта Юрия Шевчука был наложен штраф в размере 50 000 рублей²⁴⁶.

На сегодняшний день статья 280.3 УК РФ применялась не так часто. Впервые по ней было возбуждено дело в Амурской области в отношении жителя Благовещенска, который в период с 1 апреля по 6 мая 2022 года разместил в социальных сетях 10 постов с критикой войны против Украины. Ранее он привлекался к административной ответственности по статье 20.3.3 КоАП РФ с последующей выплатой штрафа²⁴⁷.

сс) Призывы к введению санкций против России

Вскоре после начала войны и в связи с принятием закона о клевете, защищающего Вооруженные Силы РФ, была введена статья 20.3.4 КоАП РФ²⁴⁸. За призывы гражданина России к введению ограничительных мер в отношении Российской Федерации со стороны иностранных государств, международных учреждений и организаций предусмотрены штрафы в размере от тридцати тысяч до пятисот тысяч рублей. Это касается также призывов к введению или расширению политических или экономических санкций. В тот же день была введена статья 284.2 УК РФ, предусматривающая уголовное наказание за то же деяние в виде штрафа в размере до пятисот тысяч рублей или ограничения свободы на срок до трех лет, принудительных работ на срок до трех лет, ареста на срок до шести месяцев, а также лишения свободы на срок до трех лет, налагаемого наряду с денежным штрафом²⁴⁹.

с) Оценка

«...Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, Всеобщей декларации прав человека и их соответствующим международным обязательствам относительно поиска, получения и распространения всех форм информации [Государства-участники] будут обеспечивать, чтобы отдельные лица могли свободно выбирать свои источники информации. В этом контексте они будут... разрешать

кодекса Российской Федерации», распространяющий уголовную ответственность не только за дискредитацию Вооруженных Сил РФ, но и государственных органов РФ.

²⁴⁵ Согласно источникам, предоставленным Докладчику.

²⁴⁶ Суд в Уфе оштрафовал Юрия Шевчука на 50 000 рублей за «дискредитацию» армии, Idel.Реалии (Татаро-Башкирская служба «Радио Свобода»), 16 августа 2022 года, URL: <https://www.idelreal.org/a/31990831.html>.

²⁴⁷ На жителя Благовещенска завели уголовное дело о дискредитации армии России, ОВД-Инфо, 18 мая 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/05/18/na-zhitelya-blagoveshchenska-zaveli-ugolovnoe-delo-o-diskreditacii-armii>; дополнительно см.: «Антивоенное дело»: гид ОВД-Инфо», ОВД-Инфо, 5 марта 2022 года, URL: <https://ovd.news/news/2022/04/07/antiwar-prosecutions-ovd-info-guide>.

²⁴⁸ Федеральный закон от 4 марта 2022 года № 31-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

²⁴⁹ Федеральный закон от 4 марта 2022 года № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

отдельным лицам, учреждениям и организациям... получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода»²⁵⁰

То обстоятельство, что право определять соответствие информации действительности принадлежит российским государственным органам, приводит к монополизации правды. Наиболее отчетливо это было выражено в заявлении Роскомнадзора от 24 февраля 2022 года. Очевидно, что прокуроры в своей деятельности полагаются на официальные государственные источники информации в качестве ресурсов, отражающих объективную действительность²⁵¹. Так, у подозреваемого нет возможности доказать свою невиновность, поскольку при таком положении действительность определяется государством. Таким образом, «возникает угроза необоснованного ограничения работы журналистов и самоцензура среди представителей СМИ, стремящихся информировать общественность» и призванных наблюдать за деятельностью властей²⁵².

Из-за расплывчатых и общих формулировок, используемых в статье 207.1/2/3 УК РФ и статье 280.3 РФ, трудно предвидеть, какие действия могут привести к уголовной ответственности²⁵³. Также сложно провести различие между статьей 207.3 УК РФ и статьей 280.3 УК РФ. Представляется, что любой негативный комментарий, независимо от того, правдивый он или нет, может попасть под действие статьи 280.3 УК РФ. Любая недостоверная информация может быть в то же время признана дискредитацией Вооруженных Сил РФ²⁵⁴. Это наделяет российские власти огромными дискреционными полномочиями. Учитывая это обстоятельство в совокупности с предусмотренными суровыми мерами наказания, можно сделать вывод, что такие ограничения полностью подавляют свободу выражения мнений как в сети Интернет, так и вне ее. Подобные ограничения, полностью блокирующие свободу выражения мнений, противоречат пункту 3 статьи 19 МПГПП и пункту 2 статьи 10 ЕКПЧ, поскольку не являются необходимыми, соразмерными и имеют серьезное сдерживающее воздействие²⁵⁵. Во время войны возможно более жесткое ограничение свободы выражения мнений, однако к России это неприменимо, поскольку она не задействовала положения о

²⁵⁰ Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств – участников СБСЕ, 4 ноября 1986 года – 19 января 1989 года, Принципы, пункт 34 (далее – Венский документ 1989 года).

²⁵¹ «Заведомая ложность». В России три месяца действует статья о «фейках» про армию. Как и против кого ее применяют. ОВД-Инфо, 15 июня 2022 года, URL: <https://ovdinfo.org/articles/2022/06/29/knowningly-false-it-has-been-three-months-law-fakes-about-russian-army-came-force>.

²⁵² Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 31 марта 2020 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449455>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 24 февраля 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/512950>.

²⁵³ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Обновленная информация о ситуации в области прав человека и деятельности Управления ООН по правам человека, 13 июня 2022 года, URL: <https://www.ohchr.org/ru/statements/2022/06/oral-update-global-human-rights-developments-and-activities-un-human-rights>.

²⁵⁴ «Заведомая ложность». В России три месяца действует статья о «фейках» про армию. Как и против кого ее применяют. ОВД-Инфо, 15 июня 2022 года, URL: <https://ovdinfo.org/articles/2022/06/29/knowningly-false-it-has-been-three-months-law-fakes-about-russian-army-came-force>.

²⁵⁵ См. Доклад, представленный Комитету ООН по правам человека, A/HRC/44/49, 23 апреля 2020 года, пункт 49; письмо Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение от 1 мая 2019 года, OL RUS 4/2019.

чрезвычайном положении, предусмотренные Конституцией РФ²⁵⁶ и международными правозащитными договорами²⁵⁷.

Соответственно, докладчик, как и Представитель ОБСЕ, отмечает, что законодательство о «фейках» и запрет на дискредитацию Вооруженных Сил РФ и на призывы к введению санкций против России используются российскими властями в качестве инструментов для политически мотивированного подавления²⁵⁸. Действующее законодательство привело к «полному ограничению информации о войне», не оставляя гражданскому обществу никакого пространства для свободы выражения мнений²⁵⁹.

3) Законодательство об экстремизме и исторической памяти

а) Определение, законодательство и правоприменение

Федеральный закон об экстремизме²⁶⁰ был принят 25 июля 2002 года с целью определения понятий экстремизма и экстремистской деятельности и предоставления органам государственной власти Российской Федерации инструмента для выявления, предупреждения и пресечения экстремистской деятельности. В частности, закон об экстремизме наделяет прокуроров полномочиями принимать предупреждающие и корректирующие меры, направленные на борьбу с деятельностью, отнесенной законом к «экстремистской»²⁶¹. Помимо этого, в нем регламентируются ограничения профессиональной деятельности²⁶², а также основания для роспуска организаций, признанных «экстремистскими»²⁶³, Закон распространяется как на организации (общественные, религиозные и другие), так и на физических лиц.

Наряду с этим, законом установлены институциональные рамки для преследования экстремизма. Согласно статье 4 закона об экстремизме, президент «определяет основные направления государственной политики в области противодействия экстремистской деятельности», а также распределяет полномочия

²⁵⁶ См. в статье 56 Конституции РФ норму о чрезвычайном положении, вводимом президентом РФ на основании статьи 88 Конституции РФ, и нормы о военном положении (части 2 и 3 статьи 87 Конституции РФ), также вводимые президентом РФ.

²⁵⁷ Статья 15 ЕКПЧ; статья 4 МПГПП.

²⁵⁸ Как уже было отмечено Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, см. пресс-релиз от 15 августа 2022 года, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/524175>.

²⁵⁹ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, пресс-релиз, 12 марта 2022 года, URL: <https://www.ohchr.org/ru/press-releases/2022/03/russia-un-experts-alarmed-choking-information-clampdown>; Комиссар по правам человека Совета Европы, заявление, 7 марта 2022 года, URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/russian-authorities-should-stop-the-unprecedented-crackdown-on-freedoms-of-expression-assembly-and-association-in-the-country>.

²⁶⁰ Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – закон об экстремизме).

²⁶¹ Заключение Венецианской комиссии по Федеральному закону о противодействии экстремистской деятельности в Российской Федерации, CDL-AD(2012)016-e, пункт 5 (далее – Заключение ВК 2012 года по закону об экстремизме).

²⁶² Часть 2 статьи 15 закона об экстремизме.

²⁶³ Статьи 6, 7 и 9 закона об экстремизме.

между органами в его ведении²⁶⁴. Президент также вправе формировать органы, объединяющие федеральные и иные органы управления. Помимо общих правоохранительных органов, на борьбе с экстремизмом специализируется Главное управление по противодействию экстремизму Министерства внутренних дел Российской Федерации (Центр «Э»).

Закон об экстремизме является частью очень сложного механизма регулирования, поскольку его необходимо рассматривать вместе с положениями Уголовного кодекса РФ, Кодекса об административных правонарушениях РФ, Закона о Федеральной службе безопасности (ФСБ), а также законодательства о СМИ и информации, в которые постоянно вносятся изменения. В сам закон об экстремизме с момента его принятия в 2002 году поправки вносились 19 раз.

Наказания за деятельность гражданского общества предусматриваются не законом об экстремизме, а Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях. Наиболее значимыми в данном контексте являются часть 1 статьи 280 УК РФ²⁶⁵ и статья 282 УК РФ²⁶⁶, а также более конкретные положения статьи 280.1 УК РФ²⁶⁷, статьи 20.29 КоАП РФ²⁶⁸, статьи 282.1 и 282.2 УК РФ²⁶⁹. В этих положениях не всегда упоминается «экстремизм», однако они входят в законодательную базу по экстремизму.

Основной недостаток законодательства заключается в широком толковании понятия «экстремизм». В отличие от международного права²⁷⁰ в нем отсутствует общее определение экстремизма²⁷¹. В статье 1 закона об экстремизме приводится лишь обширный список видов экстремистской деятельности:

²⁶⁴ См. Федеральный закон от 28 июня 2014 года №179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором уточняется распределение полномочий на федеральном уровне и заменяется старое положение, содержащее лишь общую ссылку на федеральные государственные органы.

²⁶⁵ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности»; часть 2 статьи 280 УК РФ предусматривает более серьезное наказание за деяние, совершенное через СМИ, что также применимо к расширенной ответственности. В квалифицирующую норму законодательства в 2014 году также была добавлена формулировка о совершении деяния с использованием сети Интернет (Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

²⁶⁶ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства».

²⁶⁷ «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации».

²⁶⁸ «Производство и распространение экстремистских материалов».

²⁶⁹ «Организация экстремистского сообщества» и «Организация деятельности экстремистской организации». Последняя статья включает положения об «участии в деятельности» экстремистской организации в целом.

²⁷⁰ См. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (далее – Шанхайская конвенция). В ней «экстремизм» определен как «деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон».

²⁷¹ Определения даны только для «экстремистской организации» и «экстремистских материалов»: экстремистская организация определена как «общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом,

- 1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:
 - насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
 - подрыв безопасности Российской Федерации;
 - захват или присвоение властных полномочий;
 - создание незаконных вооруженных формирований;
 - осуществление террористической деятельности;
 - возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;
 - унижение национального достоинства;
 - осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;
 - пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;
- 2) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;
- 3) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий;
- 4) финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств²⁷².

В этот перечень постоянно вносятся изменения. В 2012 году²⁷³ было добавлено «публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских

судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности». Экстремистские материалы определены как «предназначенные для распространения либо публичного демонстрирования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы».

²⁷² Статья 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

²⁷³ Федеральный закон от 25 декабря 2012 года № 255-ФЗ «О внесении изменений в статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

организаций»²⁷⁴. Самые важные поправки были внесены в 2020 году²⁷⁵. Если в редакции закона 2002 года «насильственное изменение основ конституционного строя» и «нарушение территориальной целостности Российской Федерации» были двумя элементами одного вида экстремистской деятельности, то в 2020 году они были разделены, причем «нарушение территориальной целостности Российской Федерации» само по себе признано экстремизмом, даже если оно не включает элемента «насильственного изменения». Таким образом, любой призыв к сепаратизму расценивается как «экстремистский» и, соответственно, является уголовно наказуемым.

В некоторых пунктах перечня действий, признаваемых экстремизмом, включено условие применения насилия, в других – нет.

Таким образом, общее толкование экстремизма весьма размыто. Тем не менее некоторые положения уголовного законодательства, на основании которых наказывалась экстремистская деятельность, были уточнены Пленумом Верховного Суда РФ в Постановлении «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»²⁷⁶. Постановление, однако, также изменялось неоднократно и не вносит особой ясности.

аа) Запрет на публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности

Как объяснялось выше, одним из ключевых положений законодательства об экстремизме является статья 280 УК РФ, запрещающая «публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности». В ней предусмотрен состав преступления, криминализирующий абстрактную угрозу, то есть подстрекательство к экстремистской деятельности не обязательно должно увенчаться успехом для возникновения ответственности²⁷⁷. Действующая редакция закона, последнее изменение в которую было внесено в 2014 году, предусматривает наказание до четырех лет лишения свободы, а в случае соответствия квалификации согласно части 2 статьи 280 УК РФ – до пяти лет лишения свободы.

Статья применялась в различных случаях для привлечения к ответственности за призывы к насилию против должностных лиц, например, в апреле 2022 года за призыв в социальных сетях расстрелять Президента РФ и депутатов Госдумы²⁷⁸, в августе 2022 года – за якобы оставленный комментарий «режь гэбню» к новости о стрельбе возле

²⁷⁴ Законодательство в отношении демонстрирования символики было расширено статьей 4 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам символики некоммерческих организаций» и статьей 2 Федерального закона от 2 декабря 2019 года № 421-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» и статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

²⁷⁵ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 299-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

²⁷⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

²⁷⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», пункты 4(4), 6.1.

²⁷⁸ *Максимов А.* Житель Кузбасса, призывавший в соцсетях расстрелять первых лиц страны, получил 2,5 года колонии, Коммерсантъ, 27 апреля 2022 года, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5328996>.

здания ФСБ²⁷⁹, в июле 2022 года – за размещение в телеграм-канале #НЕТВОЙНЕ видеоролика с негативной оценкой деятельности полиции с призывом к насилию в отношении сотрудников МВД²⁸⁰. Имеется также информация о случаях преследования по статье 280 УК РФ лиц за размещение постов с осуждением войны или в поддержку украинской армии²⁸¹. Статья 280 УК РФ применялась также в деле Бориса Стомахина, который был приговорен к лишению свободы и трехлетнему запрету на занятие журналистской деятельностью за пропаганду экстремизма в контексте чеченского конфликта. Европейский суд по правам человека установил нарушение статьи 10 ЕКПЧ по данному делу²⁸².

bb) Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды

Другой важной нормой, предусматривающей наказание за экстремистскую деятельность, является статья 282 УК РФ²⁸³. Согласно этой статье, наказываются «действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет»²⁸⁴. Таким образом, в самом положении экстремизм не упоминается. Состав предусмотренного статьей 282 УК РФ преступления также предполагает присутствие абстрактной угрозы²⁸⁵.

В 2018 году законодательство было смягчено: уголовная ответственность может возникнуть только после наступления административной ответственности и

²⁷⁹ Воронежского активиста приговорили к двум годам колонии-поселения из-за поста во «ВКонтакте», ОВД-Инфо, 23 августа 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/08/23/voronezhskogo-aktivista-prigovorili-k-dvum-godam-kolonii-poseleniya-iz-za>.

²⁸⁰ Russia's Kirill Martyushev declared terrorist and extremist over anti-war posts, Novaya Gazeta, 13 July 2022, URL: <https://novayagazeta.eu/articles/2022/07/13/russias-kirill-martyushev-declared-terrorist-and-extremist-over-anti-war-posts-news>.

²⁸¹ В Тверской области прошел обыск у местного жителя. Его задержали. ОВД-Инфо, 8 мая 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/05/08/v-tverskoy-oblasti-proshel-obysk-u-mestnogo-zhitelya-ego-zaderzhali>; В Томске на активиста завели уголовное дело об экстремизме за пост в «ВК», Сибирь.Реалии – медиапроект Русской службы «Радио Свобода», 21 июля 2022 года, URL: <https://www.sibreal.org/a/v-tomske-na-aktivista-zaveli-ugolovnoe-delo-ob-ekstremizme-za-post-v-vk/31953490.html>.

²⁸² ЕСПЧ, дело Стомахин против России, 9 мая 2018 года, жалоба № 52273/07.

²⁸³ Была введена в 2007 году: Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму». Административное правонарушение наказывается штрафом до двадцати тысяч рублей или административным арестом до пятнадцати суток. Повторное нарушение в течение одного года после совершения административного правонарушения влечет уголовную ответственность в виде штрафа в размере до пятидесяти тысяч рублей или лишения свободы на срок до пяти лет, за совершение в составе группы – до шести лет.

²⁸⁴ Верховный суд дает примеры «публичности» и относит к ним «выступления на собраниях, митингах, распространение листовок, плакатов, размещение соответствующей информации в журналах, брошюрах, книгах, на сайтах, форумах или в блогах, массовая рассылка электронных сообщений и иные подобные действия, в том числе рассчитанные на последующее ознакомление с информацией других лиц».

²⁸⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», пункт 7 (4).

соответствующего наказания²⁸⁶. Вместе с тем эти изменения не коснулись статьи 282 УК РФ.

Хотя Верховный Суд РФ продолжает ссылаться на статьи 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации, принятой Комитетом министров Совета Европы 12 февраля 2004 года, и практику Европейского суда по правам человека в отношении критики государственных служащих²⁸⁷, в правоприменительной практике данные стандарты не соблюдаются. Понятие «возбуждение ненависти либо вражды» весьма обширно, любое резкое заявление, содержащее критику или преувеличения, в случае его буквального толкования может стать предметом указанного положения.

По данным исследования «Россия: преступления против истории»²⁸⁸, это положение «широко использовалось властями для подавления инакомыслия и принуждения к молчанию журналистов и гражданских активистов». В период с 2012 по 2017 год на основании этого положения было осуждено более 1500 человек²⁸⁹. Некоторые из уголовных дел касались высказываний об истории. В качестве примера можно привести Рафиса Кашапова, татарского активиста и руководителя местного отделения «Татарского общественного центра». Он приговорен к условному лишению свободы сроком на восемнадцать месяцев за шесть публикаций о «так называемом татаро-монгольском иге», размещенных в популярном интернет-блоге²⁹⁰. Это положение также применяется в случае критики аннексии Крыма со стороны татар²⁹¹. С января 2022 года экс-фотограф Алексея Навального задержан за комментарии в сети, начинавшиеся словами: «Слава Украине!», «Долой власть чекистов!», «Всем с добрым утром долой путина!». Эксперт, который проводил психолого-лингвистическое исследование, пришел к выводу, что высказывания содержат признаки возбуждения ненависти, а также направлены на совершение террористических действий против МВД, ФСБ и членов партии «Единая Россия», а также призывают к посягательству на жизнь Владимира Путина²⁹².

²⁸⁶ См. введение статьи 20.3.1 в КоАП РФ Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 521-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

²⁸⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», пункт 7 (3).

²⁸⁸ Russia: “Crimes Against History”, FIDH, June 2021, N 770a, p. 14, URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie-_pad-uk-web.pdf.

²⁸⁹ Официальные статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ, URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

²⁹⁰ Кашапов упомянул о насильственном обращении мусульман в христианство, критиковал шовинистическую политику Москвы в отношении этнических меньшинств и охарактеризовал «так называемое татаро-монгольское иго» (имея в виду монгольское нашествие на Русь в XIII веке) как «державную ложь» и «чудовищный миф», см. Russia: “Crimes Against History”, с. 14 англ. текста и далее, URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie-_pad-uk-web.pdf.

²⁹¹ Urgent Action: Tatar Activist Charged For ‘Instigating Hatred’, Amnesty International, 21 January 2015, URL: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/EUR4600012015ENGLISH.pdf>.

²⁹² Экс-фотографу штаба Навального утвердили продление ареста по делу о комментариях к новостям, ОВД-Инфо, 23 июня 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/06/23/eks-fotografu-shtaba-navalnogo-utverdili-prodlenie-aresta-po-delu-o>.

сс) Экстремистская деятельность, направленная на нарушение территориальной целостности Российской Федерации

Статья 20.3.2 КоАП РФ и статья 280.1 УК РФ – отдельные нормы, предусматривающие ответственность за «публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации». Уголовное правонарушение (статья 280.1 УК РФ)²⁹³ было введено в законодательство в декабре 2013 года, незадолго до аннексии Крыма Российской Федерацией в марте 2014 года, а административное правонарушение (статья 20.3.2 КоАП РФ)²⁹⁴ – в 2020 году. Назначение административной меры наказания является предварительным условием для привлечения к уголовной ответственности. Другими словами, уголовное преследование осуществляется в два этапа, что одновременно делает первый этап менее продолжительным²⁹⁵.

Согласно Постановлению Верховного Суда РФ, для привлечения лица к ответственности целью публичного призыва не обязательно должно являться склонение третьих лиц к совершению конкретных противоправных действий²⁹⁶, то есть фактическое совершение этими лицами опасных для государства или общества действий необязательно. На основании КоАП РФ возможно наложение штрафа, в то время как согласно УК РФ наказание может составить до четырех лет лишения свободы, а за размещение сообщения через СМИ или в сети Интернет – до 5 лет.

Первым делом, рассмотренным в этой связи, было дело активистки «Левого сопротивления» Дарьи Полудовой, которая хотела организовать «марш за федерализацию Кубани», утверждая, что этнические украинцы призывают к присоединению Кубани (включая Сочи) к Украине. Аргумент защиты о том, что утверждение носило ироничный характер, не имел успеха. Дарью приговорили к двум годам лишения свободы на основании статьи 280.1 УК РФ²⁹⁷. По делу оппозиционного политика из Башкортостана Айрата Дильмухаметова, обвинявшегося в призывах к сепаратизму из-за намерения баллотироваться в качестве «Президента Четвертой башкирской республики», Европейский суд по правам человека признал назначение ему меры пресечения в виде заключения под стражу чрезмерным²⁹⁸.

²⁹³ Статья 1 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 433-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации».

²⁹⁴ Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 420-ФЗ «О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

²⁹⁵ *Баталов Н.* Опасно ли называть Крым украинским после нового закона РФ, Deutsche Welle, 22 июля 2020 года, URL: <https://www.dw.com/ru/опасно-ли-называть-крым-украинским-после-принятия-закона-об-отчуждении-территорий-рф/a-54270009>.

²⁹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», пункт 7 (3).

²⁹⁷ Организатора марша за федерализацию Кубани посадили на два года, «Медуза», 21 декабря 2015 года, URL: <https://meduza.io/news/2015/12/21/organizatora-marsha-za-federalizatsiyu-kubani-posadili-na-dva-goda>.

²⁹⁸ ЕСПЧ, дело Дильмухаметов и другие против России, 9 июня 2022 года жалоба № 50711/19 и др.

dd) Распространение экстремистских материалов

Законодательство об экстремизме касается также распространения экстремистских материалов. Новое определение понятия «экстремистские материалы» было введено в закон об экстремизме в 2021 году²⁹⁹. Согласно довольно расплывчатому определению, под экстремистскими материалами понимаются «предназначенные для распространения либо публичного демонстрирования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности».

Распространение экстремистских материалов через СМИ и через «сети связи общего пользования» может привести к прекращению деятельности медиакомпаний³⁰⁰. Кроме того, предусмотрены административные наказания³⁰¹. Данное положение распространяется при этом только на виды экстремистских материалов, перечисленные в списке экстремистских материалов 2002 года³⁰². Таким образом, для привлечения лица к административной ответственности необходимо наличие соответствующего решения суда. Хотя в УК РФ отсутствует специальная норма, касающаяся распространения экстремистских материалов, все же применяются статьи 280 и 282 УК РФ³⁰³.

В июле 2022 года в соответствии с новым законом была создана база данных экстремистских материалов, содержащая сопровождающие их судебные решения³⁰⁴.

Несмотря на то, что под действие положения о распространении экстремистских материалов подпадают не только СМИ, именно они, безусловно, являются основными адресатами этого закона³⁰⁵.

ee) Меры наказания, предусмотренные для экстремистских организаций

Помимо административных и уголовных мер наказания, закон об экстремизме устанавливает процедуру закрытия организаций, признанных экстремистскими³⁰⁶.

²⁹⁹ Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» и статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

³⁰⁰ Статья 11 закона об экстремизме, где это применимо после предупреждения (статья 8 закона об экстремизме).

³⁰¹ Административная мера наказания (статья 20.29 КоАП РФ) была введена в законодательство в 2007 году (статья 6 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму»).

³⁰² Статья 13 закона об экстремизме.

³⁰³ Верховный Суд РФ предписывает разграничивать административную и уголовную ответственность в зависимости от мотивов правонарушителя (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», пункт 8 (4).

³⁰⁴ Части 8–10 статьи 13 закона об экстремизме; см. Федеральный закон от 14 июля 2022 года №303-ФЗ.

³⁰⁵ См. ниже о применении закона к средствам массовой информации.

³⁰⁶ Статьи 6, 7 и 9 закона об экстремизме.

После первого предостережения³⁰⁷ Генеральный прокурор может вынести письменное предупреждение, возможно, с указанием сроков выполнения предъявленных требований³⁰⁸. Если лицо их не выполняет или совершает повторное нарушение в течение года, организация может быть ликвидирована или запрещена решением суда по инициативе Генерального прокурора РФ.

Ликвидация организации имеет далеко идущие последствия. Тем, кто был уличен в экстремистской деятельности, запрещается создавать другие организации в течение десяти лет. Нарушители обязаны дистанцироваться от организации, иначе ее также могут счесть экстремисткой. Указанные положения были введены в 2014 году³⁰⁹.

И в этом случае наиболее серьезные ограничения были введены поправками 2022 года, в частности, было предусмотрено создание «Единого реестра сведений о лицах, причастных к деятельности экстремистской или террористической организации». Хотя закон уточняет, что это положение касается (только) вопросов избирательного права, само существование такого реестра вызывает опасения в связи с возможным неправомерным использованием. Для признания принадлежности к экстремистской организации достаточно наличие «причастности» к деятельности организации, признанной судом экстремистской или террористической.

Помимо этого, статьей 282.1 УК РФ предусмотрено наказание за создание и участие в экстремистских организациях. Если в 2002 году³¹⁰ определение «экстремистской организации» было сравнительно узким, то в 2007 году³¹¹ оно было расширено. Так, для признания кого-либо «экстремистом» достаточно, чтобы лицо вело подготовку или совершило с определенным мотивом какое-либо из преступлений экстремистской направленности, перечисленных в УК РФ (в том числе в положениях о «фейках», «фейках» о Вооруженных Силах РФ или других положениях, вызывающих вопросы³¹²).

Лица, принимавшие активное участие в деятельности организации, признанной «экстремистской», несут уголовную ответственность по статье 282.2 УК РФ. Данная норма также неоднократно менялась³¹³.

³⁰⁷ Статья 6 закона об экстремизме: условие «при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях».

³⁰⁸ Статья 7 закона об экстремизме: условие «в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма».

³⁰⁹ Части 2 и 3 статьи 15 Закона об экстремизме, внесенные статьей 6 Федерального закона от 31 декабря 2014 года №505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³¹⁰ См. выше.

³¹¹ Статья 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму». Теперь определение включает в себя «преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации и в соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 63 УК РФ».

³¹² См. ниже.

³¹³ Наказывается организация деятельности и участие в деятельности организации, которая была ликвидирована или деятельность которой была запрещена по решению суда. Самой важной поправкой

Наказывается распространение информации об экстремистской организации, без упоминания того, что она была ликвидирована или ее деятельность запрещена³¹⁴.

Помимо этого, уголовное и административное законодательство предусматривает ответственность за использование атрибутики и символики экстремистской организации³¹⁵. И в этом случае поправками 2022 года были введены более суровые наказания³¹⁶. Примечательно, что в связи с очень широкой формулировкой административного правонарушения в статью 20.3 КоАП РФ в 2020 году³¹⁷ было добавлено уточняющее примечание о том, что данное положение не распространяется на случаи, «при которых формируется негативное отношение к идеологии нацизма и экстремизма и отсутствуют признаки пропаганды или оправдания нацистской и экстремистской идеологии».

С момента принятия в 2002 году закона об экстремизме и соответствующих положений об уголовной и административной ответственности данные нормы использовались многократно. Часть организаций, запрещенных по этому закону, также запрещены в других странах (например, Национальная социалистическая ассоциация, Хизб ут-Тахрир). Тем не менее, как показывает практика, положения все чаще используются для преследования потенциальных или реальных политических оппонентов. В 2010 году Московский городской суд³¹⁸ признал «Армию воли народа» экстремистской организацией. Основной ее целью было принятие законодательных актов, устанавливающих прямую ответственность Президента РФ и Федерального собрания РФ за их деятельность. По информации Комитета по защите журналистов, в 2015 году после публикации журналистского расследования о предполагаемой растрате государственных средств российскими властями был арестован журналист Соколов по обвинению в причастности к «Армии воли народа»³¹⁹. В 2014 году, после аннексии Крыма, прокатилась волна объявления украинских националистических организаций

стало включение в это положение в 2014 году формулировки «склонение, вербовка или иное вовлечение лица в деятельность экстремистской организации» (часть 17 статьи 2 Федерального закона от 5 мая 2014 года № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

³¹⁴ См. часть 2 статьи 13.15 КоАП РФ.

³¹⁵ Часть 1 статьи 20.3 КоАП РФ и часть 1 статьи 282.4 УК РФ устанавливают наказание за «пропаганду либо публичное демонстрирование... атрибутики или символики экстремистских организаций», а также другой атрибутики или символики, запрещенной законодательством. Соответствующей частью 2 этих же статей наказывается «изготовление или сбыт в целях пропаганды либо приобретение в целях сбыта или пропаганды» упомянутой атрибутики и символики.

³¹⁶ В июле 2022 года была введена уголовная ответственность за повторное деяние, в результате чего максимальное наказание за повторное нарушение было увеличено с двух тысяч рублей или пятнадцати суток административного ареста до лишения свободы на четыре года и штрафа до одного миллиона рублей; см. Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

³¹⁷ Федеральный закон от 1 марта 2020 года № 31-ФЗ «О внесении изменения в статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

³¹⁸ Решение Московского городского суда от 19 октября 2010 года, № 3-283/2010.

³¹⁹ Aleksandr Sokolov was imprisoned in Russia, CPJ, 29 July 2015, URL: <https://cpj.org/data/people/aleksandr-sokolov/>.

«экстремистскими»³²⁰. Было признано, что преследование Свидетелей Иеговы и 395 их организаций в России на основании законодательства об экстремизме нарушает статьи 9, 10 и 11 ЕКПЧ³²¹. В 2019 году Министерство юстиции РФ признало «иностранными агентами» организации Алексея Навального «Фонд борьбы с коррупцией», «Фонд защиты прав граждан» и движение «Штабы Навального». В 2021 году они были объявлены экстремистскими и ликвидированы решением Московского городского суда³²². Активисткам феминистического движения было назначено наказание в виде 15-дневного ареста за использование символики движения Навального «Умное голосование», несмотря на то, что данный символ не являлся официальным³²³. 28 марта 2022 года экстремистской организацией была признана Meta, поскольку компанией «в течение длительного времени допускаются нарушения российского законодательства в сфере противодействия экстремистской деятельности, а корпоративная политика Meta направлена против интересов России и ее граждан, создает угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью граждан, безопасности государства». Причиной послужило в том числе то, что «Фейсбук» и «Инстаграм» не заблокировали призывы к массовым акциям 17–19 сентября 2021 года и размещение дискриминационной и экстремистской информации с призывами к убийству российских граждан во время войны в Украине³²⁴. Это было расценено как «намеренное упущение». 10 июня 2022 года за экстремизм был ликвидирован Всетатарский общественный центр³²⁵.

в) Законодательство об исторической памяти

аа) Запрет на реабилитацию нацизма

Несмотря на то, что законодательство об исторической памяти действует в России с 1995 года³²⁶, меры наказания были введены лишь недавно, что в последние годы также сопровождалось ужесточением норм и правоприменения³²⁷.

³²⁰ Верховный Суд РФ, решение от 17 ноября 2014 года по делу №АКПИ14-1292С в отношении украинских организаций «Правый сектор», «Украинская национальная ассамблея – Украинская народная самооборона», «Украинская повстанческая армия», «Тризуб» и «Братство».

³²¹ ЕСПЧ, дело МРО «Таганрог» и другие против России, 7 июня 2022 года, жалоба № 32401/10 и др.

³²² Решение было подтверждено первым апелляционным судом 4 августа 2021 года. Еще 19 апреля 2021 года Московский городской суд отнес к государственной тайне материалы, касающиеся «Фонда борьбы с коррупцией» и движения «Штабы Навального». ФБК внесли в список экстремистов и террористов, «Ведомости», 10 августа 2021 года, URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2021/08/10/881520-fbk-vnesli-v-spisok-ekstremistov-i-terroristov>.

³²³ Козлова Д. Знак условный — срок реальный, «Новая газета», № 15, 11 февраля 2022 года, URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2022/02/09/znak-uslovnyi-srok-realnyi>.

³²⁴ Опубликовано решение о признании Meta Platforms Inc. ** экстремистской организацией, «Адвокатская газета», 29 марта 2022 года, URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/opublikovano-reshenie-o-priznanii-meta-platforms-inc-ekstremistskoj-organizatsiy/>.

³²⁵ Верховный суд Татарстана ликвидировал Всетатарский общественный центр за «экстремизм», Idel.Реалии (Татаро-Башкирская служба «Радио Свобода»), 10 июня 2022 года, URL: <https://www.idelreal.org/a/31892120.html>.

³²⁶ См. Федеральный закон от 13 марта 1995 года № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России».

³²⁷ См. Russia: “Crimes Against History”, FIDH, June 2021, N 770a, с. 47, пункт 134 англ. текста, URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie_pad-uk-web.pdf.

На текущий момент статья 354.1 УК РФ (реабилитация нацизма) является самым суровым положением в законодательстве, которое можно назвать «законом об исторической памяти». Данная статья была введена в 2014 году³²⁸ и в текущей редакции³²⁹ предусматривает в частях 1 и 3 наказания за следующие деяния:

- 1) публичное «отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала, одобрение преступлений, установленных указанным приговором»;
- 2) публичное «распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, о ветеранах Великой Отечественной войны»;
- 3) «распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества»;
- 4) «осквернение символов воинской славы России, оскорбление памяти защитников Отечества либо унижение чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны, совершенные публично».

Части 2 и 4 включают квалификацию совершения деяния «группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой» с использованием средств массовой информации или сети Интернет. Для части 1 статьи 354.1 УК РФ также предусмотрено отдельное наказание в случае совершения деяния с искусственным созданием доказательств обвинения. Предусмотрено наказание сроком до трех лет на основании частей 1 и 3 статьи 354.1 УК РФ и до пяти лет при наличии квалифицирующих признаков. Используемые в этих нормах термины весьма расплывчаты.

В период с 2014 по 2019 год статья применялась ограниченно³³⁰, но с 2020 года случаи участились³³¹. Были вынесены приговоры за загрузку изображений Гитлера, Геббельса, солдат вермахта и российских коллаборационистов на сайт, посвященный памяти ветеранов Второй мировой войны³³², а также за публикацию видеоролика, в автор которого сравнивает украшения города к 9 Мая с состоянием жилых домов и требует от

³²⁸ Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³²⁹ Часть 3 статьи 354.1 УК РФ; часть 1 статьи 354.1 УК РФ – распространение ложных сведений о ветеранах; часть 2 статьи 354.1 УК РФ включает деяния, совершенные «группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой» и в сети Интернет; часть 3 статьи 354.1 УК РФ – «оскорбление памяти защитников Отечества либо унижение чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны». Федеральным законом от 5 апреля 2021 года № 59-ФЗ «О внесении изменений в статью 354.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» были внесены более суровые меры наказания.

³³⁰ По официальной статистике по этой статье было осуждено только 25 человек, см. <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

³³¹ Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2021 году. Доклад Информационно-аналитического центра «Сова», 24 февраля 2022 года, раздел «Преследование за «реабилитацию нацизма», URL: https://www.sova-center.ru/misuse/publications/2022/02/d45847/#_Точ96537072; Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2020 году. Доклад Информационно-аналитического центра «Сова», 4 марта 2021 года, URL: <https://www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2021/04/d44077/>; см. подробное исследование Russia: “Crimes Against History”, FIDH, June 2021, N 770a, с. 9 и далее англ. текста, URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie-_pad-uk-web.pdf.

³³² Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2021 году, URL: <https://www.sova-center.ru/misuse/publications/2022/02/d45847/>.

сотрудников полиции снять георгиевские ленточки с обмундирования³³³. 19-летнему студенту Матвею Юферову был вынесен суровый приговор, 4 года лишения свободы, за то, что он помочился на портрет ветерана на Измайловском бульваре в Москве и выложил это в «Инстаграме». Подсудимый заявил в свою защиту, что был пьян и сожалеет о своем поступке; он совершил преступление впервые³³⁴.

bb) Запрет на использование нацистской символики

В большинстве случаев применяются положения статьи 20.3 КоАП РФ, в будущем, скорее всего, также будет применяться статья 282.4 УК РФ, которая упоминалась выше. Эти нормы предусматривают наказание, в частности, за пропаганду или демонстрацию нацистской атрибутики или символики либо сходной с ней атрибутики или символики, а также ее «изготовление или сбыт в целях пропаганды либо приобретение в целях сбыта или пропаганды». В 2014 году Конституционный Суд РФ поддержал положения, касающиеся общего запрета на нацистскую символику, указав, что само по себе использование нацистской символики «может причинить страдания людям, чьи родственники погибли во время Великой Отечественной войны»³³⁵. В 2020 году к статье 20.3 КоАП РФ было добавлено примечание, в котором говорится, что статья не распространяется на использование нацистской символики с целью формирования негативного отношения к идеологии нацизма.

На практике это положение применяется непоследовательно, поскольку согласно введенным поправкам для привлечения к ответственности нацистская символика должна применяться с целью пропаганды нацизма. Так, Сергей Кораблин был оштрафован на тысячу рублей за то, что разметил на своей странице «ВКонтакте» эпизод мультсериала «Южный парк», в котором один из персонажей приходит в школу на Хеллоуин в костюме Гитлера со свастикой на плече³³⁶, в то время как полиция отказалась возбуждать дело против учительницы, поставившей школьный спектакль о Второй мировой войне³³⁷. При этом данная норма всегда применяется в том случае, если нацистская символика использовалась для выражения критики в адрес властей³³⁸.

³³³ Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2021 году, URL: <https://www.sova-center.ru/misuse/publications/2022/02/d45847/>; Кемеровскому блогеру предъявили обвинение по статьям о реабилитации нацизма и оскорблении силовика, ОВД-Инфо, 28 февраля 2021 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2021/02/28/keмеровskomu-bloggeru-predyavili-obvinenie-po-statyam-o-reabilitacii-nacizma>.

³³⁴ Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2021 году, URL: <https://www.sova-center.ru/misuse/publications/2022/02/d45847/>; Самый суровый приговор в истории: студент получил срок за оскорбление памяти ветеранов, Газета.Ру, 24 декабря 2021 года, URL: <https://www.gazeta.ru/social/2021/12/24/14352787.shtml>.

³³⁵ КС подтвердил запрет демонстрации нацистской символики, Информационно-аналитический центр «Сова», 27 ноября 2014 года, URL: <https://www.sova-center.ru/misuse/news/lawmaking/2014/11/d30736/>.

³³⁶ Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2020 году, URL: <https://www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2021/04/d44077/>; Житель Липецкой области оштрафован за свастику в мультсериале «Южный парк», Радио «Свобода», 12 декабря 2020 года, URL: <https://www.svoboda.org/a/30997365.html>.

³³⁷ Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2020 году, <https://www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2021/04/d44077/>.

³³⁸ См. Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2020 году, URL: <https://www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2021/04/d44077/>.

сс) Запрет на отождествление СССР с нацистской Германией

В апреле 2022 года в статью 13.48 КоАП РФ³³⁹ было введено новое положение, которое предусматривает наказание³⁴⁰ за отождествление в СМИ или сети Интернет «целей, решений и действий руководства СССР, командования и военнослужащих СССР с целями, решениями и действиями руководства нацистской Германии и европейских стран оси, а также отрицания решающей роли советского народа в разгроме нацистской Германии и гуманитарной миссии СССР при освобождении стран Европы». В этом случае норма также подвергалась критике из-за ее неточной формулировки³⁴¹.

Положение уже применялось несколько раз. Например, оппозиционный политик Кирилл Суворов был осужден за замену букв «СС» в КПСС на нацистскую символику СС³⁴². Еще один пример: руководствуясь законодательными нормами об исторической памяти, суд Калининграда запретил книгу о Катынской трагедии³⁴³. Согласно сведениям, полученным докладчиком в ходе интервью с экспертами, эти нормы также могут распространяться на материалы, касающиеся последствий подписания договора о ненападении между Германией и СССР (пакт Молотова – Риббентропа), в частности вторжения нацистской Германии и СССР в Польшу, а также оккупации СССР Прибалтики в 1940 году, массовых изнасилований и другого бесчеловечного обращения с немецкими женщинами и гражданским населением со стороны солдат Красной Армии и совершенных СССР военных преступлений в целом.

Законодательство России о сохранении исторической памяти неразрывно связано с законодательством об экстремизме, о чем свидетельствует ряд законов³⁴⁴ и широкое использование его положений правоохранными органами.

³³⁹ Федеральный закон от 16 апреля 2022 года № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

³⁴⁰ Предусмотренные меры наказания: штраф в размере до двух тысяч рублей, в случае повторного нарушения – до пяти тысяч рублей или административный арест до пятнадцати суток.

³⁴¹ Президент подписал закон об ответственности за отождествление действий СССР и нацистской Германии, Информационно-аналитический центр «Сова», 18 апреля 2022 года, URL: <https://www.sova-center.ru/misuse/news/lawmaking/2022/04/d46133/>.

³⁴² Советника главы Красносельского округа Москвы Кирилла Суворова арестовали на 15 суток, ОВД-Инфо, 27 июля 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/07/27/sovetsnika-glavy-krasnoselskogo-okruga-moskvy-kirilla-suvorova-arestovali-na>; Московского политика арестовали на 15 суток из-за поста, ОВД-Инфо, 30 августа 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/08/30/politika-leonida-gozmana-arestovali-na-15-sutok-iz-za-posta-v-feysbuke>.

³⁴³ В Калининграде суд запретил электронную версию книги о Катынской трагедии, Информационно-аналитический центр «Сова», 20 июля 2022 года, URL: <https://www.sova-center.ru/misuse/news/persecution/2022/07/d46657/>; Запрещена книга о Катынской трагедии в связи с «отождествлением действий СССР и нацистской Германии», Роскомсвобода, 20 июля 2022 года, URL: <https://roskomsvoboda.org/post/katyn-przewodnik-block/>.

³⁴⁴ См. Федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 421-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» и статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»; Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» и статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

С 2020 года политика России в отношении исторической памяти закреплена в Конституции РФ³⁴⁵. Недавно введенная статья 67.1 (1-3) Конституции РФ гласит:

«1. Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации.

2. Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.

3. Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается».

с) Оценка

«Совет министров... призывает политических представителей, в том числе парламентариев, и впредь решительно отвергать и осуждать проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма, дискриминации и нетерпимости, в том числе в отношении христиан, иудеев, мусульман и представителей других религий, а также жестокие проявления экстремизма, ассоциируемые с воинствующим национализмом и неонацизмом, соблюдая при этом свободу выражения мнений»³⁴⁶

В обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ, неоднократно упоминается необходимость борьбы с экстремизмом. Они также содержат отсылки к общепринятым международным обязательствам, включая необходимость обеспечения свободы выражения мнений, закрепленной в том числе в Шанхайской конвенции. Согласно этой конвенции, экстремизм – это «деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон». Хотя определение «не наносит ущерба... какому-либо национальному законодательству Сторон», его формулировка указывает на узкое толкование «экстремизма» и наличие признака насильственности деяний³⁴⁷. Об этом также утверждается в решении

³⁴⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (принят референдумом 1 июля 2020 года).

³⁴⁶ Решение № 10/07. Терпимость и недискриминация: содействие взаимному уважению и пониманию, Мадрид, 2007 год.

³⁴⁷ См. Заключение ВК 2012 года по закону об экстремизме, пункт 31.

мадридской встречи Совета министров 2007 года, призывающем стороны соблюдать свободу выражения мнений при борьбе с «насильственным экстремизмом»³⁴⁸.

Верховный Суд РФ рассматривает введение законодательства об экстремизме как выполнение конституционной обязанности государства и особо подчеркивает важность соблюдения международных норм в отношении прав человека³⁴⁹. В 2018 году Суд внес изменения в свое постановление³⁵⁰, прописав более четкое разграничение между экстремистскими и неэкстремистскими преступлениями. Эта инициатива была хорошо воспринята Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ³⁵¹ и Венецианской комиссией³⁵². Тем не менее законодательство по-прежнему сформулировано недостаточно ясно, что создает угрозу его произвольного применения. Это обстоятельство было отмечено Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ³⁵³, Верховным комиссаром ООН по правам человека³⁵⁴, Комитетом ООН по ликвидации расовой дискриминации³⁵⁵ и Венецианской комиссией³⁵⁶. В целом этот факт является основным недостатком всей российской законодательной базы об экстремизме. Недостаточная ясность законодательства и излишне обширный перечень видов деятельности, относящихся к экстремизму, создают условия для злоупотребления нормами. О реальности этой угрозы свидетельствуют принятые на их основании решения по различным делам. Многочисленные нормы российского законодательства позволяют властям преследовать активистов, принадлежащих к этническим меньшинствам Российской Федерации, и успешно привлекать лиц к ответственности за

³⁴⁸ Мадрид, 2007 год.

³⁴⁹ См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

³⁵⁰ См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 сентября 2018 года № 32 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

³⁵¹ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 26 августа 2018 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/397511>.

³⁵² Заключение ВК 2012 года по закону об экстремизме, пункт 67 и далее.

³⁵³ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 23 ноября 2017 года, URL: <https://www.osce.org/fom/358456>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, коммюнике 06/2014, 7 октября 2014 года; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 25 июня 2014 года, URL: <https://www.osce.org/fom/120175>.

³⁵⁴ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, заявление, 8 марта 2017 года, URL: <https://www.ohchr.org/en/statements/2017/03/high-commissioner-human-rights-activities-his-office-and-recent-human-rights?LangID=E&NewsID=21316>; Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, ССР/С/РУС/СО/7; Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации, 24 ноября 2009 года, ССР/С/РУС/СО/6; Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания Комитета по правам человека: Российская Федерация, 1 декабря 2003 года, ССР/СО/79/RUS.

³⁵⁵ Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации, 20 сентября 2017 года, CERD/C/RUS/CO/23-24, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/274/60/PDF/G1727460.pdf?OpenElement>; Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по двадцатому – двадцать второму периодическим докладам Российской Федерации, 17 апреля 2013 года, CERD/C/RUS/CO/20-22; Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации, 20 августа 2008 года, CERD/C/RUS/CO/19.

³⁵⁶ В частности, Заключение ВК 2012 года по закону об экстремизме.

политическое инакомыслие. Ужесточение наказаний и масштабное применение всего комплекса законодательства об экстремизме с 2021 года³⁵⁷, особенно после начала войны России против Украины 24 февраля 2022 года, оказывают серьезное сдерживающее воздействие на гражданское общество в России.

Особую озабоченность вызывают нормы об исторической памяти, особенно касающиеся роли СССР во Второй мировой войне, а также статья 354.1 УК РФ, предусматривающая наказание за прославление нацизма. Еще в 2013 году, в период принятия закона, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дуня Миятович подвергла статью 354.1 УК РФ критике за то, что в ней используются «расплывчатые формулировки» и она выходит «за рамки простого запрета на прославление нацизма». Узкое применение такого закона может привести к злоупотреблениям, подавлению политических и критических высказываний на исторические темы и в конечном итоге повлиять на свободу СМИ»³⁵⁸. Представитель также выразила обеспокоенность по поводу того, что такие нормы окажут сдерживающий эффект на общество, в особенности в отношении научных и общественных обсуждений по историческим вопросам.

Введение статьи 13.48 КоАП РФ в апреле 2022 года усиливает опасения. Запрет на сопоставление советского и нацистского режимов в период Второй мировой войны противоречит Вильнюсской декларации ОБСЕ 2009 года, в которой отмечается, что «два мощных тоталитарных режима, нацистский и сталинский... несли с собой геноцид, нарушения прав и свобод человека, военные преступления и преступления против человечества»³⁵⁹. Положение препятствует открытому обсуждению роли Советского Союза, в частности, в период с 1 сентября 1939 года по 22 июня 1941 года (промежуток времени, включающий события в Катыни, имевшие место с 3 апреля по 11 мая 1940 года)³⁶⁰.

4) Законодательство о терроризме

а) Определение, законодательство и правоприменение

Определение терроризма, содержащееся в статье 3 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (закон о терроризме), указывает на насильственный признак деяния³⁶¹. Законом о терроризме предусмотрен

³⁵⁷ В России вдвое за год выросло число осужденных за экстремизм, Сибирь.Реалии – медиапроект Русской службы «Радио Свобода», 21 апреля 2022 года, URL: <https://www.sibreal.org/a/v-rossii-vdvoe-za-god-vyroslo-chislo-osuzhdennyh-za-ekstremizm-/31814281.html>.

³⁵⁸ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 26 июня 2013 года, URL: <https://www.osce.org/fom/103121>.

³⁵⁹ Резолюция о воссоединении разделенной Европы: поощрение прав человека и гражданских свобод в регионе ОБСЕ в XXI веке, ПА ОБСЕ, 18-я ежегодная сессия, 29 июня – 3 июля 2009 года AS (09) D 1 R, пункт 3, см. также пункты 10, 17.

³⁶⁰ Russia: “Crimes Against History”, FIDH, June 2021, N 770a, URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie-_pad-uk-web.pdf, см. с. 19 (пункт 53), с. 35 (пункт 96), с. 58 (пункт 174) англ. текста.

³⁶¹ Заключение ВК 2012 года по закону об экстремизме, пункт 34.

широкий перечень мер³⁶², при этом гражданское общество наиболее затрагивают положения, касающиеся «оправдания» и «пропаганды» терроризма.

Согласно пункту е) части 2 статьи 3 закона о терроризме, «пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности» относятся к террористической деятельности. Часть 1 статьи 1 Закона об экстремизме квалифицирует «публичное оправдание терроризма и иную террористическую деятельность» как экстремистскую. Статьей 205.2 УК РФ установлена уголовная ответственность за эти деяния в дополнение к законодательству об экстремизме. Частью 1 статьи 205.2 УК РФ «публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма» наказываются лишением свободы на срок до пяти лет. Часть 2 статьи 205.1 УК РФ содержит квалифицирующий признак, согласно которому деяния, совершенные с использованием средств массовой информации или сети Интернет, наказываются лишением свободы на срок до 7 лет. Примечания к статье 205.2 УК РФ поясняют значение вменяемых деяний. Публичное оправдание терроризма – это «публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании». Пропаганда терроризма – это «деятельность по распространению материалов и (или) информации, направленных на формирование у лица идеологии терроризма, убежденности в ее привлекательности либо представления о допустимости осуществления террористической деятельности».

Как показывает практика применения этой нормы, уголовные суды склонны назначать суровые наказания, в особенности по политическим делам против журналистов³⁶³ или критиков правительства³⁶⁴, что указывает на злоупотребление законодательством о борьбе с терроризмом³⁶⁵. Назначение наказаний в виде лишения свободы на пять лет и два месяца (за комментарий, в котором террорист-смертник

³⁶² Особенно стоит отметить широкие полномочия президента в соответствии со статьей 4 закона о терроризме и право задействовать Вооруженные Силы РФ.

³⁶³ В июле 2020 года журналистка Светлана Прокопьева была приговорена к штрафу в 500 тыс. рублей за комментарии о том, что власти несут частичную ответственность за взрыв, совершенный в Архангельске в 2018 году террористом-смертником (сам 17-летний террорист погиб, сотрудники ФСБ получили ранения), см. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 4 октября 2019 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/434678>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 17 марта 2020 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/448645>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 6 июля 2020 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/456553>.

³⁶⁴ Бывший фотограф А. Навального находится под стражей с января 2022 года за антивоенные комментарии, расцененные как оправдание терроризма, см.: Казанскому активисту на три месяца продлили арест по делу об оправдании терроризма, ОВД-Инфо, 12 августа 2022 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2022/08/12/kazanskomu-aktivistu-na-tri-mesyaca-prodlili-arest-po-delu-ob-opravdanii>.

³⁶⁵ См. Комиссар по правам человека Совета Европы, пресс-релиз, 19 февраля 2019 года, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/russian-federation-misuse-of-anti-terrorism-legislation-limits-media-freedom-and-freedom-of-expression>; Комиссар по правам человека Совета Европы, письмо, 13 февраля 2019 года, CommHR/DM/sf 007-2019; Письмо Комиссара по правам человека Совета Европы, 12 июля 2019 года, CommHR/DM/sf 027-2019.

назван «героем»)³⁶⁶ или шесть лет (лидеру движения «Левое сопротивление» Дарье Полюдовой за перепост в сети «ВКонтакте» изображения Шамиля Басаева с надписью, призывающей к сопротивлению)³⁶⁷ противоречит принципу соразмерности наказания при вынесении решений по делам, касающимся свободы выражения мнений, независимо от того, были ли причины для осуждения разумными.

в) Оценка

«Мы убеждены, что уважение прав человека и основных свобод является важным элементом обеспечения мира и стабильности и предупреждения терроризма. Мы признаем, что для эффективного предупреждения терроризма и борьбы с ним требуется привлечение гражданского общества в наших странах»³⁶⁸

ОБСЕ прямо осуждает терроризм и призывает к предотвращению и пресечению терроризма, уделяя при этом особое внимание использованию Интернета в террористических целях. Вместе с тем в обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ, неоднократно подчеркивается, что в деле борьбы с терроризмом необходимо соблюдать международное право, права человека и верховенство закона³⁶⁹.

В частности, Комитет ООН по правам человека подчеркивает, что «такие правонарушения как «поощрение терроризма» и «экстремистская деятельность», а также правонарушения «восхваления», «прославления» или «оправдания» терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений. Кроме того, следует избегать чрезмерных ограничений на доступ к информации. СМИ играют ключевую роль при предоставлении населению информации о террористических действиях, поэтому нельзя допускать неправомерного ограничения их работы. В связи с этим журналисты не должны подвергаться наказаниям за то, что они законно выполняют свои функции»³⁷⁰. В Совместной декларации о свободе выражения мнений и реагированию на ситуации конфликта³⁷¹ повторяется призыв к государствам «воздерживаться от чрезмерно широкого применения ограничений в связи с «терроризмом». Уголовная ответственность за высказывания, связанные с

³⁶⁶ «Суд приговорил жителя Калуги к пяти годам и двум месяцам колонии за комментарий о взрыве в ФСБ», <https://ovd.news/express-news/2020/03/05/sud-prigovoril-zhitelya-kalugi-k-pyati-godam-i-dvum-mesyacam-kolonii-za>.

³⁶⁷ «Мемориал» считает политзаключённой левую активистку Дарью Полюдову, обвинённую в призывах к сепаратизму и оправдании терроризма», https://memohrc.org/en/news_old/left-wing-activist-darya-polyudova-charged-inciting-separatism-and-justifying-terrorism; «Лидер «Левого сопротивления» Полюдова получила шесть лет за призывы к терроризму», <https://www.kommersant.ru/doc/4837535>; «Активистке Дарье Полюдовой дали шесть лет, признав виновной в оправдании терроризма», <https://www.bbc.com/russian/news-57307593>.

³⁶⁸ Заявление Совета министров в Софии по предупреждению терроризма и борьбе с ним, ОБСЕ, 7 декабря 2004 года, MC(12).JOUR/2 (далее – Софийский документ 2004 года).

³⁶⁹ В частности, Хартия ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним, 7 декабря 2002 года, MC(10).JOUR/2 (далее – Порту, 2002 года).

³⁷⁰ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №34, 12 сентября 2011 года, CCPR/C/GC/34, пункт 46.

³⁷¹ Совместная декларация о свободе выражения мнения и реагировании на ситуации конфликта, 4 мая 2015 года пункт 3 b), URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/154876.pdf>.

терроризмом, должна быть ограничена ответственностью тех, кто подстрекает к терроризму других; не должны использоваться расплывчатые понятия, такие как «прославление», «оправдание» или «поощрение» терроризма».

Российская Федерация уже нарушила эти нормы, включив в свое уголовное законодательство неточные понятия «оправдание» и «пропаганда» терроризма. Еще большее беспокойство вызывает применение этих положений в конкретных случаях. Российская Федерация при уголовном преследовании руководствуется крайне широким толкованием этих деяний. Даже такие незначительные действия, как перепост сообщений в социальных сетях с выражением беспокойства за лицо, совершившее террористический акт, может быть воспринято как оправдание терроризма и подлежит суровому наказанию. Особый интерес в этом плане представляет дело журналистки Светланы Прокопьевой. Комитет ООН по правам человека считает ограничение работы журналистов чрезмерным, поскольку это имеет сковывающее воздействие на свободу выражения мнений, информации и СМИ. Кроме того, в Совместной декларации с участием ОБСЕ 2015 года³⁷² отдельно рассматривается «право каждого критиковать то, как государства и политики реагируют» на насилие и терроризм. В этой связи также вызывает глубокую озабоченность тот факт, что российское законодательство используется для привлечения к ответственности за критику в отношении продолжающейся военной агрессии России против Украины.

Докладчик разделяет вывод Международной федерации прав человека (FIDH)³⁷³ о том, что российское законодательство несовместимо со свободой выражения мнений, закрепленной в статье 19 Пакта о гражданских и политических правах и статье 10 Европейской конвенции по правам человека.

5) Законодательство о государственной тайне и государственной измене

а) Определение, законодательство и правоприменение

Все большую озабоченность в отношении положения гражданского общества в России вызывает законодательство о государственной измене и государственной тайне. Понятие государственной тайны определено статьей 5 закона о государственной тайне³⁷⁴. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, был утвержден Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 года³⁷⁵. Нормы закона сформулированы довольно обширно, а их нарушение влечет суровое наказание в соответствии с уголовным законодательством России.

³⁷² Там же.

³⁷³ Russia: “Crimes Against History”, FIDH, June 2021, N 770a, с. 48 англ. текста, URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie-_pad-uk-web.pdf.

³⁷⁴ Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне».

³⁷⁵ Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 года № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне». Примечательно, что Указ Президента Российской Федерации от 28 мая 2015 года № 273 «О внесении изменений в перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 года № 1203» относит «сведения, раскрывающие потери личного состава в военное время, в мирное время в период проведения специальных операций» к секретным.

Самым серьезным преступлением, влекущим за собой особо строгое наказание, является «государственная измена», регулируемая статьей 275 УК РФ. Норма дополнялась несколько раз, главным образом Федеральным законом от 14 ноября 2012 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Определение «государственной измены» было расширено и стало включать «оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации». Также была предусмотрена уголовная ответственность за разглашение государственных тайн, ставших известными лицу в рамках учебы. На сегодняшний день статья 275 УК РФ имеет следующую формулировку: «Государственная измена, то есть совершенные гражданином Российской Федерации шпионаж, выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, переход на сторону противника³⁷⁶ либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации». Максимальное наказание за государственную измену – лишение свободы сроком на двадцать лет.

В связи с тем, что уголовные дела были возбуждены в отношении 30 ученых с последующим вынесением суровых приговоров, «Новая газета» сообщает о ведении «охоты на ученых». Например, за передачу демо-версии программы аэродинамики ракет коллеге из Китая ученый был приговорен к семи годам лишения свободы³⁷⁷. В другом случае ученый был осужден на 20 лет лишения свободы за то, что переслал пульт дистанционного управления в Китай (не зная, что эта информация относится к государственной тайне), и вывозил карту памяти с диссертацией за рубеж³⁷⁸. Подобная практика в отношении ученых особенно участилась после принятия изменений в 2012 году³⁷⁹. Журналисты также привлекаются к уголовной ответственности на основании

³⁷⁶ Такая формулировка была введена Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

³⁷⁷ «Мемориал» признал известного ученого Владимира Лапыгина политзаключенным, ПЦ «Мемориал», 28 августа 2017 года, URL: <https://memohrc.org/ru/news/memorial-priznal-izvestnogo-uchyonogo-vladimira-lapygina-politzaklyuchyonnym>; Серебряков Д. Осужденного за госизмену ученого Лапыгина освободили по УДО, ТАСС, 11 июня 2020 года, URL: <https://tass.ru/obschestvo/8702055>.

³⁷⁸ Светова З. Доказательства – пыль, «Новая газета», 16 августа 2021 года, URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2021/08/16/dokazatelstva-pyl>.

³⁷⁹ Челищева В. ФСБ ведет охоту на ученых, «Новая газета», 27 ноября 2020 года, URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/11/27/88134-berut-lyudey-s-opytom-lomayut-zhizni-otnimayut-rabotu-i-zdorovie>. Например, трое ученых из Новосибирска, Александр Шиплюк, Анатолий Маслов, Дмитрий Колкер, были задержаны по обвинениям в государственной измене в течение 30 дней. Дмитрий Колкер был задержан 30 июня 2022 года за чтение лекций китайским студентам в 2018 году. При этом лекция была проведена на русском языке, чтобы прикрепленный к ученому сотрудник ФСБ мог ее понять, и ранее проверялась университетом; Вам хватило два дня, чтобы убить человека, «Медуза», 4 июля 2022 года, URL: <https://meduza.io/feature/2022/07/04/vam-hvatilo-dva-dnya-chtoby-ubit-cheloveka>; В Новосибирске по делу о государственной измене арестован директор института РАН Александр Шиплюк. Это третий такой

широкого определения данных преступлений. Дела о государственной измене рассматриваются в закрытом режиме. Это приводит к тому, что любое лицо, высказавшее мнение касательно дел о государственной измене, может быть привлечено к уголовной ответственности. Например, было возбуждено уголовное дело против адвоката³⁸⁰, защищавшего Ивана Сафронова, бывшего журналиста и советника главы «Роскосмоса», который был осужден за то, что предположительно передал спецслужбам Чехии информацию о сотрудничестве России со странами Африки и о действиях Вооруженных Сил РФ в Сирии³⁸¹.

Статья 276 УК РФ предусматривает наказание за шпионаж как за деяние, совершенное иностранцем или лицом без гражданства. Статья 283 УК РФ предусматривает наказание за «разглашение сведений, составляющих государственную тайну, лицом, которому она была доверена или стала известна по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации». В отличие от статьи 275 УК РФ адресатом сведений не является иностранное государство, международная или иностранная организация, или их представители.

При этом уголовная ответственность наступает раньше, до передачи информации. Статья 283.1 УК РФ, введенная в 2012 году, предусматривает наказание до четырех лет лишения свободы уже за сам факт получения любым незаконным способом сведений, составляющих государственную тайну. Если же деяние совершено группой лиц или «сопряжено с распространением сведений, составляющих государственную тайну, либо с перемещением носителей таких сведений за пределы Российской Федерации», максимальное наказание увеличивается до восьми лет лишения свободы.

Следующие два примера иллюстрируют практику широкого использования данных положений: Геннадий Нефедов, уже имевший судимость за нанесение телесных повреждений, был приговорен к пяти годам лишения свободы за размещение в Интернете фотографии объекта в Москве, охраняемого государственной тайной, тогда как другие фигуранты дела получили гораздо более мягкое наказание³⁸²; инженер Гостехнадзора из Брянска был приговорен к трем годам лишения свободы за разговор с

случай за 40 дней, «Медуза», 5 августа 2022 года, URL: <https://meduza.io/news/2022/08/05/v-novosibirsk-po-delu-o-gosudarstvennoy-izmene-arestovan-direktor-instituta-ran-aleksandr-shplyuk-eto-tretiy-takoy-sluchay-za-40-dney>.

³⁸⁰ Адвокат Иван Павлов покинул Россию, ОВД-Инфо, 7 сентября 2021 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2021/09/07/advokat-ivan-pavlov-pokinul-rossiyu>; ФСБ задержала главу «Команды 29» Ивана Павлова. К IT-специалисту проекта пришли с обыском, ОВД-Инфо, 30 апреля 2021 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2021/04/30/fsb-zaderzhala-glavu-komandy-29-ivana-pavlova-k-it-specialistu-proekta>; Против адвоката Ивана Сафронова возбудили дисциплинарное производство по жалобе ФСБ, ОВД-Инфо, 22 ноября 2021 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2021/11/22/protiv-advokata-ivana-safronova-vozbudili-disciplinarnoe-proizvodstvo-po>.

³⁸¹ Заявление журналистов «Коммерсантъ» в поддержку Ивана Сафронова, 7 июля 2020 года, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4406986>.

³⁸² Верховный суд оставил в силе приговор московскому диггеру по делу о гостайне, «Интерфакс», 11 апреля 2017 года, URL: <https://www.interfax.ru/russia/557895>; Московский диггер получил пять лет колонии за разглашение гостайны, «РИА Новости», 11 апреля 2017 года, URL: <https://ria.ru/20170411/1491976789.html>; Верховный суд подтвердил приговор московским диггерам, осужденным за незаконное получение секретной информации, «Медиазона», 11 апреля 2017 года, URL: <https://zona.media/news/2017/11/04/digg>.

пограничником якобы из-за получения информации о порядке патрулирования границы³⁸³.

Законодательство об иностранных агентах де-факто распространяется и на сведения, которые не относятся к государственной тайне, но признаются ФСБ секретными³⁸⁴. Простой факт их сбора может привести к признанию лица «иностранным агентом»³⁸⁵.

14 июля 2022 года был принят Федеральный закон №260-ФЗ³⁸⁶, который в очередной раз внес серьезные изменения в положения по обеспечению государственной безопасности. Определение «шпионажа» было расширено и стало включать «передачу, собирание, похищение или хранение в целях передачи противнику³⁸⁷ сведений, которые могут быть использованы против Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов Российской Федерации, совершенные в условиях вооруженного конфликта, военных действий или иных действий с применением вооружения и военной техники с участием Российской Федерации». Таким образом, под большой угрозой находится журналистская деятельность, касающаяся вооруженных конфликтов с участием России. При этом к ответственности могут привлекаться как иностранные (статья 276 УК РФ), так и российские журналисты (статья 275 УК РФ, шпионаж).

Новая статья 275.1 УК РФ носит еще более ограничительный характер. Ею предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до восьми лет за «установление и поддержание гражданином Российской Федерации отношений сотрудничества на конфиденциальной основе с представителем иностранного государства, международной либо иностранной организации в целях оказания им содействия в деятельности, заведомо направленной против безопасности Российской Федерации». Изначально внесенный на рассмотрение Думы законопроект³⁸⁸ рассматривал лишь конфиденциальное сотрудничество со «спецслужбами» соответствующих органов. Примечание к статье 275.1 УК РФ вносит еще большую неясность, так как освобождает от уголовной ответственности в случае, если лицо, среди прочих условий, «не совершило никаких действий по исполнению полученного задания». При этом в самой статье 275.1 УК РФ не говорится, что получение специальных заданий само себе является обстоятельством, влекущим уголовную ответственность.

³⁸³ Брянского инженера освободили от реального наказания за разглашение гостайны, ОВД-Инфо, 20 декабря 2017 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2017/12/20/bryanskogo-inzhenera-osvobodili-ot-realnogo-nakazaniya-za-razglashenie>; Жителя Брянской области обвинили в получении гостайны из-за беседы с пограничником, ОВД-Инфо, 27 июля 2017 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2017/07/27/zhitelya-bryanskoy-oblasti-obvinili-v-poluchenii-gostayny-iz-za-besedy-s>.

³⁸⁴ См. Федеральная служба безопасности, приказ от 28 сентября 2021 года № 379 «Об утверждении Перечня сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении иностранным государством, его государственными органами, международной или иностранной организацией, иностранными гражданами или лицами без гражданства могут быть использованы против безопасности Российской Федерации».

³⁸⁵ См. выше.

³⁸⁶ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

³⁸⁷ Определение «противника» включено в примечание к статье 276 УК РФ.

³⁸⁸ См. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/130406-8>.

Другое новое положение – статья 280.4 УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность (по аналогии с законодательством об экстремизме и терроризме) за «публичные призывы к осуществлению деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации, либо к воспрепятствованию исполнения органами власти и их должностными лицами своих полномочий по обеспечению безопасности Российской Федерации». Наказание по части 1 статьи 280.4 УК РФ составляет до четырех лет лишения свободы, а в отдельных случаях и гораздо строже³⁸⁹.

Статья 283.2 УК РФ также является новым положением, направленным на защиту государственной тайны. Ею предусмотрено наказание за «выезд из Российской Федерации гражданина Российской Федерации, допущенного или ранее допускаявшегося к государственной тайне, право которого на выезд из Российской Федерации заведомо для него ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной тайне». Если ранее статьей 24 Закона «О государственной тайне» и частью 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³⁹⁰ уже допускались ограничения на выезд для лиц, допущенных к государственной тайне, то теперь их нарушение является уголовным преступлением, наказуемым лишением свободы на срок до трех лет. Ранее уголовные или даже административные меры наказания отсутствовали.

Данное положение также предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до четырех лет за «незаконные перемещение или пересылку носителей, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, за пределы Российской Федерации, при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных статьями 226.1, 275, 276 и 283.1 настоящего Кодекса». По мнению представителей российского гражданского общества, эта поправка означает смягчение законодательства, поскольку ранее правонарушители в аналогичных случаях преследовались по статье 275 УК РФ³⁹¹. Однако, поскольку это положение прямо ссылается на статью 275 как *lex specialis*, его действие будет зависеть от правоприменительной практики.

³⁸⁹ В случае совершения деяния, в частности, «группой лиц по предварительному сговору» или с использованием сети Интернет, наказание составляет до шести лет лишения свободы. В случае совершения деяния организованной группой наказание составляет до семи лет лишения свободы. В примечании к статье уточняется, что «под деятельностью, направленной против безопасности Российской Федерации» понимается совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 189, 200.1, 209, 210, 222 – 223.1, 226, 226.1, 229.1, 274.1, 275 – 276, 281, 283, 283.1, 284.1, 290, 291, 322, 322.1, 323, 332, 338, 355 – 357, 359 УК РФ; к ним относятся государственная измена, шпионаж, сотрудничество на конфиденциальной основе с иностранным государством, международной либо иностранной организацией, сотрудничество с нежелательной организацией, незаконное пересечение границы Российской Федерации, в том числе выезд за пределы Российской Федерации, и дезертирство.

³⁹⁰ Федеральный закон от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

³⁹¹ О деле Алексея Воробьева см., например: *Светова З.* Доказательства – пыль, «Новая газета», 16 августа 2021 года, URL:<https://novayagazeta.ru/articles/2021/08/16/dokazatelstva-pyl>.

в) Оценка

«Мы вновь подтверждаем значение... свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берем на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для... беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации...»³⁹²

Обязательства в рамках ОБСЕ, а также пункт 1 статьи 19 МПГПП и пункт 1 статьи 10 ЕКПЧ, на которые они ссылаются, защищают свободу выражения мнений «независимо от границ». Ограничения возможны только в том случае, если они предусмотрены законом³⁹³, а также соблюдается соразмерность цели закона³⁹⁴, включая обеспечение национальной безопасности, как отмечено в подпункте b) пункта 3 статьи 19 МПГПП.

Венецианская комиссия еще в 2014 году проанализировала законодательство Российской Федерации о государственной тайне, руководствуясь обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ³⁹⁵. Комиссия постановила, что законодательство в редакции 2014 года несовместимо с международными стандартами, поскольку общая и расплывчатая формулировка положений делает уголовно наказуемым «практически любой разговор между российскими гражданами и представителями иностранных организаций», а также простой доступ к информации «журналистов, исследователей и правозащитников», что, в частности, может повлечь наказание в виде лишения свободы сроком до двадцати лет. Докладчик согласна с оценкой, что законодательство было чрезмерно строгим еще до изменений, принятых 14 июля 2022 года.

Чрезмерная строгость законодательства только усилится в результате реформ от 14 июля 2022 года. В частности, распространение состава шпионажа по статье 276 и, соответственно, «государственной измены» по статье 275 УК РФ на сведения, «которые могут быть использованы против Вооруженных Сил РФ», делает журналистскую деятельность во время продолжающейся войны России против Украины невозможной. В цифровую эпоху к общедоступной информации можно получить доступ практически из любой точки мира, в том числе и из Украины. Сфера действия поправки неоднозначна: в качестве потенциально представляющих угрозу для Вооруженных Сил РФ могут рассматриваться и сообщения об общей деятельности президента РФ, являющегося их главнокомандующим. Существует серьезный риск злоупотребления нормами в целях дальнейшего ограничения критики.

Помимо этого, докладчик осуждает включение в УК РФ статьи 275.1, предусматривающей уголовную ответственность за «сотрудничество» с представителями иностранных государств, иностранных и международных организаций. Поскольку формулировка статьи весьма расплывчата, ее широкое применение может привести к осуждению любой формы международного взаимодействия представителей гражданского общества, в том числе с иностранными

³⁹² Стамбульский документ 1999 года.

³⁹³ Венский документ 1989 года.

³⁹⁴ Копенгагенский документ 1990 года.

³⁹⁵ Заключение ВК 2014 года по законодательству об иностранных агентах, стр. 24 и далее.

должностными лицами и государственными служащими. Так, сам факт контакта с настоящей экспертной миссией ОБСЕ, если он не будет раскрыт публично или сообщен российским властям, ставит под угрозу респондентов – представителей гражданского общества вне зависимости от места их проживания. Под действие нормы может попасть любая международная наблюдательная деятельность, в том числе осуществляемая организациями, в которые входит Россия (например, ОБСЕ). В случае такого применения, будет иметь место прямое нарушение пункта 4 статьи 9 Декларации ООН о правозащитниках³⁹⁶, согласно которому «каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на беспрепятственный доступ к международным органам, обладающим общей или специальной компетенцией получать и рассматривать сообщения по вопросам прав человека и основных свобод, а также поддерживать с ними связь».

Как было установлено на примере отдельных дел, «размытые и чрезмерно обширные»³⁹⁷ формулировки положений законодательства о государственной безопасности используются, в частности, против журналистов и исследователей³⁹⁸. Наблюдается серьезное сдерживающее воздействие на гражданское общество³⁹⁹, в особенности в свете поправок 2022 года. Комитет ООН по правам человека осуждает применение норм о государственной измене и национальной безопасности «для подавления или сокрытия от общественности информации, представляющей законный общественный интерес и не наносящей ущерба национальной безопасности, или для преследования журналистов, исследователей, экологических активистов, правозащитников или других лиц за распространение такой информации»⁴⁰⁰ и признает их нарушением статьи 19 МПГПП.

6) Законодательство о «пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений»

Российское сообщество ЛГБТКИ+ подвергается постоянному давлению, поскольку не соответствует официально пропагандируемым «семейным ценностям». Условия жизни представителей ЛГБТКИ+ различаются в зависимости от региона⁴⁰¹. Тем не менее можно выявить некоторые закономерности.

³⁹⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/53/144, Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

³⁹⁷ Касательно статьи 275 УК РФ см.: Russia: “Crimes Against History”, FIDH, June 2021, N 770a, с. 48 англ. текста, URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie-_pad-uk-web.pdf.

³⁹⁸ Комитет ООН по правам человека уже выступал с критикой по этому поводу в 2003 году, см.: Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания Комитета по правам человека: Российская Федерация, 1 декабря 2003 года, CCPR/CO/79/RUS, пункт 21.

³⁹⁹ См., например: Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Российской Федерации, принятые Комитетом на его сорок девятой сессии (29 октября – 23 ноября 2012 года), 11 ноября 2012 года, CAT/C/RUS/CO/5, пункт 12.

⁴⁰⁰ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №34, 12 сентября 2011 года, CCPR/C/GC/34, пункт 30.

⁴⁰¹ См. всесторонний анализ катастрофического положения сообщества ЛГБТКИ+ в Чечне: Доклад назначенного в рамках Московского механизма докладчика ОБСЕ о предполагаемых нарушениях прав человека и безнаказанности в Чеченской Республике Российской Федерации, 2018 год.

а) Определение, законодательство и правоприменение

29 июня 2013 года были внесены изменения в статью 14 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁴⁰². В нее было введено понятие «информация, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения». Согласно этой статье, государство обязано принимать меры для защиты детей от подобной информации. Аналогичные положения на тот момент уже существовали на региональном уровне⁴⁰³. Помимо этого, статья 6.21 КоАП РФ была дополнена частью 1, которая гласит:

«Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, выразившаяся в распространении информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях, вызывающей интерес к таким отношениям, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток». Согласно части 2 статьи 6.21 КоАП РФ, правонарушение, совершенное с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до ста тысяч рублей».

Конституционный Суд РФ признал положение КоАП РФ конституционным, поскольку оно направлено на защиту конституционно значимых ценностей, таких как семья и детство. Оно призвано защищать здоровье, нравственное и духовное развитие несовершеннолетних. Суд утверждает, что необходимый баланс между правами несовершеннолетних и правами сексуальных меньшинств обеспечивается, так как только публичные действия по распространению подобной информации признаются незаконными⁴⁰⁴.

Запрет на «пропаганду нетрадиционных отношений», однако, имеет широкое применение, поскольку российские власти считают пропагандой практически все, что связано с гендером и ЛГБТКИ+. В частности, это затрагивает собрания и объединения в поддержку сообщества ЛГБТКИ+. Часто запрещаются или разгоняются собрания и

⁴⁰² Федеральный закон от 29 июня 2013 года № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» (далее – закон о пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений).

⁴⁰³ См. также правовой анализ Венецианской комиссии: Заключение Венецианской комиссии по вопросу запрета так называемой «пропаганды гомосексуализма» в свете последних законодательных актов, принятых в некоторых государствах – членах Совета Европы, 18 июня 2013 года, CDL-AD(2013)022.

⁴⁰⁴ Конституционный Суд РФ, постановление от 23 сентября 2014 года № 24-П.

пикеты сообщества, при этом государство в недостаточной мере защищает участников от контрдемонстрантов. Более того, объединениям ЛГБТКИ+ сложно пройти необходимую регистрацию, что является нарушением международных стандартов в области прав человека⁴⁰⁵.

18 июля 2022 года был предложен новый законопроект, который запрещает распространение информации, отрицающей семейные ценности и пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения, в том числе в сети Интернет и в кинематографе⁴⁰⁶.

в) Оценка

«...ОБСЕ следует и далее повышать осведомленность и разрабатывать меры по противодействию предрассудкам, нетерпимости и дискриминации при уважении прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия, в частности, расы, цвета кожи, пола, языка, религии и верований, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения...»⁴⁰⁷

С учетом принятых в ОБСЕ обязательств в области человеческого измерения вызывает беспокойство не только сам закон, но и его широкое и произвольное применение. Законодательный запрет на пропаганду гомосексуализма или нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних фактически запрещает ЛГБТКИ+ пользоваться какими-либо средствами для информирования общественности и выражения своих прав. Такое положение только укрепляет предрассудки, нетерпимость и дискриминацию в отношении ЛГБТКИ+ в обществе и препятствует реализации их прав.

Европейский суд по правам человека постановил, что данный закон нарушает свободу выражения мнений и носит дискриминационный характер. Судом было отмечено, что закон «...не способствуют достижению правомерной цели охраны нравственности и что такие меры способны помешать достижению заявленных правомерных целей охраны здоровья и защиты прав других лиц. Учитывая неопределенность используемой терминологии и потенциально неограниченную сферу их применения, эти положения в отдельных случаях создают возможности для злоупотреблений... Принимая такие законы, власти прежде всего укрепляют стереотипы

⁴⁰⁵ См. дела, рассмотренные Комитетом ООН по правам человека: Алексеев против России, 25 октября 2013 года, Сообщение № 1873/2009 и ЕСПЧ, Баев и другие против России, 20 июня 2017 года, жалоба № 67667/09 и др.; см. также: ЕСПЧ, Алексеев против России, 21 октября 2010 года, жалоба № 4916/07 и др.; ЕСПЧ, Жданов и другие против России, 16 июля 2019 года, жалоба № 12200/08 и др.; ЕСПЧ, Беркман против России, 1 декабря 2020 года, жалоба № 46712/15.

⁴⁰⁶ Законопроект № 165975-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части запрета информации, пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения».

⁴⁰⁷ Заключительный документ тринадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, 5–6 декабря 2005 года, МС13EW66, пункт 4.

и предрассудки и поощряют гомофобию, а это несовместимо с понятиями равенства, плюрализма и толерантности, неотделимыми от демократического общества»⁴⁰⁸.

Закон также неоднократно подвергался критике со стороны договорных органов ООН, поскольку он «усиливают негативные стереотипы в отношении ЛГБТКИ+ и представляют собой непропорциональное ограничение их прав, предусмотренных в Пакте...»⁴⁰⁹. Это особенно верно в свете серьезных опасений по поводу вмешательств, осуществляемых по соображениям общественной морали⁴¹⁰.

Докладчик с большой обеспокоенностью отмечает развитие событий в России по этим вопросам. В новом законопроекте (июль 2022 года) запрещается демонстрировать в общественной сфере какой-либо образ жизни, не соответствующий официально пропагандируемым семейным ценностям.

7) Законодательство о защите религиозных чувств

а) Определение, законодательство и правоприменение

Принятие Закона о пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений (см. выше) совпало с внесением изменений в статью 148 УК РФ и статью 5.26 КоАП РФ.⁴¹¹

В то время как частью 2 статьи 5.26 КоАП РФ предусматривается наказание, в частности, за «умышленное публичное осквернение... предметов религиозного почитания (включая церкви)», частью 1 статьи 148 УК РФ предусмотрено наказание за «публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих» в целом. За подобные нарушения предусмотрено суровое наказание⁴¹².

Далее приводятся примеры, свидетельствующие о том, что положения закона на деле применяются к любой форме высмеивания религии, приводя к очень суровым приговорам: за размещение видеоролика с ловлей «покемонов» в церкви – два года и три месяца лишения свободы условно⁴¹³; за поцелуй гей-пары перед церковью на

⁴⁰⁸ ЕСПЧ, Баев и другие против России, 20 июня 2017 года, жалоба № 67667/09 и др., пункт 83.

⁴⁰⁹ Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, ССРР/С/RUS/CO/7, пункт 10.

⁴¹⁰ Генеральная Ассамблея ООН, Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Ирен Хан, 30 июля 2021 года, A/76/258, пункт 28.

⁴¹¹ Федеральный закон от 29 июня 2013 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан».

⁴¹² В том числе штраф в размере до трехсот тысяч рублей и лишение свободы сроком до одного года. Часть 2 статьи 148 уточняет, что деяния, совершенные в «местах, специально предназначенных для проведения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний», наказываются штрафом в размере до пятисот тысяч рублей либо лишением свободы сроком до трех лет.

⁴¹³ Russian blogger gets 3.5-year suspended sentence for 'catching Pokemon' in church, TASS, 11 May 2017, URL: <https://tass.com/society/945404>.

Украине Санкт-Петербурга – штраф 15 000 рублей⁴¹⁴; за фотографию имитации орального секса перед собором Василия Блаженного на Красной площади – десять месяцев лишения свободы⁴¹⁵; за фотографии женщин перед храмами или с иконами (частично или полностью) обнаженных – осуждение на обязательные работы.

в) Оценка

«Совет Министров... обязуется прилагать усилия для защиты религиозных групп, как людей, так и мест поклонения и религиозных предметов, от нападков и предотвращать их»⁴¹⁶

Обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, допускают ограничение прав человека для защиты от нападений на религиозные группы. Российская Федерация также подчеркивает, что посягательства, криминализованные статьей 148 УК РФ, являются «общественно опасными, поскольку нарушают традиционные и религиозные нормы, выработанные обществом на протяжении многих веков, его нравственные устои, противоречат морали, влекут тяжкие последствия и носят яркую антисоциальную направленность»⁴¹⁷. Хотя охрана общественного порядка и нравственности является законной целью, Российская Федерация тем не менее должна следовать «понятиям равенства, плюрализма и толерантности, неотделимым от демократического общества»⁴¹⁸. Законодательство и его практическое применение должны неизменно учитывать ценность свободы выражения мнений и не защищать то, что понимается как «религиозные чувства» односторонне. Аналогичные опасения были высказаны Европейским судом по правам человека в отношении «дела Pussy Riot» 2011 года, решение по которому было принято до вступления в силу статьи 148 УК РФ⁴¹⁹.

Исходя из вышеизложенного, при применении части 1 статьи 148 УК РФ зачастую не учитывается свобода выражения мнений. Норма широко применяется против лиц, критикующих позицию православной церкви в вопросах сексуальной ориентации и сексуальности в целом (хотя иногда и с применением откровенных действий). Несмотря на то, что в отдельных случаях поведение подсудимых могло шокировать (хотя вряд ли это применимо ко всем делам) или вызвать неодобрение, важно обеспечивать суть свободы выражения мнений и ограничивать ее лишь в исключительных обстоятельствах. Вместе с тем, в правоприменительной практике в России сочетание наготы или так называемой «нетрадиционной сексуальной ориентации» с религиозной атрибутикой или предметами систематически рассматривается как уголовное преступление. Таким образом, уголовному преследованию по этой статье свойственна

⁴¹⁴ Суд вынес решение по делу об оскорблении чувств верующих, URL: <https://comingoutspb.com/news/sud-vynes-reshenie-po-delu-ob-oskorblenii-chuvstv-veruyushchikh/>.

⁴¹⁵ В Москве вынесли приговор по делу о фотографии с имитацией орального секса на фоне храма, ОВД-Инфо, 29 октября 2021 года, URL: <https://ovd.news/express-news/2021/10/29/v-moskve-vynesli-prigovor-po-delu-o-fotografii-s-imitaciey-oralnogo-seksa-na>.

⁴¹⁶ Порту, 2002 год.

⁴¹⁷ Комитет ООН по правам человека, восьмой периодический доклад, представленный Российской Федерацией в соответствии со статьей 40 Пакта, подлежащий представлению в 2019 году, 8 апреля 2019 года, ССРР/С/RUS/8, пункт 286.

⁴¹⁸ ЕСПЧ, Баев и другие против России, 20 июня 2017 года, жалоба № 67667/09, пункт 83.

⁴¹⁹ См. ЕСПЧ, Мария Алехина и другие против России, 17 июля 2018 года, жалоба № 38004/12.

явная гендерная дискриминация. В России распространены случаи привлечения к уголовной ответственности лиц, участвовавших в публичных дискуссиях, в рамках которых оспаривались консервативные ценности, успешно продвигаемые в обществе православной церковью.

Для того чтобы быть привлеченным к ответственности, достаточно показать изображение церкви в любом другом контексте. Так, уголовное законодательство обеспечивает «традиционные и религиозные нормы, выработанные обществом на протяжении многих веков, его нравственные устои» в степени, выходящей далеко за пределы религиозных норм. Не соблюдается принцип соразмерности при защите свободы выражения мнений.

8) Законодательство о клевете и оскорблении

а) Определение, законодательство и правоприменение

Российское законодательство содержит несколько законов в отношении клеветы и оскорбления. Статья 5.61 КоАП РФ в качестве общего положения о клевете предусматривает наказание за оскорбление в виде штрафа в размере до двухсот тысяч рублей⁴²⁰. В 2012 году была введена статья 128.1 УК РФ, вернувшая уголовную ответственность за клевету и оскорбление. Ею было предусмотрено наказание в виде штрафа размером до пятисот тысяч рублей и одного миллиона рублей или лишение свободы сроком до одного года, если деяние совершено с использованием СМИ или сети Интернет⁴²¹.

Федеральным законом от 18 марта 2019 года статья 20.1 КоАП РФ была дополнена частями 3–5. Ею вводятся новые виды административных правонарушений за распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации «в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, выражает явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации». Нарушение влечет наложение штрафа в размере от тридцати тысяч до трехсот тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток⁴²².

⁴²⁰ Введено Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴²¹ Федеральный закон от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; последняя редакция статьи 128.1 УК РФ введена с принятием Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 538-ФЗ «О внесении изменения в статью 128.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»; УК РФ дополнительно содержит положения о привлечении к ответственности за клевету и оскорбление, например, статьи 298.1, 319 УК РФ.

⁴²² Федеральный закон от 18 марта 2019 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

в) Оценка

«Государства-участники подтверждают, что каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам»⁴²³

В 2012 году Комитет ООН по правам человека выразил обеспокоенность по поводу восстановления уголовной ответственности за клевету и оскорбление, поскольку «вышеупомянутые законы, как представляется, несовместимы с Пактом, поскольку необходимость введенных ограничений и пропорциональность ответных мер, по-видимому, не соответствуют четким требованиям пункта 3 статьи 19 Пакта»⁴²⁴. Было отмечено, что тюремное заключение никогда не должно быть надлежащей мерой наказания за клевету. Несмотря на то, что нормы уголовного законодательства, введенные в 2012 году, использовались в отношении журналистов и активистов редко, их наличие само по себе может оказывать сдерживающее влияние на пользование свободой выражения мнения⁴²⁵. Это особенно справедливо в отношении последних поправок 2019 года. В действительности, широкое определение норм также может оказывать сдерживающий эффект на возможность лиц выражать критику в адрес правительства или органов власти. Это также может служить основанием для преследования журналистов и лиц, критикующих государственные власти⁴²⁶.

IV) Средства массовой информации и Интернет: законодательство и правоприменение

«Государства-участники... признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод»⁴²⁷

⁴²³ Копенгагенский документ 1990 года, пункт 9.1.

⁴²⁴ Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, ССРР/С/RUS/CO/7; о возвращении уголовной ответственности за клевету см. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 12 июля 2012 года, URL: <https://www.osce.org/ru/fom/92138>.

⁴²⁵ Информация о ситуации с правами человека в России для Московского механизма ОБСЕ, доклад ОВД-Инфо, 30 августа 2022 года, URL: <https://reports.ovdinfo.org/information-human-rights-situation-russia-osces-moscow-mechanism#3-6>.

⁴²⁶ Например, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 27 августа 2003 года, URL: <https://www.osce.org/fom/55559>.

⁴²⁷ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, пункт 26.

1) Конституционные гарантии

Гарантии плюрализма и свободы массовой коммуникации закреплены в частях 1 и 2 статьи 13 и части 5 статьи 29 Конституции РФ 1993 года и звучат следующим образом.

Части 1 и 2 статьи 13:

- «1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие.
2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Часть 5 статьи 29:

- «5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

Данные положения никогда не подвергались изменениям⁴²⁸.

Ограничения возможны в соответствии со статьей 55 Конституции РФ⁴²⁹.

2) Законодательство о средствах массовой информации

а) Определение, законодательство и правоприменение

Деятельность российских СМИ в основном регулируется Законом «О средствах массовой информации», который был принят 27 декабря 1991 года⁴³⁰. Закон о СМИ, разработанный в эпоху гласности, несомненно оценивался как «демократический» и считался краеугольным камнем свободы СМИ⁴³¹. В статье 1 содержится прямой запрет на введение иных ограничений, кроме предусмотренных законодательством о средствах массовой информации, что отражает суть части 5 статьи 29 Конституции РФ. Однако с момента его принятия он претерпел ряд изменений, в результате чего сформировалась система с ярко выраженными репрессивными составляющими.

Статья 2 закона о СМИ⁴³² определяет понятие «средство массовой информации» достаточно широко, включая в него традиционные СМИ, такие как газеты, теле- и радиоканалы, а также сетевые издания, например, интернет-сайты. Определение также применимо к журналистам. Вместе с тем, общественное мнение по-прежнему формируется в значительной степени телевидением: 67 процентов респондентов опроса, проведенного Аналитическим центром Юрия Левады в апреле 2022 года, узнают о новостях в стране и мире из телевидения, в то время как 39 процентов – из социальных

⁴²⁸ См. выше о процедуре внесения поправок в соответствии со статьей 135 Конституции РФ.

⁴²⁹ См. выше.

⁴³⁰ Федеральный закон от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – закон о СМИ).

⁴³¹ Доклад Комиссара по правам человека Совета Европы, 20 апреля 2005 года, CommDH(2005)2, пункты 416, 417.

⁴³² В редакции Федерального закона от 14 июня 2011 года № 142-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере средств массовой информации».

сетей, а 32 процента – из интернет-изданий. В то же время уровень доверия сильно варьируется в зависимости от вида источника информации: 52 процента доверяют больше всего телевидению, в то время как социальным сетям и Интернет-изданиям доверяют по 17 процентов⁴³³.

В соответствии со статьей 8 Закона о СМИ, средства массовой информации обязаны пройти регистрации в Роскомнадзоре⁴³⁴. Регистрация является необходимым условием для получения лицензии на вещание. В соответствии со статьей 7 Закона о СМИ, организации, деятельность которых запрещена в Российской Федерации, а также граждане другого государства не могут выступать учредителем СМИ⁴³⁵. В настоящее время зарегистрировано 151 422 СМИ⁴³⁶.

Количество зарегистрированных СМИ само по себе не должно отвлекать от того, что положение СМИ и журналистов в России ухудшалось на протяжении последних двадцати лет⁴³⁷. Данную тенденцию можно разделить на три этапа.

аа) Усиление влияния государства на традиционные СМИ

Первый этап характеризуется усилением влияния государства на традиционные СМИ при отсутствии соответствующих правовых оснований.

В начале 2000-х годов наиболее влиятельными СМИ были телевизионные каналы. В целях формирования общественного мнения, российские власти различными способами увеличивали свое влияние на телевидение, что привело к текущей ситуации, когда государство владеет почти всеми федеральными телеканалами или контролирует их⁴³⁸.

Например, канал НТВ, ранее принадлежавший Владимиру Гусинскому, был куплен «Газпромом» в 2001 году, в период, когда он был одним из самых популярных телеканалов в России⁴³⁹. В 2002 году независимый федеральный телеканал ТВ-6 был

⁴³³ Интернет, социальные сети и блокировки, «Левада-центр», 20 мая 2022 года, URL: <https://www.levada.ru/en/2022/05/27/internet-social-networks-and-blocking/>.

⁴³⁴ Роскомнадзор – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи.

⁴³⁵ В частности, деятельность «нежелательных организаций» и «экстремистских организаций», см. выше.

⁴³⁶ Перечень зарегистрированных СМИ см. на сайте Роскомнадзора: <https://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/> (по состоянию на 24 августа 2022 года).

⁴³⁷ Рейтинг России в «Индексе свободы прессы», составленном организацией «Репортеры без границ», ухудшился с 140-го места в 2010 году до 155-го места из возможных 180 в 2022 году. См. <https://rsf.org/en/index?year=2022>.

⁴³⁸ Кто владеет СМИ в России: ведущие холдинги, Русская служба «Би-би-си», 11 июля 2014 года, URL: https://www.bbc.com/russian/russia/2014/07/140711_russia_media_holdings.amp; Российский медиаландшафт — 2021, «Левада-центр», 5 августа 2021 года, URL: <https://www.levada.ru/2021/08/05/rossijskij-medialandshaft-2021/>.

⁴³⁹ См. ЕСПЧ, Гусинский против России, 10 мая 2004 года, жалоба №70276/01.

сначала закрыт после банкротства, а затем реструктурирован и переименован в ТВС. В июне 2003 года ТВС был закрыт из-за «плохого управления и финансовых проблем»⁴⁴⁰.

Докладчик располагала информацией о создании начиная с 2010 года контролируемых государством медиахолдингов и новостных агентств, объединяющих под собой местные газеты и телеканалы⁴⁴¹. Они находятся полностью контролируются и финансируются региональными властями, которые в решающей степени влияют на публикуемые материалы. Ранее независимые СМИ под давлением финансовых стимулов были переведены в состав холдингов.

bb) Ограничение иностранного влияния в секторе СМИ

Второй этап, начавшийся в 2014 году, характеризуется стремлением российских властей ограничить иностранное влияние в медиасекторе.

Так, Федеральным законом 343-ФЗ устанавливается требование, обязывающее иностранные субъекты получать одобрение властей при инвестировании в публикации «стратегического значения», то есть публикации с определенным охватом⁴⁴². 14 октября 2014 года в статью 19.1 закона о СМИ были внесены изменения, ограничивающие прямое или косвенное иностранное участие в российских СМИ 20 процентами⁴⁴³. Вследствие этого бывшие иностранные совладельцы независимой газеты «Ведомости» были вынуждены продать свою долю⁴⁴⁴. Шесть лет спустя, 1 июля 2021 года, в статью 19.1 закона о СМИ были внесены очередные изменения, вводящие обязанность акционеров СМИ, чья доля в уставном капитале составляет более 20 процентов, отчуждать излишки долей (акций)⁴⁴⁵. Этой же поправкой был введен запрет для иностранных государств, международных организаций, иностранных юридических лиц, российских юридических лиц с иностранным участием, а также иностранных граждан выступать учредителем, входить в состав редакции или являться редактором СМИ.

21 июля 2014 года был принят закон о внесении изменений в статью 14.1 закона о рекламе⁴⁴⁶, которым запрещается распространение рекламы на телеканалах на платной основе. Запрет не относится к платным телеканалам, по которым

⁴⁴⁰ Доклад Комиссара по правам человека Совета Европы, 20 апреля 2005 года, CommDH(2005)2, пункт 427.

⁴⁴¹ Например, «Дон-медиа» в Ростовской области или РИА в Воронежской области.

⁴⁴² Федеральный закон от 5 февраля 2014 года № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон о порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

⁴⁴³ Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации».

⁴⁴⁴ 'Vedomosti,' one of Russia's most respected independent newspapers, is reportedly losing its foreign owners, Meduza, 13 November 2015, URL: <https://meduza.io/en/news/2015/11/13/vedomosti-one-of-russia-s-most-respected-independent-newspapers-is-reportedly-losing-its-foreign-owners>.

⁴⁴⁵ Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 263-ФЗ «О внесении изменений в статью 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

⁴⁴⁶ Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 270-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О рекламе» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 5-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О рекламе».

распространяется не менее 75 процентов «национальной продукции», под которой понимается продукция на русском языке (в случае, если данная продукция предназначена для российского средства массовой информации), которая произведена гражданами Российской Федерации, и (или) зарегистрированными на территории Российской Федерации организациями, и (или) по заказу российского средства массовой информации, и российские инвестиции в производство которой составляют не менее чем пятьдесят процентов. Недавно был введен запрет на распространение иностранных периодических печатных изданий без разрешения Роскомнадзора. Согласно статье 13.21 КоАП РФ, нарушение запрета грозит штрафом от тысячи до тридцати тысяч рублей с конфискацией иностранного периодического печатного издания⁴⁴⁷.

В ноябре 2017 года Федеральным законом № 327-ФЗ было введено отдельное требование о регистрации иностранных СМИ⁴⁴⁸. Законом были внесены изменения в части 3 и 4 статьи 6 закона о СМИ, согласно которым в них включен термин «иностранное средство массовой информации». В отношении СМИ, зарегистрированных в иностранном государстве или получающих денежные средства или иное имущество от иностранных государств, применяется закон об «иностранных агентах». Таким образом, юридически они приравнены к «иностранным агентам» и на них распространяются соответствующие обязанности и требования⁴⁴⁹.

2 декабря 2019 года в закон об иностранных средствах массовой информации были внесены изменения⁴⁵⁰. В частности, в статье 6 (пункт 7) было расширено определение «иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента», которое стало включать лиц (в том числе физических лиц), которые «получают денежные средства и (или) иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц, иностранных средств массовой информации, российских юридических лиц, учрежденных иностранными агентами, российских юридических лиц, получающих денежные средства и (или) иное имущество от указанных источников, и (или) от российских юридических лиц, учрежденных такими иностранными средствами массовой информации».

С 2017 года 47 независимых СМИ были объявлены «иностранными СМИ» и, следовательно, «иностранными агентами», в том числе телеканал «Дождь», радиостанция «Радио Свобода», газета «Новая газета», а также новостной сайт «Медуза». С момента внесения поправок в определение «иностранного агента» в 2019 году «иностранными агентами» были объявлены 123 журналиста⁴⁵¹.

⁴⁴⁷ Федеральный закон от 17 июня 2019 года № 143-ФЗ «О внесении изменения в статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

⁴⁴⁸ Федеральный закон от 25 ноября 2017 года № 327-ФЗ «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».

⁴⁴⁹ О законодательстве об «иностранных агентах» смотрите выше.

⁴⁵⁰ Федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 426-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

⁴⁵¹ Подробный список см. на сайте ОВД-Инфо: <https://data.ovdinfo.org/agents/>.

Помимо этого, согласно новой редакции статьи 25.1 (1)-(3) закона о СМИ, иностранное СМИ, не зарегистрированное на территории России, обязано создать российское юридическое лицо в течение одного месяца со дня признания его «иностранном агентом». Статьи 25.1 (8)-(10), 27 (7) закона о СМИ и статья 7 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – закон об информации) предусматривают различные требования, обязывающие иностранные СМИ маркировать их статус «иностранного агента», а также и распространяемую ими информацию, как информацию, исходящую от «иностранного агента». За несоблюдение этого требования к маркировке СМИ могут быть оштрафованы на сумму до пятидесяти тысяч рублей на основании статьи 13.15 (2.4) КоАП РФ⁴⁵². При несоблюдении иностранными СМИ регулирующих их деятельность положений, определенных в законе о некоммерческих организациях, на них может быть наложен штраф в размере до пяти миллионов рублей в соответствии со статьей 19.34.1 КоАП РФ⁴⁵³. Если же они ранее привлекались к ответственности на основании КоАП РФ, к ним может быть применено наказание в виде штрафа до трехсот тысяч рублей или лишения свободы на срок до двух лет в соответствии с частью 2 статьи 330.1 УК РФ.

12 января 2021 года Роскомнадзор направил первые уведомления СМИ «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», телеканалу «Настоящее время» и региональным новостным сайтам «Сибирь.Реалии» и «Idel.Реалии» за отсутствие маркировки их статей как произведенных «иностранном агентом»⁴⁵⁴.

Наряду с этим, законом № 426-ФЗ внесены изменения в закон об информации, дополняющие статью 10.7 запретом на распространение материала без указания на то, что материал исходит от иностранного СМИ, выполняющего функции «иностранного агента». Статья 15.9 закона об информации была дополнена процедурой ограничения доступа к продукции этих СМИ.

Новый закон об «иностранном агентах», вступающий в силу 1 декабря 2022 года, отменит законы об иностранных СМИ⁴⁵⁵. Вместо различных реестров для разных типов «иностранном агентов» будет введен единый реестр. При этом иностранные СМИ,

⁴⁵² Федеральный закон от 30 апреля 2021 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

⁴⁵³ Федеральный закон от 16 декабря 2019 года № 443-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

⁴⁵⁴ Российский регулятор объявляет штрафы для РСЕ/РС в соответствии с расширенным законом об иностранных агентах, Комитет по защите журналистов, 14 января 2021 года, URL: <https://cpj.org/2021/01/russian-regulator-announces-fines-for-rfe-rl-outlets-under-expanded-foreign-agent-law/>; Russian Watchdog Takes First Step Toward Punishing RFE/RL Under 'Foreign Agents' Law, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 12 January 2021, URL: <https://www.rferl.org/a/russia-radio-free-europe-radio-liberty-foreign-agents-law/31043799.html>; В отношении СМИ-иноагентов составлены протоколы об административном правонарушении, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, 12 января 2021 года, URL: https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news73270.htm?utm_source=cpj.org&utm_medium=referral&utm_campaign=cj.pj.oor&utm_referrer=cpj.org.

⁴⁵⁵ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

включенные в реестр, будут и далее сталкиваться с серьезными последствиями их классификации в качестве «иностранный агент»⁴⁵⁶.

сс) Подавление независимых СМИ через строгий контроль контента

На третьем этапе власти РФ уделили особое внимание введению норм, ограничивающих контент. Эти изменения уже были описаны выше⁴⁵⁷. В этом разделе будут освещены поправки к закону о СМИ, принятые в этом отношении.

Согласно статье 16 закона о СМИ, деятельность СМИ может быть прекращена или приостановлена судом в том случае, если оно в течение двенадцати месяцев неоднократно нарушило требования статьи 4 закона о СМИ⁴⁵⁸. Роскомнадзор обязан уведомить СМИ об этом, направив ему письменное предупреждение о нарушении.

Статья 4 закона о СМИ неоднократно изменялась в течение последних двадцати лет, позволяя приостанавливать или прекращать деятельность средств массовой информации на широких и расплывчатых основаниях⁴⁵⁹, некоторые из которых приводятся ниже.

- Распространение экстремистских материалов⁴⁶⁰ и материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм (статья 4 (пункт 1))⁴⁶¹.
- Распространение материалов, содержащих нецензурную брань (статья 4 (пункт 1))⁴⁶². Этим же законом введена статья 13.21 КоАП РФ, предусматривающая штрафы в размере до ста тысяч рублей за продукцию СМИ, содержащую нецензурную брань.
- Распространение в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационных сетях материалов и информации организаций, общественных объединений и физических лиц, включенных в реестр

⁴⁵⁶ О законодательстве об «иностранных агентах» смотрите выше.

⁴⁵⁷ См. выше в разделе об ограничении свободы выражения мнений.

⁴⁵⁸ Кроме того, статья 16.1 закона о СМИ, введенная в действие 4 июля 2003 года, предусматривает приостановление деятельности средства массовой информации за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах, см. Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

⁴⁵⁹ Правовая оценка оснований представлена выше в разделе о свободе выражения мнений.

⁴⁶⁰ Изменение внесено в часть 1 статьи 4 закона о СМИ принятием Федерального закона от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»; по теме экстремизма см. выше.

⁴⁶¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму».

⁴⁶² Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» и статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

«иностранных агентов» без указания того, что они являются «иностранными агентами» (статья 4 (пункт 9))⁴⁶³.

Дополнительно к основаниям, указанным в законе о СМИ, часть 4 статьи 16 этого же закона отсылает к процедуре прекращения деятельности СМИ, предусмотренной Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»⁴⁶⁴. Статьи 8 и 11 закона о противодействии экстремистской деятельности предусматривают аналогичную процедуру вынесения предупреждений. В результате, если СМИ откажется соблюдать запрет на распространение экстремистских материалов или будет заниматься экстремистской деятельностью, его деятельность может быть прекращена⁴⁶⁵.

На этих основаниях в течение года Роскомнадзор направил «Новой газете» два предупреждения – 10 октября 2014 года и 21 июля 2015 года⁴⁶⁶. Первое предупреждение было вынесено в связи с публикацией статьи предположительно содержащей «экстремистские материалы», в то время как второе касалось использования нецензурной лексики. 1 февраля 2019 года деятельность региональной газеты «Новые колеса» Игоря Рудникова в Калининграде была прекращена по решению Калининградского суда после того, как газета получила два предупреждения от Роскомнадзора⁴⁶⁷. Газета служила средством массовой информации местной оппозиции в Калининграде и освещала недостатки в работе местных властей.

С началом войны репрессии против СМИ достигли максимума. Давление на независимые СМИ усилилось, в частности, в связи со страхом уголовного преследования после введения закона о «фейках» и дискредитации Вооруженных Сил, что сделало невозможным освещение войны⁴⁶⁸.

В результате 28 марта 2022 года «Новая газета», получив два предупреждения в течение года, объявила о прекращении деятельности⁴⁶⁹. Сотрудники издания «Новая

⁴⁶³ Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности».

⁴⁶⁴ Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

⁴⁶⁵ Об экстремизме см. выше.

⁴⁶⁶ Ведомости.ру: Роскомнадзор вынес второе предупреждение «Новой газете», Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, 21 июля 2015 года, URL: <https://rkn.gov.ru/press/publications/news33674.htm>; 26 июля 2022 года Роскомнадзор подал иск в Басманный районный суд Москвы о признании недействительной регистрации «Новой газеты» в качестве СМИ, «Новая газета» заявила о намерении обжаловать эти предупреждения. «Новую газету» закрывают по-старому, «Коммерсантъ», 28 июля 2022 года, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5482255>.

⁴⁶⁷ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 4 февраля 2019 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/410726>.

⁴⁶⁸ Другие примеры и правовые основания см. выше.

⁴⁶⁹ РКН вынес «Новой газете» второе предупреждение за упоминание НКО-иноагента без маркировки, ТАСС, 28 марта 2022 года, URL: <https://tass.ru/politika/14204289?>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, заявление в сети «Твиттер», 28 марта 2022 года, URL: https://twitter.com/OSCE_RFoM/status/1508476184358752266.

газета.Европа» переехали, 57 из них продолжили работу из Риги, трое – из Берлина. Были заблокированы и другие СМИ, например, 1 марта 2022 года были заблокированы сайт телеканала «Дождь» и сайт радиостанции «Эхо Москвы» – после получения приказа Генерального прокурора о блокировке в связи с тем, что оба СМИ разместили материалы, призывающие к экстремистской деятельности и насилию, а также опубликовали заведомо ложную информацию о «специальной военной операции»⁴⁷⁰. Вслед за этим «Эхо Москвы» было закрыто аффилированной с государством медиакомпанией «Газпром-медиа». Телеканал «Дождь» решил прекратить свою деятельность в России и переехал в Ригу, где продолжает работать, в частности, через площадку YouTube, которая по-прежнему доступна в России⁴⁷¹. Таисия Бекбулатова, главный редактор российского независимого новостного сайта «Холод», которая с 2021 года также объявлена «иностранным агентом», переехала в Тбилиси после принятия закона о «фейках»⁴⁷².

14 июля 2022 года была дополнена⁴⁷³ статья 3.4 Федерального закона от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ⁴⁷⁴, наделяющего Генерального прокурора РФ полномочиями по запрету деятельности иностранного СМИ, зарегистрированного на территории иностранного государства и распространяющего свою продукцию на территории Российской Федерации, если деятельность российского СМИ ранее была запрещена или ограничена на территории упомянутого иностранного государства. Норма не только запрещает распространение материалов, но и предусматривает прекращение аккредитации корреспондентов иностранного СМИ, закрытие его существующих отделений, запрет на открытие новых отделений и признание недействительной регистрации СМИ и (или) прекращение действия лицензии на вещание.

Еще до вступления закона в силу, 3 февраля 2022 года, Министерство иностранных дел РФ объявило об ответных мерах в отношении немецкого СМИ Deutsche Welle, которые включали среди прочего закрытие его отделений, лишение аккредитации всех сотрудников, а также прекращение спутникового и иного вещания⁴⁷⁵. Российские власти

⁴⁷⁰ <https://t.me/genprocrf/1721>; <https://twitter.com/tvrain/status/1498713892628824065>; <https://twitter.com/tvrain/status/1549037747532623873>; Генпрокуратура потребовала ограничить доступ к «Эху Москвы» и «Дождю», ТАСС, 1 марта 2022 года, URL: <https://tass.ru/obschestvo/13921819?>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 3 марта 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513334>.

⁴⁷¹ Russian independent TV Rain relaunches from abroad, Reuters, 18 July 2022, URL: <https://www.reuters.com/business/media-telecom/russian-independent-tv-rain-announces-relaunch-abroad-2022-07-18/>; Предлагаемый российский закон грозит 15 годами тюрьмы за «фейковую» информацию о вторжении в Украину, Комитет по защите журналистов, 3 марта 2022 года, URL: <https://cpj.org/2022/03/proposed-russian-legislation-threatens-15-years-in-prison-for-fake-information-about-ukraine-invasion/>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, заявление, 3 марта 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513334>.

⁴⁷² «Подвергай себя цензуре или не работай вовсе»: почему российские журналисты толпами покидают страну, Комитет по защите журналистов, 11 марта 2022 года, URL: <https://cpj.org/2022/03/censor-yourself-or-dont-work-at-all-why-squeezed-russian-journalists-are-fleeing-in-droves/>.

⁴⁷³ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 277-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴⁷⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

⁴⁷⁵ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 4 февраля 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/511438>.

пошли на этот шаг после того, как Комиссия по лицензированию и надзору ФРГ (ZAK) отказала телеканалу Russia Today (RT DE) в лицензии на вещание в Германии.

14 июля 2022 года также была дополнена статья 56.2 Закона о СМИ⁴⁷⁶. Она наделяет Генерального прокурора и его заместителей правом приостанавливать деятельность любого СМИ сроком на три месяца без решения суда. В период приостановления деятельности редакция, главный редактор, журналисты, издатель и распространитель продукции средств массовой информации не вправе осуществлять свою деятельность. При повторных нарушениях возможно полное закрытие СМИ. Существует множество оснований для вынесения Генеральным прокурором подобного решения. Они могут включать распространение недостоверной информации о Вооруженных Силах РФ или государственных органах, осуществляющих свои полномочия за пределами территории РФ, информации, демонстрирующей явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам, Конституции или органам государственной власти, информации, дискредитирующей Вооруженные Силы РФ, информации, содержащей призывы к организации несанкционированных публичных мероприятий или участию в них, к массовым нарушениям общественного порядка или общественной безопасности, введению санкций в отношении Российской Федерации.

Массовая блокировка новостных сайтов и социальных сетей привела в тому, что СМИ в России стали широко использовать площадку «Телеграм» для публикации новостей. Вместе с тем все большую проблему представляет финансирование независимых СМИ. 22 августа 2022 года новостной проект TJournal объявил о том, что будет вынужден прекратить свою деятельность из-за финансовых трудностей, вызванных блокировкой Роскомнадзором⁴⁷⁷.

в) Оценка

«Государства-участники... признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод»⁴⁷⁸

Докладчик ссылается на краткое описание того, как на протяжении последних двадцати лет развивались события, кульминацией которых стало принятие Россией

⁴⁷⁶ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 277-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴⁷⁷ История TJ завершается, TJ, 22 августа 2022 года, URL: <https://tjournal.ru/team/714914-istoriya-tj-zavershaetsya>.

⁴⁷⁸ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991года, 4 октября 1991 года, пункт 26. Эта общая оценка более подробно прописана в следующих положениях документа, также имеющих отношение к обмену с зарубежными странами: «[Государства-участники] считают, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам» (там же, пункт 26.1).

репрессивных мер в связи с войной, как оно содержится в докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 19 мая 2022 года:

«...Среди нас – в регионе, где мы обязались подходить к безопасности как к общей концепции, включающей защиту прав человека и свободу СМИ, – появилась пугающая информационная черная дыра. В условиях, когда информационная инфраструктура находится под полным контролем правительства и нет места для других новостей, кроме контролируемых государством, люди в Российской Федерации сталкиваются с нарушением некоторых из их основных прав, а именно свободы искать и получать информацию разного рода, а также права делиться мнением и выражать его»⁴⁷⁹.

Эта оценка описывает промежуточную точку в развитии ситуации, которая характеризовалась захватом независимых СМИ государственными или контролируемыми государством компаниями и ассоциациями, а также репрессиями против независимых СМИ. Ограничение иностранного влияния в секторе СМИ с 2014 года еще больше ограничило право общественности на доступ к информации от иностранных новостных и информационных служб и препятствует трансграничному потоку информации, который государства – участники ОБСЕ «считают важнейшей составляющей любого демократического, свободного и открытого общества»⁴⁸⁰.

В этой связи Докладчик напоминает о совместном заявлении ООН, Африканской комиссии по правам человека (АКПЧ), Межамериканской комиссии по правам человека (МКПЧ) и ОБСЕ, в котором отмечается, что блокирование доступа и запрет СМИ в связи с возможной дезинформацией может привести к непропорциональному ограничению свободы выражения мнений. Это особенно справедливо, если Российская Федерация использует (как отмечалось в приведенном выше анализе) закрытие российских государственных СМИ за рубежом в качестве предлога для закрытия независимых СМИ в России. Докладчик напоминает, что «поощрение доступа к разнообразной и поддающейся проверке информации, включая обеспечение доступа к свободным, независимым и плюралистическим медиа, является более эффективным ответом на дезинформацию»⁴⁸¹.

Ограничения, в особенности введенные после начала войны, привели к подавлению оставшихся независимых СМИ в России, создав «государственную монополию на информацию в Российской Федерации»⁴⁸². Международные организации осудили ограничение свободы выражения мнения и свободы СМИ и

⁴⁷⁹ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Очередной доклад Постоянному совету, 19 мая 2022 года, FOM.GAL/3/22/Rev.1/Corr.1*), с. 4 англ. текста, URL: https://www.osce.org/files/f/documents/f/b/518631_1.pdf; см. также: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 15 июля 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/522880>.

⁴⁸⁰ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 16 апреля 2019 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/417365>.

⁴⁸¹ Совместное заявление о вторжении в Украину и значении свободы выражения мнения и информации, 2 мая 2022 года, URL: <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/518715>.

⁴⁸² См. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 3 марта 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513334>.

обязали Россию принять срочные меры, однако это было безуспешно⁴⁸³. Многим независимым СМИ пришлось прекратить деятельность. Журналисты, которые могли уехать за границу⁴⁸⁴, переехали в Грузию, Латвию, Литву, Германию, Польшу и некоторые другие страны ЕС и теперь работают оттуда. Те независимые журналисты, которые остались в Российской Федерации, отважно ведут свою деятельность, работают «подпольно» и стараются передавать сведения коллегам за границу.

3) Законодательство о сети Интернет

а) Определение, законодательство и правоприменение

Правительство России воспринимает сеть Интернет как угрозу национальному суверенитету, безопасности граждан, общества и государства, так как в ней растет влияние Запада, участились компьютерные атаки с территории иностранных государств, а также возрос объем материалов террористической и экстремистской направленности. Положение усугубляется тем, что транснациональные (западные) компании и иностранные государства ограничивают в том числе доступ к российским СМИ и, таким образом, навязывают пользователям Интернета «по политическим причинам искаженный взгляд на исторические факты, а также на события, происходящие в Российской Федерации и в мире...»⁴⁸⁵. В связи с этим Стратегией национальной безопасности устанавливаются руководящие принципы, целью которых является обеспечение информационной безопасности путем ограничения иностранного влияния на интернет-пространство и мониторинга пользователей Интернета в России.

В 2017 году в статью 10.4 закона об информации было внесено дополнение, обязывающее новостные агрегаторы, как и поисковые системы, распространяющие новости на русском языке и имеющие более миллиона ежедневных пользователей, проверять достоверность информации и законность ее распространения и прекращать ее распространение в случае ее недостоверности или незаконности. Помимо этого, часть 12 статьи 10.4 содержит требование о том, что владельцем поисковой системы может быть только российское юридическое или физическое лицо. Нарушение этих норм карается по статье 13.32 КоАП РФ в том числе штрафами в размере до одного миллиона рублей⁴⁸⁶.

⁴⁸³ ЕСПЧ принял в отношении России обеспечительные меры, требующие от нее отказа от «действий и решений, направленных на полное блокирование и прекращение деятельности «Новой газеты», а также от других действий, которые в сложившихся обстоятельствах могут лишить «Новую газету» возможности пользоваться своими правами, гарантированными статьей 10 Конвенции», ЕСПЧ, дело АНО РИД «Новая газета» и другие против России, 10 марта 2022 года, жалоба № 11884/22.

⁴⁸⁴ По оценкам «Проекта», за последний год Россию покинули не менее 504 журналистов, большинство из них – после начала военной агрессии, см. Novy Mir. A Guide to Russian Media in the Times of Total Censorship, Proekt, 15 August 2022, URL: <https://www.proekt.media/en/guide-en/russian-media-after-war-en/>.

⁴⁸⁵ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», пункты 48–57; см. также Указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 года № Пр-1895; Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 года № 646.

⁴⁸⁶ Федеральный закон от 23 июня 2016 года №208-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в редакции Федерального закона от 25 ноября 2017 года № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных

В качестве ответной меры на предполагаемый рост внешних и внутренних угроз экстремизма, особенно распространяемых через Интернет, 1 мая 2019 года Законом «О суверенном интернете» были введены меры по надзору за Интернетом⁴⁸⁷. Закон предусматривает создание национальной системы, которая позволит контролировать российский интернет-трафик и данные. Им также предусмотрена разработка национальной системы доменных имен (СДИ). Кроме того, Роскомнадзору были предоставлены более широкие полномочия в области контроля за Интернетом, управления сетями связи общего пользования, а также в отношении ограничения доступа к информации, признанной незаконной в соответствии с российским законодательством.

12 февраля 2020 года правительство РФ издало постановление, позволяющее Роскомнадзору замедлять трафик на популярных интернет-ресурсах, если они распространяют контент, представляющий угрозу безопасности страны или запрещенный российским законодательством⁴⁸⁸. Данное право впервые было использовано против ресурса «Твиттер»⁴⁸⁹.

Тот факт, что иностранное влияние через Интернет воспринимается как угроза российским интересам, стал еще более заметным, после того как 1 июля 2021 года вступил в силу так называемый закон о «приземлении» иностранных IT-компаний⁴⁹⁰. Его действие направлено исключительно на иностранных физических и юридических лиц, осуществляющих интернет-деятельность на территории России. Согласно статье 5 они должны зарегистрироваться в Роскомнадзоре, который также отвечает за контроль за исполнением этих обязательств. Иностранцы обязаны учредить российское юридическое лицо. В статье 9 закона предусмотрены принудительные меры для обеспечения исполнения обязательств, вплоть до запрета на распространение рекламы иностранного лица, запрета на работу поисковых систем и полного ограничения доступа к информационному ресурсу.

С началом войны усилились репрессивные меры в отношении западных интернет-ресурсов. 25 февраля 2022 года Роскомнадзор объявил, что начнет частично ограничивать доступ к сети «Фейсбук»⁴⁹¹, и почти полностью заблокировал его до 4 марта 2022 года⁴⁹². В этот период российские интернет-пользователи также отмечали

технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

⁴⁸⁷ Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

⁴⁸⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2020 года № 127 «Об утверждении Правил централизованного управления сетью связи общего пользования».

⁴⁸⁹ Russia slows down Twitter over 'banned content', BBC, 10 March 2021, URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56344304>.

⁴⁹⁰ Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации».

⁴⁹¹ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 27 февраля 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513064>.

⁴⁹² Блокировка осуществлялась на основании Федерального закона от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

трудности с доступом к сервисам «Твиттер» и «Инстаграм»⁴⁹³. Блокировка была аргументирована необходимостью контрмер в ответ на дискриминационное поведение сети «Фейсбук» в отношении российских СМИ, наблюдавшееся с октября 2020 года, когда сеть «Фейсбук» ограничила доступ со своей стороны к таким источникам, как информационное агентство «РИА Новости», Russia Today, Lenta.ru и Gazeta.ru⁴⁹⁴. Предпринятые против Meta меры увенчались классификацией сети в качестве экстремистской организации 28 марта 2022 года, что привело к блокировке сервисов «Фейсбук» и «Инстаграм» на территории России⁴⁹⁵. 20 августа 2022 года Роскомнадзор объявил о принятии принудительных мер в отношении ресурсов TikTok, Telegram Messenger, Zoom Video Communications, Discord и Pinterest в виде информирования интернет-поисковиков о нарушении компаниями российского законодательства, а именно требований об удалении запрещенного контента, установленного законом о «приземлении»⁴⁹⁶.

в) Оценка

«Государствам-участникам следует предпринять меры к тому, чтобы Интернет оставался открытым и общедоступным форумом, обеспечивающим свободу мнений и свободу выражения, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, и способствовать расширению доступа в Интернет как через домашние подключения, так и через учебные заведения...»⁴⁹⁷

Помимо этого, существует обязательство обеспечивать основы для «беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации»⁴⁹⁸.

Недавно принятое законодательство в отношении сети Интернет⁴⁹⁹, а также действия, предпринятые против иностранных интернет-ресурсов, противоречат этим обязательствам ОБСЕ. Последние изменения вместо того, чтобы поддерживать роль сети Интернет (в частности, сайтов социальных сетей, как важного средства коммуникации и информации) как открытой и публичной площадки для реализации

⁴⁹³ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 27 февраля 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513064>.

⁴⁹⁴ <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news74156.htm>.

⁴⁹⁵ Тверской районный суд города Москвы, решение по делу №02-2473/2022 от 28 марта 2022 года, URL: https://mediapravo.com/wp-content/uploads/Delo-02-2473_2022.-Motivirovannoe-reshenie.-dokument-obezlichennaya-kopiya.pdf; также см. выше.

⁴⁹⁶ Роскомнадзор принял меры в отношении ряда иностранных ИТ-компаний, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, 19 августа 2022 года, URL: <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news74460.htm>.

⁴⁹⁷ Решение Совета министров ОБСЕ № 12/04 «Толерантность и недискриминация», 7 декабря 2004 года, МС.DEC/12/04, Приложение, пункт 1.

⁴⁹⁸ Стамбульский документ 1999 года, пункт 26.

⁴⁹⁹ О дальнейших событиях, не упомянутых в докладе, см: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 14 июля 2015 года, URL: <https://www.osce.org/fom/172561>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 23 апреля 2014 года, URL: <https://www.osce.org/fom/117950>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 20 апреля 2013 года, URL: <https://www.osce.org/fom/109885>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 10 июля 2012 года, URL: <https://www.osce.org/fom/92023>.

свободы мнений и их выражения, создают интернет-среду, контролируруемую российскими властями. Механизмы контроля за сетью Интернет, а также блокировка иностранных интернет-ресурсов нарушает право людей искать, получать и передавать информацию, изолирует их от международных источников и препятствует свободному потоку информации⁵⁰⁰. Данный вывод подкрепляется статьей 19 МПГПП, которая гарантирует право на свободное выражение мнения, что включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ.

4) Блокировка сайтов

а) Определение, законодательство и правоприменение

Начиная с 2012 года было принято несколько изменений к закону об информации, позволяющих, в частности, ограничивать доступ к интернет-сайтам. Порядок действий, предусмотренный основными положениями закона об информации (статья 15 и последующие), разнообразен. Некоторые положения требуют предварительного уведомления владельца сайта, в то время как другие положения позволяют немедленно ограничить доступ без решения суда.

В июле 2012 года в статью 15.1 закона об информации были внесены дополнения, в соответствии с которыми на базе Роскомнадзора был создан реестр сайтов, содержащих информацию, распространение которой запрещено законом⁵⁰¹. К запрещенной информации относятся, в частности, порнографические материалы с участием несовершеннолетних, информация о способах изготовления и потребления наркотических веществ, информация о способах совершения самоубийства. В случае включения сайта в «черный список» его владелец, после получения соответствующего уведомления, обязан удалить запрещенную информацию с сайта. Если данное требование не выполняется, доступ к сайту может быть ограничен.

С момента ее принятия в декабре 2013 года⁵⁰² статья 15.3 закона об информации стала применяться в качестве основного механизма для блокировки сайтов. Согласно этой статье, Роскомнадзор имеет право, при наличии приказа Генерального прокурора или его или ее заместителей, незамедлительно блокировать сайты в отсутствие соответствующего решения суда. Порядок, установленный статьей 15.3 закона об информации, отличается от требований статьи 15.1, так как в этом случае предварительное уведомление владельца сайта необязательно⁵⁰³. По этой причине владелец сайта не может предоставить какие-либо доказательства блокировки для ее обхода. Кроме того, Роскомнадзор имеет право по своему усмотрению определять

⁵⁰⁰ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 14 февраля 2019 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/411464>.

⁵⁰¹ Федеральный закон от 28 июля 2012 года № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵⁰² Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 398-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

⁵⁰³ Часть 13 статьи 15.1 закона об информации непосредственно указывает, что порядок, установленный в статье 15.1 закона, не должен применяться к информации, упомянутой в статье 15.3.

порядок действий в зависимости от серьезности опубликованного запрещенного материала. Могут применяться меры от уведомления владельца сайта с требованием удалить тот или иной материал до направления распоряжения телекоммуникационной службе о немедленной блокировке. Продолжительность блокировки также определяется Роскомнадзором.

Содержащиеся в положении основания обширны. Ограничение доступа возможно, в частности, к сайтам с информацией, содержащей призывы к массовым беспорядкам, экстремистской деятельности и участию в публичных массовых мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, а также к сайтам, содержащим материалы незаконных организаций, например нежелательных и экстремистских организаций. В последние годы перечень дополнялся.

Вскоре после вступления в силу Федерального закона № 398-ФЗ, 14 марта 2014 года, Роскомнадзор вынес первые предписания о блокировке следующим СМИ: «Ежедневный журнал», «Грани.ру» и «Каспаров.ру»⁵⁰⁴. Роскомнадзор мотивировал блокировку тем, что в статьях и публикациях, размещенных на сайтах «Ежедневного журнала» и «Грани.ру» о протестах на Болотной площади 6 мая 2012 года, присутствовал призыв к участию в массовых мероприятиях, запрещенных законом. Каспаров.ру в одной из статей призывал население Крыма к сопротивлению российской аннексии.

18 марта 2019 года были приняты положения о «фейках», а также законы о клевете⁵⁰⁵. Статья 15.3 закона об информации была изменена в соответствии с запретом на распространение «заведомо недостоверной общественно значимой информации», чтобы включить меры по удалению и ограничению доступа к изданию в случае нарушения положений статьи 13.15 (9)-(11) КоАП РФ⁵⁰⁶.

На этом основании в период пандемии COVID-19 было заблокировано несколько сайтов. В частности, 29 апреля 2020 года Роскомнадзор по распоряжению Генерального прокурора ограничил доступ к Vademecum, новостному ресурсу о здравоохранении. Vademecum разместил статью о порядке расчетов за оказание медицинской помощи больным COVID-19 и другими заболеваниями, госпитализированным в Москве, а также привел письмо Московского городского фонда обязательного медицинского страхования, якобы содержащее заведомо ложную информацию⁵⁰⁷.

18 марта 2019 года в закон об информации была добавлена статья 15.1-1. Она соответствует введению в статью 20.1 (3)-(5) КоАП РФ мер наказания за распространение информации «в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству,

⁵⁰⁴ См. ЕСПЧ, ООО «Флабус» и другие против России, 23 июня 2020 года, жалоба № 12468/15 и др., пункт 7; см. также непроверенный список заблокированных сайтов на веб-сайте Информационно-аналитического центра «Сова»: Ресурсы в реестре сайтов, заблокированные по закону Лугового, 1 октября 2014 года (обновлено 27 июня 2016 года), URL: <https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/docs/2014/10/d30228/>.

⁵⁰⁵ См. выше.

⁵⁰⁶ Федеральный закон от 18 марта 2019 года № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

⁵⁰⁷ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 2 мая 2020 года, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/451324>.

официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации»⁵⁰⁸. Роскомнадзор, получив соответствующее распоряжение от Генерального прокурора или его или ее заместителей, обязан направить уведомление провайдеру хостинга, который в свою очередь должен уведомить владельца сайта. Последний обязан удалить запрещенный контент в течение одного дня. В случае отказа или бездействия владельца сайта телекоммуникационная служба обязана удалить запрещенный контент или ограничить доступ к сайту.

30 декабря 2021 года статья 15.3 закона об информации была вновь расширена, позволяя ограничивать доступ к сайтам, содержащим ложные сообщения об актах терроризма и информацию, оправдывающую экстремистскую и террористическую деятельность⁵⁰⁹.

Закон от 14 июля 2022 года разрешил ограничение доступа на основании статьи 15.3 закона об информации за распространение «недостоверной информации, содержащей данные об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации... а равно содержащей данные об исполнении государственными органами Российской Федерации своих полномочий за пределами территории Российской Федерации»⁵¹⁰. То же самое касается «дискредитации использования Вооруженных Сил Российской Федерации и... исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий за пределами территории Российской Федерации» и сайтов, содержащих «призывы к введению в отношении Российской Федерации санкций».

Вместе с тем еще до принятия этого закона в период между началом войны 24 февраля 2022 года и 5 мая 2022 года был ограничен доступ к 3 000 сайтов⁵¹¹, включая российские и украинские новостные сайты, такие как Настоящее время (часть RFE/RL), DOXA, The Village, Гордон, Корреспондент.net, Украинская правда, ТСН, 24ТВ, Сегодня, Укринформ, Левый берег, Факты, Zaxid.net, Зеркало недели, Цензор.net, Вести.ua и другие⁵¹². По состоянию на 23 августа 2022 года более 7 000 сайтов были заблокированы из-за распространения предположительно ложной информации о войне⁵¹³.

⁵⁰⁸ Федеральный закон от 18 марта 2019 года № 30-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

⁵⁰⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 441-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 3 и 5 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵¹⁰ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 277-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵¹¹ Блокировки интернет-ресурсов как инструмент политической цензуры, ОВД-Инфо, 7 июня 2022 года, URL: <https://reports.ovdinfo.org/internet-blocks-tool-political-censorship#1>.

⁵¹² Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 3 марта 2022 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513334>. По оценкам «Проекта», после начала военной агрессии было заблокировано не менее 95 информационных ресурсов, см. Novy Mir. A Guide to Russian Media in the Times of Total Censorship, Proekt, 15 August 2022, URL: <https://www.proekt.media/en/guide-en/russian-media-after-war-en/>.

⁵¹³ За полгода военной цензуры под блокировку попали около 7 тысяч интернет-ресурсов. Большой обзор, «Роскомсвобода», 23 августа 2022 года, URL: <https://roskomsvoboda.org/post/polgod-a-voyennoi-cenzury/>.

Тем же законом от 14 июля 2022 года была дополнена статья 15.3-2 закона об информации, позволяя Роскомнадзору, руководствуясь распоряжением Генерального прокурора или его или ее заместителей, ограничивать доступ к сайту на постоянной основе, если на нем неоднократно размещалась информация, перечисленная в статьях 15.1, 15.1-1, 15.3 или 15.3-1 закона об информации⁵¹⁴.

В 2014 году в статью 15.4 и статью 15.5 закона об информации были внесены дополнения, расширяющие основания, на которых могут быть приняты меры по ограничению доступа. При этом порядок действий отличается от предусмотренного статьей 15.3, требующей предварительного уведомления о нарушении и вынесения соответствующего решения судом или уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Статья 15.4 была введена так называемым законом о блогерах, которым были установлены требования для блогеров с аудиторией свыше 3000 человек в сутки. В частности, они обязаны проверять опубликованную информацию на точность и достоверность. Законом также была введена новая категория сайтов («организатор распространения информации»), которых обязали хранить в течение шести месяцев информацию об интернет-пользователях и предоставлять ее правоохранительным органам⁵¹⁵. Статьей 13.31 КоАП РФ установлены административные штрафы, которые налагаются на «организаторов» в случае неисполнения требований после первого предупреждения. Закон устанавливает серьезные требования к интернет-пользователям, так как приравнивает блогеров в части их обязательств к СМИ⁵¹⁶.

Статья 15.5 позволяет Роскомнадзору ограничивать доступ к сайтам, не выполняющим обязательства, предусмотренные статьями 18, 22 и 23 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», например, хранить персональные данные российских граждан на территории России⁵¹⁷. Для этих целей создан реестр сайтов, нарушающих закон о персональных данных. Помимо этого, с 1 января 2016 года вступил в силу закон о «праве на забвение», который расширил основания для удаления контента⁵¹⁸. Он позволяет гражданам России направлять запросы об удалении информации о них, если она недостоверна, устарела или стала неактуальна в результате каких-либо событий или действий. При этом норма также применима и к информации, представляющей общественный интерес.

⁵¹⁴ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 277-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵¹⁵ Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей».

⁵¹⁶ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 23 апреля 2014 года, URL: <https://www.osce.org/fom/117950>.

⁵¹⁷ Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях».

⁵¹⁸ Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

В 2016 году Роскомнадзор ограничил доступ к сети LinkedIn из-за несоблюдения закона о защите данных⁵¹⁹. Государственные служащие использовали «право на забвение» для удаления онлайн-контента, касающегося их незаконных и (или) коррупционных действий⁵²⁰.

Хостинг-провайдеры, в случае невыполнения предписаний об ограничении доступа к тем или иным сайтам, могут быть оштрафованы на сумму до восьми миллионов рублей в соответствии со статьей 13.41 КоАП РФ⁵²¹. 27 января 2021 года на фоне протестов 2021 года социальные сети «Фейсбук», «Инстаграм», «Твиттер», «Тикток», «ВКонтакте», «Одноклассники» и «Ютуб» были оштрафованы за то, что не удалили со своих площадок призывы к несовершеннолетним принять участие в несанкционированных митингах⁵²². 18 июля 2022 года решением суда «Гугл» была оштрафована на 21 миллиард рублей, поскольку компания не ограничила доступ на «Ютубе» к различному запрещенному контенту, в частности, к фейкам о «специальной военной операции» в Украине, дискредитирующим Вооруженные Силы Российской Федерации, и материалам, пропагандирующим экстремизм и терроризм⁵²³.

б) Оценка

«...Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, Всеобщей декларации прав человека и их соответствующим международным обязательствам относительно поиска, получения и распространения всех форм информации [государства-участники] будут обеспечивать, чтобы отдельные лица могли свободно выбирать свои источники информации. В этом контексте они будут... разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям... получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода»⁵²⁴

Блокировка сайтов затрагивает многие права и свободы, в частности свободу выражения мнения и свободу получения информации, а также свободу СМИ. Согласно международным стандартам в области прав человека, такое вмешательство считается оправданным, только если оно отвечает определенным условиям.

Вводимые ограничения должны быть правомерны, то есть должны быть «предусмотрены законом». Для выполнения этого условия, недостаточно простого

⁵¹⁹ LinkedIn blocked by Russian authorities, BBC, 17 November 2016, URL: <https://www.bbc.com/news/technology-38014501>; Russia blocks access to LinkedIn over foreign-held data, The Guardian, 17 November 2016, URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/17/russia-blocks-access-to-linkedin-over-foreign-held-data>.

⁵²⁰ Информация о ситуации с правами человека в России для Московского механизма ОБСЕ, доклад ОВД-Инфо, 30 августа 2022 года, URL: <https://reports.ovdinfo.org/information-human-rights-situation-russia-osces-moscow-mechanism#3-7>.

⁵²¹ Введено в КоАП РФ Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 511-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

⁵²² Russia to Fine Social Media Giants for Keeping Up Pro-Navalny Videos, The Moscow Times, 27 January 2021, URL: <https://www.themoscowtimes.com/2021/01/27/russia-to-fine-social-media-giants-for-keeping-up-pro-navalny-videos-a72756>.

⁵²³ https://t.me/rkn_tg/282.

⁵²⁴ Венский документ 1989 года, Сотрудничество в гуманитарных и других областях, пункт 34.

вступления закона в силу. Его положения должны быть достаточно ясными, доступными для понимания и предсказуемыми. Кроме этого, ограничения могут вводиться только при наличии правомерной цели и должны быть ей соразмерны.

Расширение на протяжении последних лет перечня законных оснований для применения ограничительных мер, равно как и предусмотренная статьей 15.3 закона об информации процедура, согласно которой не обязательно наличие уведомления и судебного решения, также вряд ли соответствуют этим стандартам.

Европейский суд по правам человека уже заявил, что статья 15.1 и статья 15.3 закона об информации не соответствуют стандартам, предусмотренным пунктом 2 статьи 10 ЕКПЧ. Они не являются «достаточно предсказуемыми», и их применение «сопряжено с риском произвольного и чрезмерного блокирования контента»⁵²⁵, поскольку ими не предусмотрены «гарантии, обеспечивающие защиту отдельных лиц от чрезмерного и произвольного воздействия мер блокировки»⁵²⁶. Более того, правовые основания для ограничения доступа слишком расплывчаты и обширны⁵²⁷, а эффективный судебный контроль не обеспечен⁵²⁸. Это особенно верно, если они приводят к сопутствующей блокировке других сайтов, имеющих тот же IP-адрес.

Кроме того, согласно статье 19 МПГПП, полная блокировка сайта без соблюдения надлежащей процедуры, направления его владельцу уведомления и вынесения соответствующего судебного решения противоречат международным нормам в отношении свободы выражения мнений⁵²⁹. То же самое относится и к принятыми в рамках ОБСЕ обязательствам в области человеческого измерения, которые прямо ссылаются на МПГПП.

С учетом последних изменений в законодательстве и правоприменении в России, вызывает сожаление и тот факт, что закон об информации наделяет Роскомнадзор широкими дискреционными полномочиями и тем самым создает почву для его произвольного применения⁵³⁰. Эти полномочия все чаще используются для ограничения доступа к сайтам СМИ, блогеров и журналистов, в особенности после начала войны. Тем не менее законодательные основы для несоразмерной блокировки сайтов были заложены задолго до этого.

⁵²⁵ ЕСПЧ, Харитонов против России, 25 марта 2020 года, жалоба № 10795/14, пункты 38, 42, 46; ЕСПЧ, Энгельс против России, 23 июня 2020 года, жалоба № 61919/16, пункт 34; ЕСПЧ, ООО «Флавус» и другие против России, 23 июня 2020 года, жалоба № 12468/15 и другие, пункт 44.

⁵²⁶ ЕСПЧ, Харитонов против России, 25 марта 2020 года, жалоба № 10795/14, пункты 38, 42, 46; ЕСПЧ, Энгельс против России, 23 июня 2020 года, жалоба № 61919/16, пункт 34.

⁵²⁷ См., например, правовой анализ термина «экстремистская деятельность» или «ложная информация», выше; см. также Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 20 декабря 2013 года, URL: <https://www.osce.org/ru/fom/109891>.

⁵²⁸ ЕСПЧ, Каблис против России, 30 апреля 2019 года, жалобы № 48310/16, №59663/17, пункты 96, 97.

⁵²⁹ Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, ежегодный отчет для Совета по правам человека, 13 апреля 2021 года, A/HRC/47/25.

⁵³⁰ Письмо Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, 1 мая 2019 года, OL RUS 4/2019; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 19 марта 2019 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/414770>.

В заключение следует отметить, что применение российского законодательства в этой области приводит к несоразмерному ограничению свободы выражения мнений в сети Интернет, а также права искать, получать и распространять информацию⁵³¹.

V) Свобода собраний: законодательство и правоприменение

1) Конституционная гарантия свободы собраний

Право на свободу собраний закреплено в статье 31 Конституции РФ, согласно которой «граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Право на свободу собраний подлежит только тем ограничениям, которые прямо предусмотрены частью 3 статьи 55 Конституции РФ.

С 1991 по 2004 год демонстрации в Российской Федерации регулировались Указом Президиума Верховного Совета 1988 года, подтвержденным и уточненным президентскими указами 1992 и 1993 годов⁵³². В 2004 году был принят Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – закон о собраниях)⁵³³. С тех пор поправки вносились в него тринадцать раз. Ниже приводится обзор и анализ наиболее важных этапов в развитии российского законодательства и правоприменения в отношении свободы собраний.

2) Определение, законодательство и правоприменение

а) Основные положения закона о собраниях 2004 года

Закон о собраниях в своей первоначальной редакции основан на процедуре уведомления о проведении публичных мероприятий и формально не требует предварительного разрешения властей. Организаторы обязаны направлять уведомление о проведении публичного мероприятия в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. (за 3 дня до проведения пикетирования группой лиц)⁵³⁴. Требование по уведомлению не распространяется на пикетирование, осуществляемое одним участником⁵³⁵.

⁵³¹ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 26 января 2018 года, URL: <https://www.osce.org/fom/368161>.

⁵³² Письмо Комиссара по правам человека Совета Европы, 21 июля 2011 года, CommDH(2011)31, CommHR/TH/sf 081-2010, пункт 2 (далее – Меморандум 2011 года).

⁵³³ Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

⁵³⁴ Часть 1 статьи 7 закона о собраниях.

⁵³⁵ Часть 1 статьи 7 закона о собраниях.

Закон о собраниях также не содержит каких-либо конкретных положений, регулирующих стихийные собрания⁵³⁶. Такая ситуация сохраняется в правовом регулировании Российской Федерации и сейчас.

Хотя официально разрешение не требуется, законом предусмотрено, что в течение трех дней после получения уведомления власти обязаны направить организатору публичного мероприятия «обоснованное предложение» об изменении его места или времени⁵³⁷. Организатор обязан отреагировать на это предложение не позднее чем за три дня до проведения мероприятия, сообщив, принимает он его или нет⁵³⁸. Далее в части 5 статьи 5 закона о собраниях указывается, что организатор публичного мероприятия не вправе его проводить, если он не подал уведомление в срок либо если «органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия»⁵³⁹.

В 2009 году Конституционный Суд РФ, рассмотрев часть 5 статьи 5 закона о собраниях, четко определил, что это положение не наделяет орган публичной власти правом запрещать публичное мероприятие; он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение обязательно должно быть мотивированным⁵⁴⁰. По определению суда, законодательное закрепление исчерпывающего перечня причин, мотивирующих такое предложение, «необоснованно ограничивало бы дискрецию органов публичной власти по реализации своих конституционных обязанностей»⁵⁴¹. Тем не менее Суд установил, что предложенные варианты места и (или) времени проведения публичного мероприятия должны соответствовать его социально-политическому значению⁵⁴². В случае недостижения согласия об изменении даты или времени проведения мероприятия, организатор вправе обратиться в суд общей юрисдикции (статья 19 закона о собраниях), который рассмотрит законность действий органов публичной власти⁵⁴³.

в) Поправки 2012–2014 годов

Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ⁵⁴⁴ были внесены существенные изменения в существующее регулирование права на свободу собраний в Российской Федерации. Их можно разделить на несколько групп.

⁵³⁶ Заключение Венецианской комиссии по Федеральному закону от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» Российской Федерации, 20 марта 2012 года, CDL-AD(2012)007, пункт 36 (далее – Заключение ВК 2012 года по закону о собраниях).

⁵³⁷ Части 1 и 2 статьи 12 закона о собраниях.

⁵³⁸ Пункт 2 части 4 статьи 5 закона о собраниях.

⁵³⁹ Часть 5 статьи 5 закона о собраниях.

⁵⁴⁰ Конституционный Суд РФ, определение от 2 апреля 2009 года № 484-О-П, пункт 2.1.

⁵⁴¹ Там же.

⁵⁴² Там же.

⁵⁴³ Там же, пункт 2.2; Заключение ВК по закону о собраниях 2012 года, пункт 20.

⁵⁴⁴ Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Во-первых, поправки 2012 года расширили круг лиц, которым запрещено организовывать публичные мероприятия⁵⁴⁵.

Во-вторых, законом установлены новые обязанности для организаторов публичных собраний, в том числе по принятию мер по недопущению превышения указанного в уведомлении количества участников, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников либо угрозу причинения ущерба имуществу⁵⁴⁶. Более того, организатор публичного мероприятия в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных законодательством, несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками во время публичного мероприятия⁵⁴⁷. Конституционный Суд РФ признал это положение неконституционным⁵⁴⁸.

В-третьих, исходя из новых положений, власти могут отказать в согласовании проведения публичных мероприятий в двух случаях: либо когда организатором является лицо, не имеющее права организовывать мероприятие в соответствии с законом, либо когда место проведения мероприятия определено как территория, где проведение собраний запрещено⁵⁴⁹.

В-четвертых, согласно новой поправке, для проведения одиночных пикетов уведомление по-прежнему не требуется. При этом местные власти могут установить минимальное расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, такое расстояние не должно превышать 50 метров⁵⁵⁰. Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, «объединенных единым замыслом и общей организацией», может быть признана решением суда одним публичным мероприятием⁵⁵¹ и, следовательно, постфактум стать предметом требования об уведомлении.

В-пятых, поправками 2012 года вводятся полномочия местных властей определять дополнительные места, где проведение публичных мероприятий

⁵⁴⁵ К ним относятся лица, имеющие судимость за совершение преступления против основ конституционного строя и безопасности государства либо два и более раза привлеченные к административной ответственности за административные правонарушения (связанные с порядком проведения собраний) в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, статья 5 (2) (1.1) закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

⁵⁴⁶ Пункт 7.1 части 4 статьи 5 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года). Согласно более позднему постановлению Конституционного Суда РФ, обязательным условием привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия при таком сценарии «является наличие его непосредственной вины в превышении предполагаемого числа участников публичного мероприятия». Конституционный Суд РФ, постановление от 14 февраля 2013 года № 4-П; см. также: Венецианская комиссия, Выдержки из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года относительно изменений к закону о собраниях, CDL-REF(2012)012, 12 (далее – Выдержки ВК 2013 года); см. об обязанностях организаторов в первой редакции закона Заключение ВК по закону о собраниях 2012 года, пункт 41.

⁵⁴⁷ Часть 6 статьи 5 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

⁵⁴⁸ Выдержки ВК 2013 года, с. 13.

⁵⁴⁹ Часть 3 статьи 12 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

⁵⁵⁰ Часть 1.1 статьи 7 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

⁵⁵¹ Часть 1.1 статьи 7 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

запрещено, в частности, если такие мероприятия нарушают функционирование жизненно важных коммунальных служб, транспортной или социальной инфраструктуры или препятствуют движению пешеходов и (или) транспортных средств⁵⁵².

Помимо этого, новый закон наделил местные власти правом определять «специально отведенные места» (так называемые «Гайд-парки»⁵⁵³). При проведении публичных мероприятий на их территории в некоторых случаях направление уведомлений не требуется⁵⁵⁴. Закон устанавливает, что при определении таких мест необходимо обеспечивать возможность достижения целей публичных мероприятий, доступность специально отведенных мест, соблюдение санитарных норм и правил и другие условия⁵⁵⁵. Как правило, публичные мероприятия должны проводиться в этих зонах; проведение мероприятий вне специально отведенных мест возможно только после согласования с властями⁵⁵⁶. Тем не менее закон уточняет, что власти вправе отказать в согласовании проведения публичного мероприятия только при наличии двух вышеуказанных оснований⁵⁵⁷. В 2013 году Конституционный Суд РФ признал неконституционной поправку о специально отведенных местах, поскольку она не устанавливала для местных органов публичной власти четких законодательных критериев, «гарантирующих соблюдение равных правовых условий для реализации гражданами права на свободу мирных собраний»⁵⁵⁸.

Однако на практике, согласно информации, предоставленной правозащитными НПО, специально отведенные места часто находятся в отдаленных местах без хорошего транспортного сообщения, при этом к ним применяются различные требования по информированию о мероприятии, что нарушает порядок, позволяющий проведение мероприятий без направления уведомлений (изначально озвученное преимущество этой практики)⁵⁵⁹. Аналогичным образом, в 2017 году Уполномоченный по правам человека в РФ заявила, что «проблема в том, что людям для митингов дают не те

⁵⁵² Часть 2.2 статьи 8 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года). Тема запрета для проведения собраний на определенных площадках ранее обсуждалась в пункте 34 Заключения ВК по закону о собраниях 2012 года. В 2019–2020 годах Конституционный Суд РФ признал недействительными местные запреты на проведение публичных мероприятий перед зданиями муниципальных и субфедеральных органов власти и осудил общие запреты на собрания в общественных местах, соответственно. См. Как Конституционный суд влияет на региональные законы о митингах. Станет ли больше свободы собраний? ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/konstitucionnyy-sud-kritikuets-regionalnye-zakony-o-mitingah>.

⁵⁵³ Путин предложил создать аналог «Гайд-парка», «Коммерсантъ», 14 февраля 2012 года, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1873572>.

⁵⁵⁴ Часть 1.1 статьи 8 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

⁵⁵⁵ Часть 1.2 статьи 8 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

⁵⁵⁶ Часть 2.1 статьи 8 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

⁵⁵⁷ Часть 2.1 статьи 8 закона о собраниях (с изменениями от 8 июня 2012 года).

⁵⁵⁸ Выдержки ВК 2013 года, с. 15.

⁵⁵⁹ Россия: протесту здесь не место, Amnesty International, 2021, с. 10, URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4328/2021/en/>; см. также: «Дорожная карта омбудсмена»: интервью Александра Шишлова газете «Санкт-Петербургские ведомости», Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, 4 июля 2016 года, URL: https://ombudsmanspb.ru/news/dorozhnaja_karta_ombudsmena_intervju_aleksandra_sh/; Специальные площадки для митингов: от идеи до воплощения, ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/specialnye-ploshchadki-dlya-mitingov#1>.

площадки, которые они хотят, а другие, которые находятся в таких отдаленных местах, что смысл акции пропадает»⁵⁶⁰.

В большинстве случаев власти применяют закон о собраниях с внесенными в него поправками так, что он скорее предполагает разрешительный, а не уведомительный порядок⁵⁶¹. Об этом свидетельствует, в частности, Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, который в 2016 году признал, что администрация, «которая должна согласовывать заявки на проведение публичных мероприятий, по надуманным предложениям раз за разом отказывает заявителям»⁵⁶². Как было отмечено Уполномоченным по правам человека в РФ в 2017 году, «несмотря на то что федеральное законодательство декларирует уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, де-факто процесс выбора места и времени мероприятия принимает разрешительный характер только при согласовании с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления»⁵⁶³.

Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ также внес изменения в КоАП РФ. В частности, были значительно увеличены штрафы за нарушение порядка

⁵⁶⁰ Закон не запрещает детям ходить на митинги, «Коммерсантъ», 2 августа 2017 года, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3372715>.

⁵⁶¹ Россия: протесту здесь не место, Amnesty International, 2021, с. 7–10, URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4328/2021/en/>; Искусство запрещать: как устроено несогласование митингов и других протестных акций, ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/iskusstvo-zapreta>. Так, в 2018 году Верховный Суд РФ постановил, что предложение органа публичной власти об изменении места и (или) времени публичного мероприятия «не может быть произвольным, немотивированным и должно содержать конкретные данные, свидетельствующие об очевидной невозможности проведения этого мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время в связи с необходимостью защиты публичных интересов». При этом неудобства, связанные с изменением маршрутов движения транспорта, помехи движению пешеходов не могут расцениваться в качестве уважительной причины для отказа, при условии соблюдения требований по обеспечению безопасности». Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях», пункт 12. Суд также постановил, что при предложении изменений «орган публичной власти обязан предложить конкретное место и (или) время для проведения заявленного публичного мероприятия, обеспечивающие возможность достижения правомерных целей этого мероприятия и соответствующие его социальному и политическому значению». Там же, пункт 13.

⁵⁶² «Дорожная карта омбудсмена»: интервью Александра Шишлова газете «Санкт-Петербургские ведомости», Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, 4 июля 2016 года, URL: https://ombudsmanspb.ru/news/dorozhnaja_karta_ombudsmena_intervju_aleksandra_sh/.

⁵⁶³ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год, «Российская газета», 17 мая 2017 года, URL: <https://rg.ru/documents/2017/05/17/doklad-dok.html>.

проведения публичных собраний⁵⁶⁴, добавлены новый вид правонарушения⁵⁶⁵ и возможность назначения обязательных работ в качестве меры наказания⁵⁶⁶.

В 2014 году законом были введены еще более строгие ограничения в отношении проведения мирных собраний и сопутствующих мер наказания за нарушения. В качестве меры наказания за совершение административного правонарушения порядка проведения публичных мероприятий была введена мера административного ареста⁵⁶⁷. Также было определено, что повторное нарушение порядка проведения публичных мероприятий может повлечь за собой новую административную ответственность⁵⁶⁸.

Мера наказания в виде административного ареста применялась к гражданским активистам, участвовавшим в несанкционированных публичных мероприятиях. В качестве примера, в 2018 году правозащитник Лев Пономарев был осужден за нарушение правил проведения акций протеста и приговорен к 25 суткам административного ареста за размещение информации о несанкционированном митинге мирного характера⁵⁶⁹.

Важно отметить, что, согласно изменениям 2014 года, лицо может быть привлечено к уголовной ответственности в случае нарушения установленного порядка проведения публичных мероприятий более двух раз в течение шести месяцев⁵⁷⁰. Статьей 212.1, новой нормой Уголовного Кодекса РФ, предусмотрена возможность назначения лишения свободы сроком до пяти лет и штрафа размером до одного миллиона рублей⁵⁷¹. В 2017 году Конституционный Суд РФ признал это положение конституционным, но потребовал соблюдения строгих критериев, включая причинение

⁵⁶⁴ Части 3 и 6 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ. Конституционный Суд РФ потребовал от законодателей «внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов» за соответствующие административные правонарушения». Выдержки ВК 2013 года, с. 17.

⁵⁶⁵ Частями 7 и 8 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ была введена статья 20.2.2 КоАП РФ (Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка) и внесены изменения в статью 20.2 КоАП РФ (Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования).

⁵⁶⁶ Часть 4 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ. По постановлению Конституционного Суда РФ административное наказание в виде общественных работ за указанные правонарушения может назначаться только в том случае, если деяния «повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо при наступлении иных подобных последствий». Выдержки ВК 2013 года, с. 19.

⁵⁶⁷ См. части 4 и 5 статьи 3 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях».

⁵⁶⁸ Часть 8 статьи 20.2, часть 4 статьи 20.2.2, часть 6 статьи 19.3 КоАП РФ; См. также части 3–5 статьи 3 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 258-ФЗ.

⁵⁶⁹ Заявление Комиссара Совета Европы по правам человека, 6 декабря 2018 года, URL: <https://www.coe.int/ru/web/commissioner/-/commissioner-calls-upon-the-russian-authorities-to-release-lev-ponomarev>.

⁵⁷⁰ Статья 1 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 258-ФЗ.

⁵⁷¹ Статья 1 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 258-ФЗ. Новая статья 212.1 Уголовного Кодекса РФ (Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования).

или «реальную угрозу» причинения вреда здоровью, имуществу, окружающей среде, общественному порядку и безопасности⁵⁷².

В 2014 году Уполномоченный по правам человека в РФ призвала законодателей «тщательно проанализировать все возможные негативные последствия законопроекта об ужесточении ответственности за нарушения порядка проведения митингов»⁵⁷³. Она утверждала, что можно понять желание депутатов обеспечить безопасность публичных мероприятий, тем не менее «в стремлении оградить страну от потенциальных потрясений, инициаторы законопроекта в данной редакции рискуют добиться прямо противоположного эффекта. Предлагаемое ужесточение ответственности вплоть до уголовной можно охарактеризовать как несоразмерное возможным деяниям»⁵⁷⁴. Уполномоченный по правам человека также добавила, что «запреты, ужесточения и ограничения, упорная борьба с симптомами, а не с причинами общественных недугов, всегда, в конечном итоге, приводят лишь к усугублению и обострению социальных болезней, радикализации протестных движений и выталкиванию их из правового поля»⁵⁷⁵. Как Глава Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека в 2016 году, так и Уполномоченный по правам человека в РФ в 2017 году заявили о необходимости исключения статьи 212.1 из Уголовного кодекса РФ⁵⁷⁶.

Тем не менее продолжается применение статьи на практике. В 2015 году впервые по этой статье был привлечен к уголовной ответственности и осужден московский активист Ильдар Дадин (по этой причине статья 212.1 УК РФ известна как «Дадинская статья»)⁵⁷⁷. В 2017 году Конституционный Суд РФ вынес решение в его пользу (см. выше), и в итоге он был освобожден. Несмотря на это, применение этой статьи на практике продолжилось.

Например, в октябре 2019 года Апелляционный суд Москвы оставил в силе приговор по уголовному делу о лишении свободы на четыре года активиста Константина

⁵⁷² Лицо может быть привлечено к уголовной ответственности, если нарушение повлекло причинение или реальную угрозу причинения вреда здоровью граждан, имуществу, окружающей среде, общественному порядку и безопасности или другим ценностям, охраняемым Конституцией; совершенное деяние должно быть умышленным; данное лицо должно совершить не менее трех административных правонарушений по статье 20.2 КоАП в течение последних 180 дней и должно быть не менее трех вступивших в законную силу решений до совершения нового нарушения установленного порядка проведения публичных мероприятий. Конституционный Суд РФ, постановление от 10 февраля 2017 года № 2-П, пункт 1 постановляющей части.

⁵⁷³ Памфилова призвала проанализировать негативные последствия законопроекта об ужесточении наказания за нарушения порядка проведения митингов, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, 5 апреля 2014 года, URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/press/pamfilova_prizvala_proanalizirovat_negativnye_posledstviya_zakonoproekta_ob_uzhestochenii_nakazaniya/.

⁵⁷⁴ Там же.

⁵⁷⁵ Там же.

⁵⁷⁶ Москалькова высказалась за отмену статьи о нарушениях в проведении митингов, «РИА Новости», 27 февраля 2017 года, URL: <https://ria.ru/20170227/1488805872.html>; Глава СПЧ предложил убрать из УК статью о неоднократном нарушении на митингах, «Интерфакс», 28 января 2016 года, URL: <https://www.interfax.ru/russia/491985>.

⁵⁷⁷ Ildar Dadin: Russian activist jail term quashed, BBC, 22 February 2017, URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-39050949>.

Котова за неоднократное нарушение установленного порядка проведения публичных собраний (в связи с предвыборными протестами в Москве в 2019 году)⁵⁷⁸. После этого срок лишения свободы был сокращен до полутора лет, которые он отбыл полностью⁵⁷⁹.

В 2021 году экологический активист Вячеслав Егоров был осужден по той же статье на 15 месяцев лишения свободы, которые он отбыл⁵⁸⁰. В 2020 году депутат Москвы Юлия Галямина была приговорена к двум годам лишения свободы условно по статье 212.1 УК РФ⁵⁸¹.

Следует отметить, что в вопросах регулирования публичных протестов также применялись другие положения Уголовного Кодекса РФ, в частности статья 318 (Применение насилия в отношении представителя власти)⁵⁸². Опрос «Новой газеты» выявил, что нарушения, связанные с политическими делами, наказываются на основании этого положения строже, чем «неполитические»⁵⁸³.

Также поднимаются вопросы о процессуальных гарантиях в судебных разбирательствах, касающихся административной и уголовной ответственности протестующих⁵⁸⁴.

Изменения в закон о собраниях продолжали вводиться и после этого. Например, согласно изменениям 2016 года (Федеральный закон от 9 марта 2016 года № 61-ФЗ),

⁵⁷⁸ Российские власти продолжают преследования участников мирных протестов, Human Rights Watch, 15 октября 2019 года, URL: <https://www.hrw.org/news/2019/10/14/russia-still-penalizing-peaceful-protesters>; Россия: протесту здесь не место, Amnesty International, 2021, с. 13, URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4328/2021/en/>.

⁵⁷⁹ Там же. См. также Конституционный Суд Российской Федерации, определение от 27 января 2020 года № 7-О; Андрей Боровиков был приговорен к 400 часам обязательных работ по этой же статье. См. Russia: Navalny supporter faces three years in jail over sharing of Rammstein video, Amnesty International, 28 April 2021, URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/04/russia-navalny-supporter-faces-three-years-in-jail-over-sharing-of-rammstein-video/>; «Мемориал»: уголовное преследование архангелогородского активиста Андрея Боровикова политически мотивировано и незаконно, ПЦ «Мемориал», 25 декабря 2020 года, URL: https://memohrc.org/en/news_old/criminal-prosecution-arkhangelsk-activist-andrei-borovikov-politically-motivated-and.

⁵⁸⁰ Российский экоактивист Вячеслав Егоров вышел на свободу! Amnesty International, 8 августа 2022 года, URL: <https://eurasia.amnesty.org/2022/08/08/rossijskij-ekoaktivist-vyacheslav-egorov-vyshel-na-svobodu/>; Российские власти продолжают преследования участников мирных протестов, Human Rights Watch, 15 октября 2019 года, URL: <https://www.hrw.org/news/2019/10/14/russia-still-penalizing-peaceful-protesters>.

⁵⁸¹ Moscow lawmaker Yulia Galyamina sentenced to two years probation, Meduza, 23 December 2020, URL: <https://meduza.io/en/news/2020/12/23/moscow-lawmaker-yulia-galyamina-sentenced-to-two-years-probation>.

⁵⁸² «Мемориал» считает политзаключенной фигурантку «дворцового дела» Ольгу Бендас, ПЦ «Мемориал», 10 августа 2021 года, URL: https://memohrc.org/ru/news_old/memorial-schitaet-politzaklyuchyonnoy-figurantku-dvorcovogo-dela-olgu-bendas; «Мемориал»: участник петербургской акции в поддержку Алексея Навального Илья Першин — политзаключенный, ПЦ «Мемориал», 7 октября 2021 года, URL: https://memohrc.org/ru/news_old/memorial-uchastnik-peterburgskoj-akcii-v-podderzhku-alekseya-navalnogo-ilya-pershin; «Мемориал» считает осужденного за пинки по машине ФСБ политзаключенным, ПЦ «Мемориал», 28 января 2021 года, URL: https://memohrc.org/ru/news_old/memorial-schitaet-osuzhdyonnogo-za-pinki-po-mashine-fsb-politzaklyuchyonnym. В последнем случае обвинение было предъявлено на основании части 2 статьи 167 УК РФ.

⁵⁸³ Если подойдешь, я воткну тебе вилы в горло, «Новая газета», 13 февраля 2020 года, URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/02/13/83892-ya-tebya-zarublyu-musor>.

⁵⁸⁴ См. ниже.

требование об уведомлении стало распространяться и на одиночных пикетчиков, использующих быстровозводимую сборно-разборную конструкцию⁵⁸⁵. С введением этой нормы, от обязанности направлять уведомление о пикете освобождаются только одиночные пикетчики, не использующие подобные конструкции.

с) Поправки 2020 года

Два закона, принятые в декабре 2020 года, еще больше ограничивают свободу собраний в Российской Федерации. Во-первых, Федеральным законом № 497-ФЗ от 30 декабря 2020 года были внесены изменения в формулировку положений, касающихся изменения даты и времени проведения публичного мероприятия. Если ранее законом четко не оговаривались последствия непринятия предложения органа публичной власти, то в его новой редакции предусмотрены два возможных варианта дальнейшего развития событий. Организатор должен не позднее чем за три дня до даты проведения публичного мероприятия информировать орган в письменной форме о принятии его предложения об изменении места и (или) времени, либо о его неприятии и об отказе от проведения публичного мероприятия⁵⁸⁶.

Закон прямо устанавливает, что организатор публичного мероприятия не имеет права его проводить, если он не подал уведомление в срок либо не принял направленное ему органом исполнительной власти предложение об изменении места и (или) времени собрания (предыдущая редакция ссылалась на невозможность согласования предложения)⁵⁸⁷. Это также относится к отзыву согласования властями⁵⁸⁸ или к ситуации, когда власти информируют организатора о невозможности проведения публичного мероприятия в связи с чрезвычайной ситуацией, террористическим актом или «реальной угрозой» их возникновения⁵⁸⁹.

Изменения 2020 года также допускают постфактум признание решением суда актов пикетирования, в которых поочередно участвовали несколько человек, одним публичным мероприятием⁵⁹⁰ (и, следовательно, требующим предварительного уведомления). Ими также был расширен перечень мест, где проведение публичных мероприятий запрещено⁵⁹¹, а также уточнены обязательства и запреты, предъявляемые к журналистам, освещающим публичное мероприятие⁵⁹².

⁵⁸⁵ Часть 1.1 статьи 7 закона о собраниях (с изменениями от 9 марта 2016 года).

⁵⁸⁶ Пункт 2 части 4 статьи 5 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁸⁷ Часть 5 статьи 5 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁸⁸ Часть 5 статьи 5 в связи с требованиями частей 4 и 5 статьи 12 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁸⁹ Часть 5 статьи 5 в связи с требованиями части 7 статьи 12 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁹⁰ Часть 1.1 статьи 7 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года). Аналогичное положение о признании по решению суда события публичным мероприятием было введено и в отношении «массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, направленного на выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики», часть 1.2 статьи 7 закона о собраниях.

⁵⁹¹ Части 2 и 3 статьи 8 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁹² См. части 5–7 статьи 6 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

Закон, принятый в декабре 2020 года (Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 541-ФЗ) ввел ряд требований к финансированию для организаторов публичных мероприятий. Запрещается финансирование определенными организациями, в частности иностранными государствами, НПО, международными организациями, гражданами Российской Федерации и юридическими лицами, выполняющими функции «иностранного агента», анонимными жертвователями⁵⁹³.

Законом также введены в отношении организаторов новые весьма обременительные требования в области финансирования публичных мероприятий. В частности, организаторы публичных мероприятий, количество участников которых превышает 500 человек, обязаны иметь отдельный банковский счет в российском банке, на который осуществляется прием денежных средств⁵⁹⁴. В случае получения средств от лиц, не имеющих права участвовать в финансировании публичных мероприятий, полученные средства должны быть им возвращены либо перечислены в федеральный бюджет (в случае получения средств от анонимных жертвователей)⁵⁹⁵. Денежные средства могут использоваться только для проведения мероприятия. Неизрасходованные денежные средства подлежат возвращению донорам пропорционально вложенным ими средствам в течение 10 дней после проведения мероприятия⁵⁹⁶. После проведения мероприятия организаторы должны представить властям отчет о расходовании полученных средств⁵⁹⁷. Нарушение этих положений влечет за собой ответственность в соответствии с российским законодательством⁵⁹⁸.

d) Влияние мер, принятых в связи с пандемией COVID-19

В целях борьбы с пандемией COVID-19 российские местные власти приняли ряд ограничительных мер. 10 марта 2020 года мэр Москвы издал указ о запрете массовых публичных собраний с числом участников более 5000 человек⁵⁹⁹. Вскоре это коснулось и других регионов⁶⁰⁰. Ограничения на проведение публичных мероприятий распространились и на одиночные пикеты, для проведения которых обычно не

⁵⁹³ В перечень входят иностранные государства или иностранные организации, международные организации или международные общественные движения, иностранные граждане или лица без гражданства (за исключением лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации), граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 16 лет, «иностранные агенты» (российские некоммерческие организации, незарегистрированные общественные объединения и физические лица), анонимные жертвователи и юридические лица, зарегистрированные менее чем за один год до дня перечисления средств. Часть 3 статьи 11 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁹⁴ Часть 4 статьи 11 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁹⁵ Часть 9 статьи 11 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁹⁶ Часть 10 статьи 11 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁹⁷ Часть 11 статьи 11 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁹⁸ Часть 13 статьи 11 закона о собраниях (с изменениями от 30 декабря 2020 года).

⁵⁹⁹ Указ мэра Москвы от 10 марта 2020 года №. 17-УМ «О внесении изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 года № 12-УМ».

⁶⁰⁰ Свобода собраний в России на фоне пандемии. Что произошло с 10 марта по 22 апреля 2020 года, ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/svoboda-sobranij-v-rossii-na-fone-pandemii>

требуется направление уведомления⁶⁰¹. По данным Amnesty International, хотя запрет на проведение публичных акций протеста строго исполнялся, продолжали проводиться другие массовые мероприятия, в том числе концерт в честь аннексии Крыма Россией в марте 2021 года⁶⁰².

В апреле 2021 года Верховный Суд РФ издал заявление, где было разъяснено, что недавно введенная статья 207.1 УК РФ (Публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан) применима также к публичным собраниям⁶⁰³.

В период действия ограничений на проведение публичных собраний (в том числе после возвращения Алексея Навального и его задержания в январе 2021 года), власти реагировали на протесты главным образом через возбуждение уголовных дел по новой редакции части 1 статьи 236 УК РФ (Нарушение санитарно-эпидемиологических правил), – эти дела известны также под общим названием «санитарное дело»⁶⁰⁴. В период с января по февраль 2021 года по этой статье были задержаны лица, в том числе представители политической оппозиции, за размещение в социальных сетях призывов к участию в публичных протестах, что было воспринято властями как побуждение к нарушению части 1 статьи 236 УК РФ⁶⁰⁵.

В то время как некоторые ограничения, введенные в связи с пандемией, были постепенно сняты⁶⁰⁶, запрет на публичные собрания оставался в силе. Так, 14 мая 2022 года, мэр Москвы объявил об отмене требования носить маски в Москве с 15 мая 2022 года⁶⁰⁷. При этом запрет на проведение публичных собраний оставался в силе⁶⁰⁸.

⁶⁰¹ Россия: протесту здесь не место, Amnesty International, 2021, с. 11–12, URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4328/2021/en/>.

⁶⁰² Russia: Activists detained under absurd “sanitary” charges for social media posts in support of public protest, Amnesty International, 23 April 2021, URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4027/2021/en/>; См.

Dying For A Dose Of Putin? With Sagging Ratings, Russian President Holds Mask-Optional Rally, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 19 March 2021, URL: <https://www.rferl.org/a/russian-putin-holds-mask-optional-rally/31159976.html>.

⁶⁰³ Верховный Суд РФ, Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, 21 апреля 2020 года, <http://www.supcourt.ru/files/28856/>; более подробный разбор статьи 207.1 УК РФ см. выше.

⁶⁰⁴ Russia: Activists detained under absurd “sanitary” charges for social media posts in support of public protest, Amnesty International, 23 April 2021, URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4027/2021/en/>; Санитарная обработка протеста. Как статья 236 УК стала инструментом политического давления, ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/sanitarnaya-obrabotka-protesta>.

⁶⁰⁵ Там же.

⁶⁰⁶ Возвращение к нормальной жизни. Образование, театры, кино и детские развлекательные центры, Личный блог Сергея Собянина, 9 июля 2020 года, URL: <https://www.sobyanin.ru/otmena-ogranicheniy-obrazovanie-i-detskie-tsentry>.

⁶⁰⁷ Можно снять маски. Отменяем ковидные ограничения для граждан и бизнеса, Личный блог Сергея Собянина, 14 марта 2022 года, URL: https://www.sobyanin.ru/mozhno-snyat-maski?utm_source=tg&utm_medium=post&utm_campaign=1403221.

⁶⁰⁸ Moscow Mayor Cancels Mandatory Masks But Ban On Public Gatherings Remains, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 14 March 2022, URL: <https://www.rferl.org/a/moscow-end-mandatory-masks/31752548.html>; см. https://t.me/rian_ru/150583; https://t.me/rian_ru/150638.

е) Изменения после 24 февраля 2022 года

Что касается правовой базы, регулирующей свободу собраний в Российской Федерации в начале антивоенных протестов, то здесь следует отметить две особенности. Во-первых, как уже упоминалось выше, российское законодательство не признает стихийные собрания. Следовательно, для проведения любого публичного собрания требуется предварительное уведомление властей. Во-вторых, в период пандемии COVID-19 сохранялся полный запрет на проведение публичных собраний в Москве, Санкт-Петербурге и других городах. Кроме того, в некоторых городах запрет на проведение массовых мероприятий вводился повторно⁶⁰⁹.

Попытки получить разрешение на проведение антивоенных протестов не увенчались успехом, что объяснялось ограничениями, связанными с пандемией⁶¹⁰.

В свете описанных положений и правоприменения, власти разгоняли антивоенные протесты, невзирая на их мирный характер⁶¹¹.

ОВД-Инфо сообщает, что в период с 24 февраля 2022 года по 12 апреля 2022 года российские суды вынесли 960 постановлений о задержаниях, связанных с акциями протеста⁶¹². Протестующие привлекались к ответственности за участие в несанкционированном протесте по статье 20.2 КоАП РФ и за дискредитацию Вооруженных Сил РФ по статье 20.3.3 КоАП РФ⁶¹³. Привлечение к ответственности по обеим статьям не является обычной практикой⁶¹⁴.

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается законопроект, который в очередной раз внесет изменения в закон о собраниях и существенно расширит перечень мест, где проведение публичных мероприятий будет запрещено⁶¹⁵. К ним будут отнесены, в частности, здания *органов публичной власти*, а также территории, непосредственно прилегающие к ним, здания и территории железнодорожных и автомобильных вокзалов и станций, аэропортов, портов, образовательных организаций и т.п.⁶¹⁶ Законопроект также наделяет органы местного самоуправления правом определять места, где проведение публичного мероприятия запрещено, если это обусловлено «историческими, культурными или иными объективными особенностями субъекта Российской Федерации»⁶¹⁷.

⁶⁰⁹ С протестами поборются вирусом, «Коммерсантъ», 1 марта 2022 года, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5238194>.

⁶¹⁰ См.: Власти Астрахани отказали активистам в проведении антивоенного митинга, «Кавказ.Реалии», 1 марта 2022 года, URL: <https://www.kavkazr.com/a/vlasti-astrahani-otkazali-aktivistam-v-provedenii-antivoennogo-mitinga/31730168.html>.

⁶¹¹ См. ниже.

⁶¹² Нет войне. Как российские власти борются с антивоенными протестами, ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/no-to-war>. См. ниже.

⁶¹³ Там же, пункты 42–43.

⁶¹⁴ Там же и см. пункты 32–35.

⁶¹⁵ Статья 6 законопроекта № 140449-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁶¹⁶ Там же.

⁶¹⁷ Там же.

3) Оценка

«Государства-участники подтверждают, что... каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам»⁶¹⁸

Приведенный обзор законодательства и правоприменения в отношении мирных собраний в Российской Федерации выявил явную тенденцию к поэтапному ограничению возможностей реализации этого права. Последовательное внесение изменений в закон о собраниях, а также ужесточение наказания за нарушение порядка проведения публичных собраний привели к тому, что в 2020 году Комиссар Совета Европы по правам человека прямо призвала «власти Российской Федерации пересмотреть законодательство и практику по реализации свободы собраний и выражения мнений, включая в контексте пандемии, для того, чтобы привести их в соответствие с европейскими стандартами»⁶¹⁹. Докладчик разделяет эту позицию. Законодательство в его нынешнем виде не предусматривает достаточных гарантий для беспрепятственного осуществления этого права.

Право на мирные собрания закреплено в статье 21 МПГПП, статье 11 ЕКПЧ и включено в принятые в рамках ОБСЕ обязательства в области человеческого измерения. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией были опубликованы Руководящие принципы по свободе мирных собраний, которые отражают международные стандарты в этой области⁶²⁰.

Примечательно, что изначально закон о собраниях, принятый в 2004 году, уже имел недостатки, которые были отмечены Венецианской комиссией. В частности, и тогда, и сейчас название закона никак не ссылается на «свободу собраний»⁶²¹. Это было особо отмечено Венецианской комиссией, а также позднее Комиссаром Совета Европы по правам человека.

Венецианская комиссия всесторонне рассмотрела закон до того, как в него были внесены изменения 2012 года. Основная критика касалась положений, регулирующих порядок уведомления о проведении собрания в части направления органом власти обоснованного предложения об изменении его даты или времени. Проведя тщательный анализ⁶²², Комиссия пришла к выводу, что, исходя из формулировки закона, после получения предложения властей у организаторов мероприятий остается два выхода: либо принять его, либо отказаться от проведения мероприятия как такового (поскольку проведение «будет де-факто запрещено»⁶²³). Таким образом, процедура направления

⁶¹⁸ Копенгагенский документ 1990 года, пункт 9.2; см. также Парижский документ 1990 года и Заключительный документ шестнадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, 4–5 декабря 2008 года.

⁶¹⁹ Там же.

⁶²⁰ БДИПЧ ОБСЕ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 15 июля 2020 года, CDL-AD(2019)017Rev (далее – Руководящие принципы).

⁶²¹ Заключение ВК по закону о собраниях 2012 года, пункт 9.

⁶²² Заключение ВК по закону о собраниях 2012 года, пункты 21–22.

⁶²³ Там же.

уведомления, предусмотренная законом о собраниях 2004 года «по сути, является запросом на разрешение»⁶²⁴.

Комиссия также подвергла критике другие составляющие закона, в том числе наделение органов власти излишне широкими полномочиями⁶²⁵, неэффективность судебного контроля⁶²⁶, а также отсутствие законодательно закрепленной возможности проведения стихийных собраний.⁶²⁷ По мнению Венецианской комиссии, закон о собраниях «недостаточно защищает от возможного чрезмерного использования дискреционных полномочий или даже произвола и злоупотреблений»⁶²⁸.

Изменения, введенные в июне 2012 года, вызвали широкую критику не только со стороны международных правозащитных органов и экспертов, но и национальных правозащитных органов России⁶²⁹.

В 2013 году Венецианская комиссия рассмотрела закон о собраниях с поправками 2012 года. Была высказана критика по ряду позиций измененного закона. В частности, она касалась общего запрета для определенных лиц организовывать публичные мероприятия, запрета на их проведение в определенных местах⁶³⁰, требований к организаторам в части количества участников мероприятия⁶³¹, регулирования специально отведенных мест⁶³², а также введенного права органов власти отказывать в согласовании проведения публичного мероприятия⁶³³. По мнению Комиссара Совета

⁶²⁴ Там же, пункт 30.

⁶²⁵ Там же.

⁶²⁶ Поскольку суды не смогут рассмотреть дело до даты проведения публичного мероприятия. Там же.

⁶²⁷ Заключение ВК 2012 года, пункт 37; аналогичным образом, «если уведомления подаются о проведении нескольких собраний одновременно, необходимо всячески содействовать их проведению». Заключение ВК 2012 года, пункт 39.

⁶²⁸ Заключение ВК по закону о собраниях 2012 года, пункт 30.

⁶²⁹ См. выше; см. также: СПЧ при Президенте РФ предложил Госдуме вернуть законопроект о митингах в I чтение, Совет по правам человека (СПЧ) при Президенте РФ, 13 мая 2012 года, URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/press/spch_pri_prezidente_rf_predlozhil_gosdume_vernut_zakonoproekt_o_mitingakh_v_i_chtenie_rbk/.

⁶³⁰ Заключение Венецианской комиссии по Федеральному закону от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», 11 марта 2013 года, CDL-AD(2013)003, пункты 16–19, пункт 41, (далее – Заключение ВК 2013 года по закону о собраниях).

⁶³¹ Там же, пункты 21–24.

⁶³² По мнению Комиссии, закон не предусматривает, что дискреционные полномочия властей «должны применяться с надлежащим соблюдением основных принципов «презумпции в пользу проведения собрания», «соразмерности» и «недискриминации» (там же, пункт 43). Соответственно, существующее положение о специально отведенных местах «будет скорее препятствовать, чем способствовать осуществлению права на свободу собраний и поэтому несовместимо с международными стандартами» (там же, пункт 44).

⁶³³ Там же, пункты 45, 46. Комиссия также подвергла критике право судов ретроспективно объявлять «совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией» одним публичным мероприятием, влекущим за собой административную ответственность его организаторов и участников в случае несоблюдения установленного порядка (там же, пункт 30). Привлечение к ответственности за подобное правонарушение

Европы по правам человека, «уведомительная процедура, которая и раньше толковалась в ограничительном ключе, сейчас на практике превращается в фактическую обязанность получать разрешение на проведение публичного мероприятия»⁶³⁴.

Венецианская комиссия также рекомендовала «пересмотреть и значительно снизить» меры наказания, введенные в 2012 году⁶³⁵. Аналогичным образом, Комитет ООН по правам человека был «озабочен значительным сдерживающим воздействием на право мирных собраний, которое последовало с введением новых ограничений... Этот закон предусматривает суровые административные наказания для организаторов собраний, которые ранее привлекались к ответственности за аналогичные административные правонарушения»⁶³⁶. Схожую позицию в отношении поправок 2014 года занял целый ряд международных организаций⁶³⁷.

В 2017 году Комиссар Совета Европы по правам человека заключил, что «поправки 2012 и 2014 годов ослабили гарантии, предусмотренные статьей 31 Конституции РФ и законом о митингах 2004 года, а также вызывают вопросы и серьезную озабоченность в свете международных стандартов в области прав человека»⁶³⁸ и рекомендовал «тщательно пересмотреть нормативно-правовое регулирование публичных собраний в Российской Федерации»⁶³⁹.

В условиях пандемии COVID-19 ограничения права на свободу собраний применялись не только в Российской Федерации, но и во всем мире. Тем не менее в этой связи Комиссар по правам человека подчеркнула, что вводимые ограничения «не должны использоваться для неправомерного ограничения прав человека и основных

«несовместимо с требованием законности любого вмешательства в право на свободу свободного выражения мнений, а также собраний» (там же, пункт 31).

⁶³⁴ Комиссар Совета Европы по правам человека, Меморандум Комиссара по правам человека о свободе собраний в Российской Федерации, 5 сентября 2017 года, ComDH(2017)25, пункт 31. «Поправки 2012 года значительно нарушили существовавший баланс интересов, расширив полномочия властей и наложив дополнительные ограничения и обязанности на организаторов и участников мероприятий. В отсутствие нормативного закрепления принципа презумпции в пользу проведения публичных мероприятий такое смещение баланса влияет на самую суть правового регулирования свободы собраний в России, создавая предпосылки к замене уведомительной системы на разрешительную» (там же, пункт 16).

⁶³⁵ Заключение ВК 2013 года по закону о собраниях, пункт 55.

⁶³⁶ Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, CCPR/C/RUS/CO/7, пункт 21.

⁶³⁷ Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, CCPR/C/RUS/CO/7, пункт 21; Комиссар Совета Европы по правам человека, Меморандум Комиссара по правам человека о свободе собраний в Российской Федерации, 5 сентября 2021 года, ComDH(2017)25, пункт 29.

⁶³⁸ Комиссар Совета Европы по правам человека, Меморандум Комиссара по правам человека о свободе собраний в Российской Федерации, 5 сентября 2017 года, ComDH(2017)25, пункт 15.

⁶³⁹ Там же, пункт 32; см. подробные рекомендации в пунктах 33, 34: включение «четких норм, устанавливающих презумпцию в пользу проведения публичных мероприятий», принципов пропорциональности и недискриминации, создание «процедур, гарантирующих свободу собраний на практике, без излишнего бюрократического регулирования», добавление отдельных положений, регулирующих «спонтанные и одновременные собрания», а также создание «четкой и быстрой процедуры разрешения споров между организаторами публичных мероприятий и властями» (там же, пункт 33). Комиссар считает, что «не следует вводить безоговорочные запреты, касающиеся определенных мест или организаторов публичных собраний», а наказания следует смягчить, с тем чтобы привести их «в соответствие с принципами соразмерности и необходимости» (там же, пункт 34).

свобод»⁶⁴⁰. Это особенно справедливо в свете того, что спустя два года с начала пандемии ограничения отменялись практически во всех сферах жизни, в том числе в отношении проведения других «массовых» мероприятий. Сохраняющийся полный запрет властей на проведение публичных собраний представляет собой несоразмерное и произвольное ограничение права на мирные собрания.

Поправки от 30 декабря 2020 года представляют собой продолжение прежней практики ограничения права на мирные собрания. На сегодняшний день, исходя из формулировки закона, у организаторов собраний есть только два пути: либо принять предложение властей об его изменении, либо отменить его. Суть уведомительной системы не сохранена. Накладываемые на организаторов обязанности, связанные с финансированием мероприятия, излишне обременительны и делают возможным привлечение к дополнительной административной ответственности. Принятие законопроекта, предусматривающего, в частности, запрет на проведение публичных мероприятий вблизи зданий органов публичной власти, приведет к дальнейшему серьезному ограничению реализации этого права в Российской Федерации.

Докладчик присоединяется к вышеизложенным мнениям Венецианской комиссии и других международных органов относительно последующих изменений законодательства в этой области. В этой связи необходимо подчеркнуть, что, по мнению Европейского суда по правам человека, «государства должны не только гарантировать право на мирные собрания, но и воздерживаться от необоснованного ограничения этого права»⁶⁴¹. Согласно Замечанию общего порядка № 37, «на государствах-участниках лежат определенные позитивные обязанности по содействию проведению мирных собраний и созданию условий для достижения их участниками своих целей»⁶⁴².

Европейский суд по правам человека также постановил, что «право на свободу собраний включает право выбирать время, место и условия проведения собрания в пределах, установленных в пункте 2 статьи 11»⁶⁴³. Руководящими принципами также подчеркивается важность «презумпции в пользу проведения (мирных) публичных мероприятий», из чего следует, что «соответствующим государственным органам следует устранить все лишние юридические и практические препятствия для реализации права на свободу собраний»⁶⁴⁴. Необходимо также содействовать возможности проведения спонтанных собраний в соответствии с международными

⁶⁴⁰ Заявление Комиссара Совета Европы по правам человека, 23 июня 2020 года, URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-russian-authorities-to-overhaul-legislation-and-practice-governing-freedom-of-assembly-and-of-expression>.

⁶⁴¹ ЕСПЧ, Ойя Атаман против Турции, 5 декабря 2006 года, жалоба № 74552/01, пункт 36; см. также Руководящие принципы, пункт 75.

⁶⁴² Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 37, 17 сентября 2020 года, ССРР/С/ГС/37, пункт 24 (далее – Замечание общего порядка № 37).

⁶⁴³ ЕСПЧ, Шашка против Венгрии, 27 ноября 2012 года, жалоба № 58050/08, пункт 21.

⁶⁴⁴ Руководящие принципы, пункт 76.

стандартами⁶⁴⁵. «Любые применяемые наказания должны быть необходимыми и соразмерными» деянию⁶⁴⁶.

Из вышесказанного следует, что действующее законодательство Российской Федерации о праве на свободу мирных собраний и его реализация на практике несовместимы с принятыми в рамках ОБСЕ обязательствами и международными стандартами в этой области.

VI) Заключение и выводы по законодательным реформам

Представленный выше анализ российского законодательства, имеющего отношение к деятельности гражданского общества, выявил три особенности.

Во-первых, поражает объем принимаемых поправок. Законы принимаются и изменяются очень часто. Как только закон принят, его нормы применяются практически сразу. Хотя ни свобода выражения мнения, ни свобода объединений или собраний не являются абсолютными правами, их налагаемые на них ограничения должны быть минимальными и осуществляться с соблюдением международных норм. Они должны преследовать законную цель и быть необходимыми в условиях демократического общества. Российское законодательство, напротив, одержимо идеей все больше и больше ограничивать эти права. Эти ограничения исходят из разных подходов, но часто пересекаются. Власти в России вместо того, чтобы установить простые, понятные и приемлемые для всех правовые нормы для реализации основных свобод, создали крайне запутанную систему. Наличие множества законодательных положений, на первый взгляд, должно уточнять нормы, способствуя правовой определенности, – этот аргумент Россия использовала при взаимодействии с различными правозащитными органами. В действительности такое положение создает противоположный эффект. Из-за постоянного изменения и усложнения регулирования сложно понять, действие какого закона применимо в отдельно взятом случае. Помимо этого, в законах об «иностранных агентах», «государственной тайне», «экстремизме», «терроризме», «пропаганде гомосексуализма» и «высказываниях о войне» используются крайне неопределенные и общие термины, толкование которых невозможно предугадать. Таким образом, российское законодательство в этой области явно несовместимо с принципом верховенства права. Напротив, наличие множества детализированных положений наделяет органы власти широкими дискреционными полномочиями и тем самым создает основу для произвола.

Во-вторых, законодательная активность в этой сфере носит неравномерный характер: она усиливалась после 2012 года, 2014 года, 2019 года и февраля 2022 года.

⁶⁴⁵ ЕСПЧ, Букта и другие против Венгрии, 17 июля 2007 года, жалоба № 25691/04, пункт 36; Замечание общего порядка № 37, пункт 14; Руководящие принципы, пункты 79, 114; см. также письмо Комиссара по правам человека Совета Европы от 21 июля 2011 года, CommDH(2011)31, CommHR/TH/sf 081-2010, пункт 37.

⁶⁴⁶ Руководящие принципы, пункт 222. «Меры наказания за поведение в ходе собраний должны быть необходимы и соразмерны совершенным действиям, так как неоправданные или излишне суровые меры наказания могут препятствовать проведению таких мероприятий, иметь сдерживающее влияние на участников, ограничивая их участие. Подобные меры наказания могут представлять собой косвенное нарушение свободы мирных собраний» (там же, пункт 36).

Это можно трактовать как прямую реакцию на общественно-политические события в стране. Всякий раз, когда происходили массовые протесты, в частности, с участием молодежи, за ними следовали новые ограничительные законы. Первые реформы стали ответом на демонстрации, связанные с парламентскими выборами в 2011 году и президентскими выборами в 2012 году. После аннексии Крыма власти посчитали необходимым принять новые ограничительные законы, в частности в отношении «экстремизма» и «иностранных агентов». Демонстрации в 2019 году, как и в 2021 году, были связаны с Алексеем Навальным. После них также возникла необходимость в принятии новых ограничивающих положений. Последний, и на сегодняшний день самый репрессивный, пакет законов был принят после вторжения в Украину. Принятые в марте и июле 2022 года изменения в законодательстве были мгновенной реакцией на антивоенные демонстрации после событий 24 февраля 2022 года (хотя они и были непродолжительны). Таким образом, законодательная реформы не следовали какому-либо стратегическому плану, а больше являлись ответом на текущие события.

В-третьих, все упомянутые законы, хотя их и много, принимаются в одном ключе, а именно с целью ограничения пространства для маневра гражданского общества. Исходной точкой является опасение, прямо выраженное президентом РФ, что пятая колонна может изменить (и ослабить) российское государство изнутри, и поэтому реформы в основном направлены на то, чтобы отрезать российские НПО от их зарубежных партнеров. В этом заключается суть закона об «иностранных агентах», который чаще и активнее всего используется для подавления гражданского общества. Идея «повторной русификации» гражданского общества реализуется через усиление бюрократизации. Это свидетельствует о своеобразном понимании смысла гражданского общества. Оно рассматривается не как явление, которое формируется на местах благодаря инициативности критически мыслящих людей, не как нечто, что государству следует защищать. Напротив, согласно представлению российской власти, необходимо создать и в последующем направлять собственное гражданское общество, определять его приоритеты и обеспечивать следование им. В конечном итоге речь идет об интеграции гражданского общества в вертикаль власти.

Гражданскому обществу в России стало сложнее выживать в условиях законодательных реформ, проведенных в основном после 2012 года и повторно усиленных после 24 февраля 2022 года.

С) Определение предпринятых российским правительством действий, приведших к нынешней ситуации с правами человека и основными свободами в стране

В соответствии с Совместным заявлением ОБСЕ, изучению подлежит не только законодательство, но и сопутствующая практика. Как показано выше, законы о внесении изменений с целью ограничения сферы деятельности гражданского общества применяются быстро и эффективно. Однако не все меры, направленные против гражданского общества, можно отнести к правоприменению. Правительством (или властями в более широком смысле) осуществлялись и другие меры, влияющие на положение гражданского общества в России. Наиболее важные из них обобщены в следующем разделе.

I) Пропаганда

Действия правительства против российского гражданского общества можно рассматривать в контексте заявлений президента Путина. В ходе Совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов, прошедшем в формате видеоконференции 16 марта 2022 года, он назвал гражданских активистов «пятой колонной», «предателями» и «подонками»:

«Да, безусловно, они будут пытаться делать ставку на так называемую пятую колонну, на национал-предателей, на тех, кто зарабатывает деньги здесь, у нас, а живет там, и «живет» даже не в географическом смысле этого слова, а по своим мыслям, по своему рабскому сознанию. Я совсем не осуждаю тех, у кого вилла в Майами или на Французской Ривьере, кто не может обойтись без фуа-гра, устриц или так называемых гендерных свобод. Проблема абсолютно не в этом, а, повторю, в том, что многие из таких людей по своей сути ментально находятся именно там, а не здесь, не с нашим народом, не с Россией. Это и есть, по их мнению – по их мнению! – признак принадлежности к высшей касте, к высшей расе. Подобные люди готовы и мать родную продать, только бы им разрешили сидеть в прихожей у этой самой высшей касты. Они хотят быть похожими на нее, всячески подражая ей. Но они забывают или не понимают вообще, что этой так называемой высшей касте они если и нужны, то как расходный материал, чтобы использовать их для нанесения максимального ущерба нашему народу.

Коллективный Запад пытается расколоть наше общество, спекулируя на боевых потерях, на социально-экономических последствиях санкций, спровоцировать гражданское противостояние в России и, используя свою пятую колонну, стремится к достижению своей цели. А цель одна, я уже говорил об этом, – разрушение России.

Но любой народ, а тем более российский народ, всегда сможет отличить истинных патриотов от подонков и предателей и просто выплюнет их, как случайно залетевшую в рот мошку, выплюнет на панель. Убежден, такое естественное и необходимое самоочищение общества только укрепит нашу страну, нашу солидарность, сплочённость и готовность ответить на любые вызовы»⁶⁴⁷.

Употребляемые слова отсылают к стереотипам советской пропаганды, таким как идея «пятой колонны», и обесчеловечивают тех, кого считают врагами, сравнивая их с мошками.

Схожая риторика звучит в выступлениях о войне, в которых украинский народ очерняют и клеймят как «неонацистов и крайних националистов» и называют правительство Украины «пронацистским киевским режимом», неоднократно обвиняя

⁶⁴⁷ Совещание о мерах социально-экономической поддержки регионов, официальный сайт Президента РФ, 16 марта 2022 года, URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67996>.

его в «геноциде» жителей Донбасса⁶⁴⁸. В высказываниях в адрес западных стран также часто встречаются сравнения с нацизмом⁶⁴⁹. Выстраивание конкретного нарратива о том, что произошло в прошлом или что происходит в настоящем, также характеризует военную риторику⁶⁵⁰.

Путинская пропаганда ориентирована на некий идеал «маскулинного патриотизма»⁶⁵¹, в центре которого находятся риторика войны, оружия, физической силы, борьбы, величия и исторической миссии российского государства и традиционное представление о мужской и женской роли в обществе⁶⁵². В его речах гендерная проблематика открыто дискредитируется⁶⁵³ и ассоциируется с моральным упадком⁶⁵⁴. Эта жесткая позиция неразрывно связана с восприятием прав ЛГБТКИ+: сообщество высмеивается и противопоставляется так называемым «русским ценностям»⁶⁵⁵.

II) Давление как средство формирования мнений

Как уже объяснялось выше, в основе различных законодательных актов лежит «политика одной правды», согласно которой взгляды и заявления, несовпадающие с версией, опубликованной правительством, особенно Министерством обороны РФ, являются «дезинформацией» или «фейками»⁶⁵⁶. Тем не менее существуют и другие

⁶⁴⁸ Выступление В. Путина 18 марта 2022 года в Лужниках по случаю годовщины аннексии Крыма, см.: Концерт по случаю годовщины воссоединения Крыма с Россией, официальный сайт Президента РФ, 18 марта 2022 года, URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/68016>.

⁶⁴⁹ Там же: «Пытаясь «отменить» Россию, Запад сорвал с себя все маски приличия, стал действовать похамски, продемонстрировал свою истинную натуру. Просто напрашиваются прямые аналогии с антисемитскими погромами, которые устраивали нацисты в Германии 30-х годов прошлого века, а затем и их приспешники из многих европейских стран, которые присоединились к гитлеровской агрессии против нашей страны во время Великой Отечественной войны».

⁶⁵⁰ См., например, предположения о производстве биологического или ядерного оружия в Украине до начала войны: Совещание о мерах социально-экономической поддержки регионов, URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67996>.

⁶⁵¹ Выражение было использовано Леонидом Волковым в интервью для этого доклада. Схожая идея заключается в том, чтобы связать современный идеал мужественности с образом «мужика» XIX века, см: *Engelking W. The Roots and Guises of Legal Populism in Russia.* – In: *The Narodniki, Statism and Legalism of Soviet Law and the Political Theology of Ivan Ilyin*, Intersentia, с. 319 и далее.

⁶⁵² Критики рассматривают этот идеал как выражение «гендерного неравенства, эксплуатации женщин и государственных репрессий против тех, чей образ жизни, самоидентификация и действия не соответствуют узким патриархальным нормам»; см.: *Russia's Feminists Are in the Streets Protesting Putin's War*, *Transversal.at*, February 2022, URL: <https://transversal.at/transversal/0422/feminist-anti-war-resistance/en>.

⁶⁵³ Путин уверен, что российское общество защищено от западного гендерного «мракобесия», ТАСС, 23 декабря 2021 года, URL: https://tass.ru/obschestvo/13283543?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com.

⁶⁵⁴ См. речь В. Путина от 16 марта 2022 года (сноска выше): «Я совсем не осуждаю тех, у кого вилла в Майами или на Французской Ривьере, кто не может обойтись без фуа-гра, устриц или так называемых гендерных свобод».

⁶⁵⁵ См. выше.

⁶⁵⁶ См. выше.

способы давления на общественное мнение даже и без таких законов, притом что на момент начала войны их не было⁶⁵⁷.

Так, в учебных заведениях звучали призывы придерживаться официальной версии, объясняющей необходимость «специальной военной операции». В частности, для детей подготавливались специальные программы⁶⁵⁸, а студентов собирали на митинги поддержки⁶⁵⁹. Союз ректоров выступил с призывом «поддержать нашу страну, нашу армию, которая отстаивает нашу безопасность, поддержать нашего Президента, который принял, может быть, самое сложное в своей жизни, выстраданное, но необходимое решение»⁶⁶⁰.

Есть также сообщения об оказании прямого или косвенного давления, например, принудительные увольнения⁶⁶¹ и телефонные звонки с угрозами в адрес тех, кто не следовал официальной линии⁶⁶². В сфере культуры были запрещены концерты и мероприятия. Утверждается, что был составлен список музыкальных исполнителей, выступления которых в России сочтены нежелательными⁶⁶³. Сообщалось, что

⁶⁵⁷ Имеется подробная документация: Нет войне. Как российские власти борются с антивоенными протестами, ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/no-to-war-en#1>. Многие примеры взяты из этого документа.

⁶⁵⁸ См. рекомендации для школ по проведению уроков для учащихся 7–11 классов о войне в Украине. На этих уроках предполагается донести до детей официальную точку зрения правительства о причинах «специальной военной операции», а также осудить антивоенные митинги. В методическом пособии, разосланном учителям, цитируется речь президента Владимира Путина и подчеркивается, что идет не война, а «специальная военная операция», которая является «вынужденной мерой для спасения людей на Украине» и «сдерживания националистов, которые притесняют русскоговорящее население»; См.: «Наши действия — это самозащита». Как школьные учителя должны оправдывать вторжение в Украину — методичка, «Медиазона», 28 февраля 2022 года, URL: <https://zona.media/article/2022/02/28/propaganda-lessons>.

⁶⁵⁹ См., например, распоряжение по Санкт-Петербургскому государственному университету аэрокосмического приборостроения (ГУАП), опубликованное 1 марта 2022 года, в котором содержится указание принять меры по «предупреждению правонарушений и антиобщественных действий обучающихся» и «обеспечить проведение... образовательного процесса воспитательной работы, направленной на формирование у обучающихся общероссийской гражданской идентичности, патриотизма, гражданской ответственности, чувства гордости за историю России, сохранение исторической памяти, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам Героев Отечества», см. URL: https://docs.guar.ru/rasp_guar_15-15-22.pdf; также поступали сообщения о сборе руководством университетов студентов на митинги в поддержку войны; см. сообщения студенческого журнала Доха: <https://t.me/doxajournal/11183>; <https://t.me/doxajournal/11722>.

⁶⁶⁰ Обращение Российского Союза ректоров, Российский союз ректоров, 4 марта 2022 года, URL: <https://rsr-online.ru/news/2022/3/4/obrashenie-rossijskogo-soyuza-rektorov/>. Обращение подписали более 260 руководителей вузов (всего в союзе состоит около 700 ректоров).

⁶⁶¹ Докладчику были предоставлены имена следующих преподавателей университетов: Татьяна Новикова, Наиль Фаткуллин, Дмитрий Рудаков, Анатолий Канев, Андрей Лаврухин, Сергей Левицкий, Татьяна Таирова-Яковлева, Денис Греков, Роман Мельниченко; все случаи основаны на информации, отраженной в газетных сообщениях.

⁶⁶² Например, ситуация с комиками Денисом Чужим, Михаилом Шацем и Данилой Поперечным, которые подписали открытое письмо против войны. Российские комики, подписавшие антивоенное письмо, рассказали об угрозах. Им посоветовали «щемиться», «Медуза», 1 марта 2022 года, URL: <https://meduza.io/news/2022/03/01/rossiyskie-komiki-podpisavshie-antivoennoe-pismo-rasskazali-ob-ugrozah-im-posovetovali-schemitsya>.

⁶⁶³ Не только «ДДТ» и Манижа. «Фонтанка» публикует список запрещенных музыкальных исполнителей, Фонтанка.Ру, 7 июля 2022 года, URL: <https://www.fontanka.ru/2022/07/07/71472080/>.

организаторы концертов начали включать в контракты с артистами пункт о том, что во время выступления запрещены высказывания о войне с Украиной или политике⁶⁶⁴.

Музыканты жалуются на внесение их имен в черный список⁶⁶⁵. Концертная площадка ГЛАВКЛУБ в Москве опубликовала заявление о том, что им пришлось отменить концерты трех артистов из-за давления властей: к ним поступали телефонные звонки и приходили с проверками⁶⁶⁶. Всего насчитывается не менее 17 случаев отмены или срыва мероприятия из-за антивоенных высказываний (среди них музыкальные группы, музыканты и даже ученый). Примечательно, что отмены затронули и Анну Нетребко, которая в течение некоторого времени была нежелательной в странах Западной Европы⁶⁶⁷. Концерт с песнями украинского композитора Валентина Сильвестрова был сорван полицией⁶⁶⁸.

Давление направлено не только против тех, кто осуждает политику правительства или войну, но и против тех, кто предпочитает молчать. Здесь стоит упомянуть инициативу депутатов Госдумы, объединившихся в Группу по расследованию антироссийской деятельности (ГРАД). По их мнению, необходимо заменить членов жюри конкурсов кинофильмов или книг, если они не высказывают четкую позицию в поддержку «специальной военной операции»⁶⁶⁹.

III) Использование уголовного закона в «иных целях»

Подавление голосов оппонентов путем возбуждения против них уголовных дел хорошо задокументировано в российских делах, рассматриваемых Европейским судом по правам человека. Один из наиболее важных и наглядных примеров – это дело Гусинского против России⁶⁷⁰, где предъявленное заявителю обвинение в уклонении от уплаты налогов было снято сразу после того, как он, находясь под стражей, под давлением сотрудников согласился продать медиахолдинг. Данный случай представляет особую важность в контексте установления государственной монополии в сфере СМИ⁶⁷¹. Широкую огласку получили дела против Алексея Навального, в которых ЕСПЧ установил нарушение статьи 18 ЕКПЧ⁶⁷². В ноябрьском докладе ОБСЕ 2018 года по Чечне упоминаются случаи хранения/подброса наркотиков журналисту Жалауди Гериеву и правозащитнику Руслану Кутаеву⁶⁷³. Аналогично, председатель Совета

⁶⁶⁴ Промоутеры включили в договоры с артистами запрет заявлений о политике. Какие штрафы грозят нарушившим соглашение исполнителям», РБК, 18 июля 2022 года, URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/18/07/2022/62d148df9a7947724236c581.

⁶⁶⁵ <https://t.me/ovdinfo/11266>.

⁶⁶⁶ <https://t.me/ovdinfo/10832>.

⁶⁶⁷ <https://airtable.com/shriuzfgrB91yuD7P/tblZN9hRIKZ2PnjQd>.

⁶⁶⁸ <https://t.me/ovdinfo/7708>.

⁶⁶⁹ В ГД призвали пересмотреть механизмы формирования экспертных советов Фонда кино и жюри «Большой книги», «Культура», 17 августа 2022 года, URL: <https://portal-kultura.ru/articles/news/343976-v-gd-prizvali-peresmotret-mekhanizmy-formirovaniya-ekspertnykh-sovetov-fonda-kino-i-zhyuri-bolshoy-k/>.

⁶⁷⁰ См. ЕСПЧ, Гусинский против России, 10 мая 2004 года, жалоба №70276/01.

⁶⁷¹ См. выше.

⁶⁷² ЕСПЧ, Навальный против России, 15 ноября 2018 года, жалоба № 29580/12 и др.; ЕСПЧ, Навальный против России, 9 апреля 2019 года, жалоба №43734/14.

⁶⁷³ Ноябрьский доклад ОБСЕ 2018 года, с. 25.

депутатов муниципального округа Красносельский Илья Яшин, активно протестовавший против войны, был приговорен к 15 суткам ареста за неповиновение сотруднику полиции, позже его также обвинили в дискредитации российской армии⁶⁷⁴.

Есть сведения, что аналогичные методы используются против политолога Юрия Пивоварова и историка Юрия Дмитриева. Первый был сначала обвинен в халатности после пожара, уничтожившего библиотеку, затем оправдан, а позже вновь подвергся преследованию из-за мошенничества. Эти дела были признаны политически мотивированными⁶⁷⁵. Юрий Дмитриев приобрел мировую известность после того, как в Сандармохе обнаружил массовые захоронения времен сталинского Большого террора. В 2016 году он был задержан по обвинению в совершении насильственных действий сексуального характера и изготовлении детской порнографии. На настоящий момент он приговорен к 13 годам лишения свободы. Как в России⁶⁷⁶, так и за рубежом⁶⁷⁷ предполагается, что обвинения были сфабрикованы.

IV) Применение насилия в отношении активистов гражданского общества и СМИ

Физическое насилие – еще один способ заставить неправительственные организации, правозащитников, журналистов и исследователей прекратить свою деятельность. После 24 февраля 2022 года участились сообщения о применении насилия, в том числе в отношении известных людей, в ходе антивоенных протестов. Один из многих примеров – случай Григория Юдина, политолога, социолога и старшего научного сотрудника Высшей школы экономики. 24 февраля 2022 года во время антивоенного протеста в Москве он был арестован и жестоко избит до потери сознания в автозаке⁶⁷⁸. Еще больше случаев зафиксировано правозащитными организациями, которые утверждают, что степень насилия значительно возросла⁶⁷⁹. Многие интервьюируемые проводили параллель с жестоким подавлением протестов в Беларуси.

⁶⁷⁴ Против Ильи Яшина возбудили дело о «фейках» про российскую армию, «Новая газета», 12 июля 2022 года, URL: <https://novayagazeta.eu/articles/2022/07/12/protiv-ili-iashina-vozbudili-delo-o-feikakh-pro-rossiiskuiu-armiiu-news>.

⁶⁷⁵ См. Russia: “Crimes Against History”, FIDH, June 2021, N 770a, с. 28 англ. текста, URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie-_pad-uk-web.pdf.

⁶⁷⁶ Более 600 правозащитников, историков и общественных деятелей подписали заявление в поддержку историка Юрия Дмитриева, «Новая газета», 5 октября 2020 года, URL: <https://novayagazeta.ru/news/2020/10/05/164698-bolee-pravozaschitnikov-istorikov-i-obschestvennyh-deyateley-podpisali-zayavlenie-v-podderzhku-istorika-yuriya-dmitrieva>.

⁶⁷⁷ Комиссар по правам человека Совета Европы, заявление, 30 сентября 2020 года, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-russian-authorities-should-end-continuous-judicial-harassment-of-human-rights-defenders>.

⁶⁷⁸ В Москве во время антивоенного митинга был задержан и избит ученый Григорий Юдин, Полит.Ру, 25 февраля 2022 года, URL: <https://polit.ru/news/2022/02/25/police/>; На антивоенных акциях по всей России задержали больше тысячи человек. Среди них — социолог Григорий Юдин. Его доставили в ОВД без сознания, «Медуза», 24 февраля 2022 года, URL: <https://meduza.io/news/2022/02/24/na-antivoennyh-aktsiyah-po-vsey-rossii-zaderzhali-bolshe-tysyachi-chelovek-sredi-nih-sotsiolog-grigoriy-yudin-ego-dostavili-v-ovd-bez-soznaniya>.

⁶⁷⁹ Нет войне. Как российские власти борются с антивоенными протестами», ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/no-to-war-en#1>.

Насилие применялось и против работников СМИ, освещавших антивоенные протесты. В ряде российских городов, включая Москву, Санкт-Петербург, Белгород и Псков, задерживались журналисты «Новой газеты», «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», «Интерфакса», «Псковской Губернии», «Телеграфа», «Дождя»⁶⁸⁰.

При этом власти не всегда напрямую ответственны за проявления насилия. Сообщается о случаях вандализма и физических нападениях на активистов со стороны частных лиц. Многие случаи были задокументированы ОВД-Инфо. В частности, на дверях квартиры сотрудника «Мемориала» и администратора телеграм-канала «Протестный МГУ» вандалы написали букву «Z» и «V». Также было совершено нападение на главного редактора «Новой газеты» Дмитрия Муратова – его облили краской⁶⁸¹.

Важно отметить, что насилие, применяемое против протестующих, имеет гендерную составляющую⁶⁸². Российское законодательство нельзя назвать нейтральным в гендерном отношении: оно содержит отдельные нормы, связанные с репродуктивными функциями женщин. Несмотря на то, что женщины не составляли большинство в массовых протестах в России в недавнем прошлом, их участие было заметным⁶⁸³. Процент задержанных женщин, как правило, ниже, чем мужчин⁶⁸⁴. Они также подвергаются физическим нападениям, но значительно реже, чем мужчины⁶⁸⁵. Тем не менее они находятся в крайне уязвимом положении, особенно если женщина была задержана одна⁶⁸⁶. Сексуализированное насилие – относительно новое явление,

⁶⁸⁰ См. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, доклад, 27 февраля 2022 года, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513064>. Представитель утверждает, что продолжающееся препятствование свободному распространению информации и обеспечению безопасности журналистов серьезно ограничивает свободу СМИ в России.

⁶⁸¹ См.: Нет войне. Как российские власти борются с антивоенными протестами, ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/no-to-war-en#1>. Многие примеры взяты из этой статьи.

⁶⁸² См. подробный обзор «Нарушение права на мирные собрания женщин и девочек в России с 2010 по 2020 год» (на англ. языке), подготовленный ОВД-Инфо в 2020 году в ответ на просьбу Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциаций внести вклад в его доклад о женщинах и протестах, см. также: *Karkkila S.*, Gender aspects of violations of the right to freedom of assembly in Russia: first observations and quantitative data, 20 April 2021, URL: <https://blogs.helsinki.fi/developmentofrussianlaw/2021/04/20/gender-aspects-of-violations-of-the-right-to-freedom-of-assembly-in-russia-first-observations-and-quantitative-data/>. Older Women and Freedom of Assembly in Russia, ОВД-Инфо, URL: <https://reports.ovdinfo.org/older-women-and-freedom-assembly-russia#1>.

⁶⁸³ По данным одного из интервьюируемых, во второй акции «Свободу Навальному» 31 января 2021 года среди участников насчитывалось 24,68% женщин, в четвертой акции «Свободу Навальному» 21 апреля 2021 года – 30,65% женщин, в антивоенных протестах с 24 февраля по 17 марта 2022 года – 44,38% женщин.

⁶⁸⁴ По данным одного из интервьюируемых, с 2015 года за демонстрации на публичных мероприятиях к уголовной ответственности были привлечены 413 мужчин и 55 женщин.

⁶⁸⁵ Согласно информации, предоставленной докладчику, соотношение составляет 90 против 10 процентов; см. также: «Сейчас вас всех будут девственности лишать». Как в ОВД «Братеево» пытали девушек, задержанных на антивоенном митинге, «Медиазона», 9 марта 2022 года, URL: <https://en.zona.media/article/2022/03/12/brateevo>.

⁶⁸⁶ Раздевания под камерами, сексизм и давление: с чем сталкиваются женщины при задержании на политических акциях, ОВД-Инфо, 10 декабря 2021 года, URL:

участившееся с февраля 2022 года⁶⁸⁷. Также поступают сообщения о комментариях сотрудников полиции, основанных на гендерных стереотипах⁶⁸⁸.

На основании имеющихся данных и сообщений, тем не менее, невозможно оценить, широко ли распространена такая практика и насколько систематически она используется для препятствования участию женщин в акциях протеста.

Следует отметить, что для преследования мужчин также существуют специальные методы, ориентированные на гендерный фактор. Поскольку мужчины в возрасте от 18 до 27 лет подлежат призыву на военную службу, угроза быть призванным в армию в случае исключения из университета служит дополнительным рычагом давления.

V) Насильственный разгон мирных демонстраций

Еще одним средством подавления гражданского общества является срыв и разгон мирных собраний.

Как было сказано выше, в законодательстве о свободе мирных собраний не предусмотрено достаточных гарантий для беспрепятственного осуществления этого права. В частности, этому препятствуют существующая на практике процедура получения разрешений, невозможность проведения стихийных собраний, а также полный запрет на публичные собрания из-за пандемии COVID-19.

Европейский суд по правам человека считает, что «незаконность демонстрации не оправдывает ограничения свободы собраний»⁶⁸⁹. Кроме того, в Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии говорится, что «отсутствие уведомления не должно делать собрание незаконным и само по себе не должно

<https://ovdinfo.org/articles/2021/12/10/razdevaniya-pod-kamerami-seksizm-i-davlenie-s-chem-stalkivayutsya-zhenshchiny>.

⁶⁸⁷ В качестве примера можно привести следующие случаи. В Санкт-Петербурге двух женщин, задержанных во время антивоенной акции протеста, заставили раздеться. «Они сказали снять нижнее белье, несколько раз присесть и раздвинуть ягодички», – сообщила одна из задержанных своим защитникам, см.: телеграм-канал ОВД-Инфо, URL: <https://t.me/ovdinfo/13897>. В Нижнем Новгороде несколько человек были задержаны на ночь в полицейском участке, их заставили раздеться и присесть нагишом, см.: «Заставляли раздеваться и присесть»: как обращались с задержанными на антивоенной акции в Нижнем Новгороде, ОВД-Инфо, 17 марта 2022 года, URL: <https://ovdinfo.org/stories/2022/03/17/zastavlyali-razdevatsya-i-prisedat-kak-obrashchalis-s-zaderzhannymi>. Протестующую, попавшую в ОВД «Братеево» в Москве, заставили раздеться и несколько раз ударили пластиковой бутылкой с водой. Ударивший ее силовик сказал: «Путин на нашей стороне. Вы враги народа... Сейчас убью тебя и мне ничего за это не будет», подробнее см.: «Путин на нашей стороне!» «Новая газета», 7 марта 2022 года, URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2022/03/07/putin-na-nashei-storone-18>.

⁶⁸⁸ В качестве примера можно привести следующее описание взаимодействия полицейского с женщиной, задержанной в Москве во время массовых арестов летом 2019 года: «Увидев кольцо на пальце Зинаиды, один из сотрудников силовых структур начал читать нотации о том, что, мол, она девушка замужняя, ходит по всяким митингам (!), ее муж должен за это ей дать ремня. На это хамское замечание Зина не знала, что ответить», см.: «Шляются тут»: как случайные прохожие могут стать экстремистами, «Ридус», 12 августа 2019 года, URL: <https://www.ridus.ru/news/305150>.

⁶⁸⁹ ЕСПЧ, Ойя Атаман против Турции, 5 декабря 2006 года, жалоба № 74552/01, пункт 39.

приводить к ограничению участников или роспуску мирного собрания»⁶⁹⁰. Более того, «презумпция в пользу (мирных) собраний подразумевает обязательство проявлять терпимость и сдержанность по отношению к мирным собраниям в ситуациях, когда не были соблюдены юридические или административные процедуры и формальности»⁶⁹¹.

Эти стандарты в российской практике не соблюдались, о чем свидетельствовали отчеты международных мониторинговых органов. Так, в 2015 году Комитет ООН по правам человека выразил «озабоченность в связи с регулярными сообщениями о произвольных ограничениях пользования свободой мирных собраний, включая насильственный и необоснованный разгон протестующих сотрудниками правоохранительных органов, произвольные задержания и вынесение решений о наложении крупных штрафов и тюремном заключении за выражение политических убеждений»⁶⁹². В 2017 году Комиссар по правам человека отметил, что «власти резко реагировали на некоторые несогласованные, но в целом мирные публичные протесты»⁶⁹³. Комиссар подчеркнул, что «нужно избегать задержаний и привлечения к уголовной ответственности в связи с мирными собраниями»⁶⁹⁴.

В 2019 году Комиссар Совета Европы по правам человека затронула вопрос разгона протестов в Москве 27 июля 2019 года, ставших ответной реакцией на предположительные нарушения в ходе московских местных выборов. Комиссар подвергла критике то, что «полиция и другие правоохранительные органы применяли силу»⁶⁹⁵. Сославшись на официальные данные, комиссар заявила, что во время собрания было арестовано более тысячи человек, и указала на конкретные случаи, когда протестующие получили серьезные травмы в результате применения силы сотрудниками правоохранительных органов⁶⁹⁶.

По поводу протестов 2021 года после возвращения Алексея Навального в Россию Комиссар по правам человека заявила, что «задержание более 5000 демонстрантов и нескольких десятков журналистов во время широкомасштабных акций протеста, носивших в основной своей массе мирный характер, а также последующие аресты, назначенные в ходе поспешных судебных процессов, противоречат обязательствам

⁶⁹⁰ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ, издание 3-е, 15 июля 2020 года, CDL-AD(2019)017Rev (далее – Руководящие принципы по свободе мирных собраний), пункт 112.

«Другими словами, отсутствие предварительного уведомления и последующая «неправомерность» мероприятия, которое власти считают собранием, не дают властям карт-бланш; реакция национальных властей на публичное мероприятие по-прежнему ограничена требованиями соразмерности и необходимости, предусмотренными статьей 11 Конвенции». ЕСПЧ, Новикова и другие против России, 26 апреля 2016 года, жалобы № 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 и 35015/13, пункт 163.

⁶⁹¹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, пункт 21.

⁶⁹² Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, CCPR/C/RUS/CO/7, пункт 21.

⁶⁹³ Комиссар Совета Европы по правам человека, Меморандум Комиссара по правам человека о свободе собраний в Российской Федерации, 5 сентября 2017 года, ComDH(2017)25, пункт 22, (Заключение Комиссара по правам человека 2017 года). См. также: Российская Федерация: «Незамедлительно освободите задержанных мирных демонстрантов. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, 29 марта 2017 года, URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2017/03/russian-federation-immediately-release-detained-peaceful-protesters>.

⁶⁹⁴ Заключение Комиссара по правам человека 2017 года, пункт 34.

⁶⁹⁵ Письмо Комиссара Совета Европы по правам человека, 2 августа 2019 года, CommHR/DM/sf 028-2019.

⁶⁹⁶ Там же.

России по обеспечению свободы выражения мнений, свободы СМИ и свободы собраний»⁶⁹⁷.

Согласно официальному ответу Российской Федерации на совместный запрос специальных процедур Совета ООН по правам человека, в ходе протестов 23 и 31 января, а также 2 февраля 2021 года «в субъектах Российской Федерации было задержано около 17,6 тыс. человек»⁶⁹⁸.

Относительно антивоенных митингов специальные докладчики ООН заявили, что «многочисленные сообщения о неизбирательном применении силы и массовых арестах протестующих вызывают глубокое беспокойство. Основная задача властей при охране правопорядка во время собраний состоит в том, чтобы защищать мирных демонстрантов и обеспечивать реализацию их права на свободу мирных собраний»⁶⁹⁹.

По данным ОВД-Инфо, в период с 24 февраля по 17 августа 2022 года было произведено «как минимум 16 437 задержаний, связанных с антивоенными протестами»⁷⁰⁰.

Также вызывают вопросы условия содержания задержанных протестующих⁷⁰¹, а также порядок проведения административных процедур в их отношении, в особенности обеспечение гарантий справедливости, беспристрастности и доступа к юридической помощи⁷⁰². В 2014 году Уполномоченный по правам человека в РФ заявила, что «фактическое отсутствие состязательности в административном процессе... создает условия для своего рода «конвейерного» осуждения лиц, задержанных за нарушение порядка проведения публичных мероприятий, среди которых может оказаться немало граждан, случайно попавших под «горячую» руку полиции»⁷⁰³.

⁶⁹⁷ Заявление Комиссара Совета Европы по правам человека, 1 февраля 2021 года, URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/russian-federation-freedom-of-expression-and-the-right-to-peaceful-assembly-must-be-respected>. См. письмо Комиссара Совета Европы по правам человека, 5 февраля 2021 года, CommHR/DM/sf 003-2021 (далее – письмо Комиссара по правам человека 2021 года).

⁶⁹⁸ Информация Российской Федерации в связи с совместным запросом специальных процедур Совета ООН по правам человека относительно предполагаемых нарушений гражданских прав участников массовых несанкционированных акций в Москве и других крупных российских городах 23 и 31 января, а также 2 февраля 2021 года, 20 апреля 2021 года, AL RUS 2/2021, 4.

⁶⁹⁹ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, пресс-релиз, 12 марта 2022 года, URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/russia-un-experts-alarmed-choking-information-clampdown>.

⁷⁰⁰ «В это число, помимо уличных задержаний, входят 138 задержаний за антивоенные посты в соцсетях, 118 задержаний за антивоенную символику и 62 задержания после антивоенных акций», см.: Сводка антивоенных репрессий. Полгода войны, ОВД-Инфо, URL: <https://data.ovdinfo.org/summary-anti-war-repressions-six-months-war#1>; с 24 февраля по 13 марта 2022 года «на антивоенных акциях задержали не менее 14 906 человек в 155 городах России», см.: Нет войне. Как российские власти борются с антивоенными протестами, ОВД-Инфо, с. 25, URL: <https://reports.ovdinfo.org/no-to-war-en#1>; см. также Совместное сообщение специальных процедур ООН Российской Федерации, 28 марта 2022 года, AL RUS 3/2022.

⁷⁰¹ Нет войне. Как российские власти борются с антивоенными протестами, ОВД-Инфо, с. 28–31, URL: <https://reports.ovdinfo.org/no-to-war-en#1>. 28-31; письмо Комиссара по правам человека 2021 года.

⁷⁰² Заключение Комиссара по правам человека 2017 года, пункты 26–28; Россия: протесту здесь не место, Amnesty International, 2021, с. 15–16, URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4328/2021/en/>.

⁷⁰³ Памфилова призвала проанализировать негативные последствия законопроекта об ужесточении наказания за нарушения порядка проведения митингов. ИТАР-ТАСС, Совет по правам человека, 5 апреля

VI) Отсутствие защиты и неэффективность в расследованиях преступлений в области свободы слова с участием гражданских активистов и СМИ

Случаи убийств, физических нападений, а также запугивания активистов гражданского общества, в том числе оппозиционных политиков и правозащитников, а также СМИ и журналистов, широко известны в России. Эти средства не используются для подавления голосов тех, кто не согласен с политикой государства, путем создания атмосферы страха. Российские власти негласно поощряют такое положение дел, так как не обеспечивают защиту и надлежащее ведение расследования в отношении лиц, привлеченных по делам, связанным с нарушением свободы слова.

Полиция в большинстве случаев отказывается расследовать акты нападений, вандализма и угроз в отношении гражданских активистов. НПО подготовили сводную таблицу всех нерасследованных дел за последние годы⁷⁰⁴. Как сообщили докладчику в одном из интервью, адвокаты, доводя до полиции дела об использовании свободы слова, которое привело к применению бесчеловечного отношения и пыток, сталкиваются с тем, что полиция относится к подобным заявлениям как к «общественной информации» и, следовательно, не считает необходимым инициировать предварительное разбирательство.

В других же случаях расследования проводятся, но с нарушением международных стандартов. В частности, это наблюдается на протяжении последних двадцати лет в делах об убийствах и нападениях на гражданских активистов. По оценке НПО «Комитет по защите журналистов» (CPJ) Россия занимает 10-е место в Глобальном индексе безнаказанности 2021 года. Индекс рассчитывается как процентное соотношение нераскрытых убийств к общему населению отдельно взятой страны⁷⁰⁵. С 1992 по 2021 год по меньшей мере 58 журналистов были убиты в России в связи со своей профессиональной деятельностью⁷⁰⁶.

7 октября 2006 года в Москве была убита Анна Политковская, журналистка «Новой газеты». Она была известна своей критикой чеченского конфликта. В 2009 году правозащитница Наталья Эстемирова была сначала похищена, а затем убита, в то время как она занималась расследованием похищений, пыток и внесудебных казней в Чечне.

2014 года, URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/press/pamfilova_prizvala_proanalizirovat_negativnye_posledstviya_zakonoproekta_ob_uzhestochenii_nakazaniya/. См. также: Глава СПЧ заявил о необходимости менять закон о митингах, «РБК», 3 апреля 2017 года, URL: <https://www.rbc.ru/society/03/04/2017/58e175969a7947a58ebee3f>.

⁷⁰⁴ Докладчику была предоставлена таблица, в которой зафиксированы 43 случая применения насилия сотрудниками полиции, 27 нападений со стороны третьих лиц, 4 акта вандализма, 6 случаев запугивания. Ни одно из этих дел расследовано не было.

⁷⁰⁵ Убийцы журналистов по-прежнему остаются безнаказанными, Комитет по защите журналистов, 28 октября 2021 года, URL: <https://cpj.org/reports/2021/10/killers-of-journalists-still-get-away-with-murder/>.

⁷⁰⁶ См. URL: https://cpj.org/data/location/?cc_fips=RS&start_year=1992&end_year=2022&report-builder-type=year&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed; см. другие примеры, не упомянутые в докладе: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 4 августа 2014 года, URL: <https://www.osce.org/fom/122219>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 7 декабря 2012 года, URL: <https://www.osce.org/fom/97988>.

В обоих случаях ЕСПЧ отметил, что, учитывая оперативность последующего расследования, сроки его проведения и полноту собранных доказательств, нельзя заключить, что оно было эффективным⁷⁰⁷.

15 декабря 2011 года в Дагестане был застрелен Хаджимурад Камалов, основатель независимой еженедельной газеты «Черновик». 9 июля 2013 года Ахмеднаби Ахмеднабиев, заместитель редактора независимого информационного издания «Новое дело», также был расстрелян из проезжавшего мимо автомобиля в Семендере, столице Дагестана. Родственники обеих жертв подали жалобу в ЕСПЧ, утверждая, в частности, что государство не провело эффективного расследования их смерти. Жалобы были объединены и переданы в ЕСПЧ 8 октября 2021 года⁷⁰⁸. Комитет ООН по правам человека выразил обеспокоенность по поводу «ограниченного прогресса в расследовании серьезных прошлых и текущих нарушений прав человека» в Северокавказском федеральном округе⁷⁰⁹.

27 февраля 2015 года на Большом Москворецком мосту в Москве был убит известный оппозиционный политик Борис Немцов. Он активно критиковал власти, организовывал митинги и писал доклады о военной интервенции в Восточной Украине. Убийц Бориса Немцова осудили, однако не все подробности дела были раскрыты, в частности, не сообщалось об инициаторах и организаторах преступления. Ряд международных организаций резко осудили убийство и призвали к эффективному расследованию⁷¹⁰. Дочь Бориса Немцова обратилась в ЕСПЧ с жалобой на неэффективность расследования убийства⁷¹¹.

Недавно, 7 апреля 2022 года, на лауреата Нобелевской премии мира и основателя «Новой газеты» Дмитрия Муратова было совершено нападение с использованием краски⁷¹². По утверждению «Новой газеты», российские власти не

⁷⁰⁷ ЕСПЧ, Мазепа и другие против России, 17 июля 2018 года, жалоба № 15086/07, пункты 69–84; ЕСПЧ, Эстемирова против России, 31 августа 2021 года, жалоба № 42705/11, пункты 68–72. Помимо этого, необеспечение надлежащей защиты и эффективного расследования дел неоднократно осуждались международными органами при анализе обоих случаев, например, Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации, 25 августа 2018 года, CAT/C/RUS/CO/6, пункт 28; Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, CCPR/C/RUS/CO/7, пункт 18; Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации, 24 ноября 2009 года, CCPR/C/RUS/CO/6, пункт 16.

⁷⁰⁸ ЕСПЧ, Ахмеднабиев и Камалов против России, жалобы №34358/16, №58535/16 (передана в ЕСПЧ).

⁷⁰⁹ Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, 28 апреля 2015 года, CCPR/C/RUS/CO/7.

⁷¹⁰ The Nemtsov Murder and Rule of Law in Russia – a closer look into the assassination of the Russian oppositional politician Boris Nemtsov. A report by OSCE PA Special Rapporteur Margareta Cederfelt, 20 February 2020 (updated on 30 July 2020), URL: <https://www.oscepa.org/en/documents/officers-of-the-assembly/margareta-cederfelt-sweden/3971-the-nemtsov-murder-and-rule-of-law-in-russia-report-by-osce-pa-vice-president-margareta-cederfelt-20-february-2020/file>; Shedding light on the murder of Boris Nemtsov. Report by Mr Emanuelis ZINGERIS, CoE Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights, 7 June 2019, Doc. 14902, URL: <https://pace.coe.int/en/files/27722/html>.

⁷¹¹ ЕСПЧ, Немцова против России, жалоба № 43146/15 (передана в ЕСПЧ).

⁷¹² См. URL: https://t.me/novaya_europe/43; Российского журналиста Дмитрия Муратова облили краской, Комитет по защите журналистов, 8 апреля 2022 года, URL: <https://cpj.org/2022/04/russian-journalist-dmitry-muratov-attacked-with-paint/>.

расследовали дело должным образом⁷¹³. Этот инцидент является одним из многих случаев покушения на физическую неприкосновенность журналистов⁷¹⁴.

VII) Заключение и выводы о действиях властей

Действия властей против гражданского общества говорят о том, что конечной их целью является создание монолитного общества, основанного на определенном понимании «русскости», сложившемся в премодернистский период. Те, кто против, воспринимаются как торчащие из стены гвозди – от них нужно избавиться, «забив их в стену». Фразы президента РФ о «пятой колонне» и «мошках, которых надо выплюнуть», свидетельствуют о глубоко укоренившейся ненависти. Основная стратегия российских властей строится на запугивании. Гонения не скрываются, а напротив, проводятся публично, особенно если дело касается общественных деятелей. Цель, похоже, состоит в том, чтобы вынудить людей либо прекратить сопротивление, либо покинуть страну.

Общественные активисты сталкиваются с выбором. Ни один из вариантов – уехать, прекратить работу, сесть в тюрьму – не представляется приемлемым. Многие уже покинули страну. В то же время продолжать работу из-за рубежа непросто. Они не только сталкиваются с «обычными» сложностями, возникающими перед беженцами, но также могут оказаться отрезаны от информации и потерять связь с коллегами в России, так как для них становится слишком опасным продолжать работать вместе и их деятельность может быть признана незаконной. Тех, кто лишен свободы, могут считать образцами для подражания и «героями», но и они могут быть позабыты. Тем не менее многие из них отказываются прекращать работу. Они также сталкиваются с трудностями при поиске работы на официальном рынке труда. По этим причинам многие активисты пытаются продолжать действовать, хотя и в очень ограниченных рамках.

Последствия для общества губительны. Атмосфера ненависти к определенной части населения, тесно взаимодействующей с иностранными коллегами и

⁷¹³ Одной краской мазаны, «Новая газета», 6 июля 2022 года, URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2022/07/06/odnoi-kraskoi-mazany>.

⁷¹⁴ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 7 февраля 2020 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/445666>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 16 апреля 2018 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/377914>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 22 декабря 2017 года, URL: <https://www.osce.org/fom/363926>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 23 октября 2017 года, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/351796>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 26 мая 2016 года, URL: <https://www.osce.org/fom/243026>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 30 марта 2016 года, URL: <https://www.osce.org/fom/230601>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 10 марта 2016 года, URL: <https://www.osce.org/fom/226776>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 18 сентября 2014 года, URL: <https://www.osce.org/fom/123712>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 30 августа 2014 года, URL: <https://www.osce.org/fom/123072>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 27 августа 2014 года, URL: <https://www.osce.org/fom/122997>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 21 августа 2014 года, URL: <https://www.osce.org/fom/122907>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 24 октября 2013 года, URL: <https://www.osce.org/fom/107416>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 22 октября 2013 года, URL: <https://www.osce.org/fom/107321>; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пресс-релиз, 29 мая 2012 года, URL: <https://www.osce.org/fom/90884>.

организациями, создает в обществе раскол, недоверие и паранойю. Расплывчатость и общий характер законодательных норм приводят к тому, что их мишенью может стать кто угодно. Уже сейчас российское общество отрезано от внешнего мира. В будущем это положение только усугубится. Это также отрицательно скажется на научном прогрессе, так как в условиях глобализации для него необходим беспрепятственный обмен. Уже ощущается утечка квалифицированных специалистов. В связи с тем, что преследованиям подвергаются лица, занимающиеся защитой и поддержкой уязвимых групп, они также ощущают на себе последствия этого положения. В первую очередь, как было отмечено комитетами ООН по правам человека, а именно Комитетом против пыток⁷¹⁵, Комитетом против дискриминации женщин⁷¹⁶ и Комитетом против расовой дискриминации⁷¹⁷, это касается национальных меньшинств, заключенных и женщин. Особенную обеспокоенность вызывает положение женщин, так как проблема «бытового насилия» не воспринимается властями всерьез, в следствие чего женщины не получают необходимой защиты⁷¹⁸. Возросшая милитаризация общества на фоне войны только усугубляет это положение.

D) Взаимосвязь между положением гражданского общества в России и международным миром и безопасностью

Российское законодательство, вводящее все больше ограничений на основные гражданские свободы, свободу выражения мнений, свободу объединений и свободу собраний, необходимо рассматривать в контексте внутренней и внешней политики. Ниже описываются три фактора, являющиеся особенно актуальными.

Во-первых, с начала века страна почти постоянно находится в состоянии войны. Вторая чеченская война началась в августе 1999 года и продолжалась до апреля 2009 года⁷¹⁹. Грузинская Пятидневная война была непродолжительной, однако имела долгосрочные последствия для региона⁷²⁰. В сентябре 2015 года началось российское

⁷¹⁵ Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Российской Федерации, принятые Комитетом на его сорок девятой сессии (29 октября – 23 ноября 2012 года), 11 ноября 2012 года, CAT/C/RUS/CO/5, пункт 12.

⁷¹⁶ Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации, 20 ноября 2015 года, CEDAW/C/RUS/CO/8, пункт 16.

⁷¹⁷ Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации, 20 сентября 2017 года, CERD/C/RUS/CO/23-24, пункты 11–12.

⁷¹⁸ См., ЕСПЧ, Володина и другие против России, 9 июля 2019 года, жалоба № 41261/17; ЕСПЧ, Туника и другие против России, 14 декабря 2021 года, жалоба № 55974/16 и др.; Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, принята 11 мая 2011 года, вступила в силу 1 августа 2014 года, Серия договоров Совета Европы №. 210.

⁷¹⁹ The Second Chechen War, OCHA, 4 November 1999, URL: <https://reliefweb.int/report/russian-federation/second-chechen-war>.

⁷²⁰ См. Доклад Независимой международной миссии по установлению фактов о конфликте в Грузии (английский), пресс-релиз, Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the conflict in Georgia, OCHA, 30 September 2009, URL: <https://reliefweb.int/report/georgia/report-independent-international-fact-finding-mission-conflict-georgia>.

военное вмешательство в Сирии⁷²¹. В 2014 году началась российско-украинская война, а 24 февраля 2022 года – полномасштабная военная интервенция. Речь идет о войнах не где-то далеко, но на территории самой России или в непосредственной близости к ней.

Во-вторых, в течение последних двух десятилетий в обществе почти постоянно наблюдались напряженность и волнения. Захват заложников в Театральном центре на Дубровке⁷²² и в Беслане⁷²³ всколыхнули всю страну. Известные представители политической оппозиции были посажены в тюрьму или покинули страну (например, Ходорковский⁷²⁴ и Навальный⁷²⁵). Убийства с политическим мотивом (Политковская⁷²⁶, Эстемирова⁷²⁷, Немцов⁷²⁸) так и не были должным образом раскрыты. Массовые демонстрации на фоне парламентских и президентских выборов в 2011 и 2012 годах были жестоко подавлены⁷²⁹. Неоднократно они снова имели место: наиболее заметные прошли в связи с арестом Навального⁷³⁰ в январе и феврале 2019 года, а затем еще раз в связи с военной агрессией против Украины после 24 февраля 2022 года.

В-третьих, отмечалась нестабильность геополитической обстановки, особенно в Восточной Европе. В России воспринимали как угрозу так называемые «цветные» революции в Грузии («революция роз» 2003 года), Украине («оранжевая революция» 2004–2005 годов; «майдан» 2013–2014 годов) и Кыргызстане (2010 год).

Репрессии внутри страны и война вне ее взаимосвязаны. Это четко прослеживается на примере России. Начиная войну с другой страной, элита хочет быть уверенной, что это не приведет к формированию двух фронтов, т. е. одного в самой стране, другого за ее пределами. По этой причине при подготовке к войне, а также и после ее начала принимаются ограничительные нормы для того, чтобы в дальнейшем ничего не мешало. Этим объясняется волна репрессивных мер, принятых в России непосредственно до 24 февраля 2022 года, и особенно после этой даты.

В основе всех международных систем контроля за соблюдением прав человека лежит идея о том, что при значительном ухудшении ситуации с правами человека в стране об этом будут свидетельствовать множество тревожных сигналов. После окончания Второй мировой войны и Холокоста в мире сложился общий консенсус о том, что ситуация с правами человека в отдельно взятой стране не должна оставаться только

⁷²¹ Kaim M., Tamminga O., Russia's Military Intervention in Syria. – In: German Institute for International and Security Affairs Comments, November 2015, URL: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2015C48_kim_tga.pdf.

⁷²² ЕСПЧ, Стомахин против России, 8 октября 2018 года, жалоба № 52273/07.

⁷²³ ЕСПЧ, Тагаева и другие против России, 18 сентября 2017 года, жалоба № 26562/07.

⁷²⁴ ЕСПЧ, Ходорковский и Лебедев против России, 25 октября 2013 года, жалобы № 11082/06, № 13772/05.

⁷²⁵ ЕСПЧ, Навальный против России, 15 ноября 2018 года, жалоба № 29580/12.

⁷²⁶ ЕСПЧ, Мазепа и другие против России, 17 октября 2018 года, жалоба № 15086/07.

⁷²⁷ ЕСПЧ, Эстемирова против России, 17 января 2022 года, жалоба № 42705/11.

⁷²⁸ ЕСПЧ, Немцов против России, 15 декабря 2014 года, жалоба № 1774/11.

⁷²⁹ ЕСПЧ, Фрумкин против России, 6 июня 2016 года, жалоба № 74568/12.

⁷³⁰ 3637 задержанных на публичных мероприятиях, 4974 случая нарушения порядка проведения публичных мероприятий в 2019 году; см. Chernikova T., Shedov D. Russian civil society for freedom of assembly and the ECtHR Judgment implementation. European Implementation Network, 18 December 2020 URL: <https://www.einnetwork.org/ein-voices/2020/12/18/russian-civil-society-for-freedom-of-assembly-and-the-ecthr-judgment-implementation>.

на ее усмотрение⁷³¹. Необходим международный контроль, чтобы избежать возврата к диктаторской системе, ставящей под угрозу мир и безопасность для всех⁷³².

Таким образом, понимание необходимости международного контроля за соблюдением прав человека основывается на трех допущениях. Во-первых, угнетение гражданского общества может привести к агрессии против других. Во-вторых, чтобы этого избежать, необходимо предусмотреть систему, которая давала бы сигнал о тревожных изменениях. И в-третьих, можно предпринять какие-то действия для того, чтобы это не произошло. Вместе с тем удовлетворительного ответа на вопрос о том, что делать, когда такой сигнал поступает, нет.

Именно так развивалась ситуация с Россией на протяжении последних двадцати лет. Страна была связана многими международными договорами в рамках системы ООН, входила в Совет Европы и ОБСЕ. Все эти организации имеют механизмы наблюдения за соблюдением прав человека. Они непрерывно били тревогу. Однако за этим не следовало каких-либо ответных мер, которые существенно улучшили бы ситуацию. Поскольку все механизмы сотрудничества и надзора основаны на принципах доброй воли, при ее отсутствии они становятся неэффективны.

Наглядным примером может служить российское законодательство об «иностранных агентах». Оно подвергалось жесткой критике на различных международных площадках, но это ни к чему не привело. Каждая последующая реформа была еще более репрессивной. В ближайшем будущем изменений ожидать не приходится.

Вместе с тем СБСЕ начинало работать в весьма неблагоприятных условиях. В период холодной войны в 70-х годах реальной надежды на то, что ситуация может быстро измениться, не было. Тем не менее политики стран Востока и Запада стали укреплять взаимное доверие и готовиться к сотрудничеству, когда это было возможно. Это должно быть ведущей идеей и сегодня, даже если сотрудничество возможно только на самом низком уровне. На этом уровне, по крайней мере, его следует продолжать.

⁷³¹ Хельсинкский документ 1992 года, пункт 13.

⁷³² Хельсинкский документ 1992 года, пункт 7.

Е) Рекомендации

На протяжении последних тридцати лет Российская Федерация была активно вовлечена в диалог с международным сообществом. В ее адрес направлялись многочисленные рекомендации по улучшению ситуации с правами человека в стране. Во многих из них содержится призыв к освобождению политических заключенных или отмене репрессивных законов.

Вместе с тем следует отметить, что в последние годы Российская Федерация не только не следовала этим рекомендациям, но, напротив, реагировала на них таким образом, что ситуация ухудшалась. Об этом неоднократно прямо заявляли соответствующие надзорные органы.

Это не значит, что рекомендации были неверны. Напротив, все они были надлежащими и значимыми. Исходя из этого, докладчик полностью одобряет существующие рекомендации, но не будет их повторять. Вместо этого докладчик обращает внимание на актуальные для текущей ситуации рекомендации, применимые в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

И) Рекомендации для Российской Федерации

- Российской Федерации рекомендуется оставаться государством – участником ОБСЕ и в духе сотрудничества выполнять принятые обязательства, прежде всего обязательства в области человеческого измерения.
- Российской Федерации рекомендуется соблюдать положения Конституции РФ, безусловно гарантирующие свободу выражения мнений, собраний и объединений и допускающие ограничения только в той мере, в какой они необходимы «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Конституция РФ не допускает принятие «законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина» и отдает приоритет международным стандартам в области прав человека.
- Властям Российской Федерации следует осознать, что они не могут убедительно заявлять о защите прав человека, если будут воздерживаться от отстаивания своей позиции на международных правовых площадках. В этой связи Российской Федерации рекомендуется сотрудничать с договорными органами ООН и представлять им доклады, когда этого требует международное право. Также следует продолжить активное участие в работе механизмов Совета по правам человека, в том числе в универсальном периодическом обзоре, и сотрудничать с мандатариями специальных процедур. Российской Федерации следует также разрешать посещение страны, если это предусмотрено механизмами мониторинга.
- В отношении законодательства о так называемых «иностранных агентах» Совету при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека

рекомендуется с учетом положений Конституции РФ и международных стандартов, которыми связана Российская Федерация, выполнить критическую оценку краткосрочных и долгосрочных последствий его принятия для гражданского общества в России. Это следует осуществить до вступления нового закона в силу 1 декабря 2022 года. Доклад Совета необходимо обнародовать и публично обсудить.

- Российской Федерации рекомендуется не отказываться от того, что было наработано в рамках сотрудничества с Советом Европы. Поскольку Российская Федерация согласилась выполнять решения Европейского суда по правам человека, принятые до 16 марта 2022 года, ей следует исполнить их в полной мере и использовать для определения наиболее значимых направлений в будущей политике России в области защиты прав человека.
- При реформировании законодательства Российской Федерации рекомендуется учитывать не только краткосрочные, но и долгосрочные последствия политики подавления гражданского общества.

II) Рекомендации для ОБСЕ

- ОБСЕ рекомендуется продолжать сотрудничество с Российской Федерацией, опираясь на накопленный начиная с 70-х годов опыт СБСЕ.
- ОБСЕ рекомендуется разработать краткосрочную и долгосрочную стратегию, которая определяла бы дальнейшие действия по докладам, принятым в рамках Московского механизма.
- ОБСЕ рекомендуется принять все возможные меры по недопущению изоляции российского гражданского общества от мира за пределами России и всячески обеспечивать его достоверной информацией.
- ОБСЕ рекомендуется разработать согласованную стратегию поддержки журналистов, правозащитников и юристов, которые были вынуждены покинуть Россию из-за политических преследований. Необходимо не только предоставить им безопасное убежище, но и создать условия для продолжения деятельности. В частности, должна быть разработана стратегия по оказанию поддержки, в том числе финансовой, для тех СМИ, которые ведут работу с целью воплощения стандартов ОБСЕ.
- ОБСЕ рекомендуется продолжить мониторинг за положением гражданского общества и правами человека в Российской Федерации, особенно с учетом действия законов, принятых после 24 февраля 2022 года.

III) Рекомендации для международного сообщества

- Совету по правам человека ООН рекомендуется назначить Специального докладчика по Российской Федерации.

- Европейскому суду по правам человека рекомендуется, руководствуясь новым «механизмом оценки значимости дел», отобрать находящиеся на рассмотрении дела против Российской Федерации и принять по ним решения, несмотря на то что Российская Федерация отказалась их исполнять, поскольку они по-прежнему важны для гражданского общества.
- Организациям по мониторингу соблюдения прав человека, работающим как на международном, так и на региональном уровне, рекомендуется разработать процедуру отслеживания нарушений прав человека, признанных всеми ими «серьезными» (механизм «красной черты»). При этом следует учитывать то, какую угрозу данные нарушения прав человека в отдельной взятой стране несут для мира и безопасности.



**АКАДЕМИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ
ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Кёльнский университет
Факультет права

Клостерштрассе 79d 50931 Кёльн
тел. +49 221 470 5575
факс: +49 761 470 5582
angelika.nussberger@uni-koeln.de

От: проф., почетного д-ра Анжелики Нуссбергер,
Кёльнский университет,
Германия

Кому: Его Превосходительству
послу Александру Лукашевичу,
Постоянному представителю
Российской Федерации при ОБСЕ,
ул. эрцгерцога Карла, 182,
1220 Вена,
Австрия

В копии: Маттео Мекаччи,
Директор Бюро по демократическим институтам
и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ)

Копии письма направлены: представителям 38
государств-участников, инициировавшим применение
Московского механизма

18.08.2022

Ваше превосходительство,

Как Вам известно, 28 июля 2022 года 38 государств-участников ОБСЕ задействовали применение в отношении Российской Федерации пункта 12 Московского документа ОБСЕ. Письмом от 9 августа 2022 года я была назначена Докладчиком.

Мандат был определен следующим образом:

- *Оценить степень соблюдения Российской Федерацией в законодательстве и в правоприменении обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения и определить действия, предпринятые правительством РФ за последние годы, которые привели к нынешнему положению с правами человека и основными свободами в стране.*
- *Оценить влияние сложившегося положения на российское гражданское общество, независимые СМИ, верховенство права и функционирование демократических процессов и институтов в России, а также на достижение цели ОБСЕ, заключающейся в обеспечении всеобъемлющей безопасности.*

Миссия будет осуществляться мною в духе полной независимости и беспристрастности, в соответствии с требованиями Московского механизма.

Поскольку Российская Федерация приняла решение не назначать второго эксперта, я намерена выполнить миссию в качестве единственного докладчика в период с 18 августа по 31 августа 2022 года.

В соответствии с пунктом 6 Московского документа ОБСЕ соответствующее государство обязывается в полной мере сотрудничать и содействовать работе миссии экспертов.

С этой целью я обращаюсь к Вам за поддержкой в определении соответствующих структур, должностных лиц и членов гражданского общества, которые разбираются в поставленных вопросах. Поскольку миссия должна быть завершена в течение двух недель, я отдельными электронными письмами направлю Вам запросы о встречах, проведение которых считаю важным. Прошу перенаправить их соответствующим лицам.

Для целей миссии желательно посетить Россию, напрямую поговорить с представителями государства и гражданского общества и собрать информацию на месте. В этой связи я хотела бы попросить Вас как можно скорее организовать посещение страны и гарантировать мою личную безопасность. В качестве варианта, также возможно проведение онлайн-встреч.

Прошу ответить на это письмо как можно скорее, желательно до завтра – до 17:00 часов пятницы 19 августа 2022 года.

Благодарю Вас за понимание. Позвольте попросить Вас подтвердить получение письма.

Примите мои уверения в глубочайшем уважении.

//подпись//

Ангелика Нуссбергер