

Хельсинки 2.0 На пути возвращения России в Европу

Берлин, 2021



Изображение обложка:
«DR150904_1603D» by dmitryzhkov is marked with CC BY-NC-SA 2.0. To view the terms, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/?ref=openverse>

Изображение стр. 7:
«DR160302_0940D» by dmitryzhkov is marked with CC BY-NC-SA 2.0. To view the terms, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/?ref=openverse>

Изображение стр. 8:
«DR160218_0388D» by dmitryzhkov is marked with CC BY-NC-SA 2.0. To view the terms, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/?ref=openverse>

Изображение стр. 12:
«17dra0076» by dmitryzhkov is marked with CC BY-NC-SA 2.0. To view the terms, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/?ref=openverse>

Содержание

Преамбула	5
1. Свобода собраний.....	13
Запреты проведения публичных мероприятий и их последствия.....	14
Дополнительное регулирование ограничений на региональном уровне.....	16
Массовые задержания	17
Чрезмерное применение силы правоохранительными органами.....	19
Проблемы административной ответственности участников публичных мероприятий	20
Уголовное преследование участников публичных мероприятий.....	21
Преследование журналистов и наблюдателей.....	23
Дополнительные тревожные тенденции	24
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	25
2. СМИ и свобода слова	27
Фактическое положение СМИ в стране.....	33
Преследования журналистов.....	33
Преследование журналистов: аресты и обыски	36
Атака на творчество и комиков	38
«Резиновые» законы и некорректное правоприменение.....	39
Несправедливые суды.....	41
Новые основания для блокировки в интернете.....	42
Запретные темы	43
Борьба с «иностранным влиянием» в медиа.....	44
Нежелательные и иностранные агенты.....	44
Государственные инструменты цензуры	46
Законодательство об исторической памяти.....	48
Журналистская солидарность	49
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	50
3. Свобода объединений.....	53
Сложности в регистрации.....	55
Проверки со стороны разных ведомств.....	56
Ограничения на деятельность, наложенные «законодательством об иностранных агентах» ...	58
Этапы внедрения законодательства об «иностранных агентах»	61
Иное репрессивное законодательство, затрагивающее НКО.....	63
Уголовное преследование в связи с законодательством об НКО	64
Наложение санкций и ликвидация организаций	66
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	67

4. Неправомерный антиэкстремизм и контртерроризм	71
1. Анализ соблюдения международных обязательств страны	71
Короткий обзор основных международных обязательств ОБСЕ.....	71
Право на свободу мысли, совести и религии	72
Национальное законодательство, не соответствующее международным обязательствам.....	73
Практика, нарушающая международные обязательства и национальное законодательство. Применение насилия.....	76
Злоупотребления антиэкстремистским законом в отношении религиозных групп	76
Иные ограничения права на свободу совести	77
Злоупотребления в отношении оппозиции.....	78
2. Общие выводы о ситуации	79
3. Список самых необходимых и важных изменений для улучшения ситуации	81
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	81
Рекомендации по совершенствованию судебной и правоприменительной практики	83
5. Международные обязательства по недопущению пыток и жестокого обращения	84
Соответствие российского законодательства международным обязательствам.....	85
Правоприменение в области реализации запрета пыток и жестокого обращения и обеспечения надлежащих условий содержания в местах принудительного содержания	93
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	97
6. Выборы, ограничение пространства публичной политики.....	98
Национальное законодательство и правоприменительная практика, не соответствующие международным обязательствам.....	100
1. Ограничение всеобщего избирательного права.....	100
2. Ограничение свободы ведения публичной политической дискуссии в период избирательной кампании	103
3. Принуждение граждан к участию в голосовании	105
4. Нарушение принципа открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий. Фальсификации	105
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	109

Преамбула

События, развивавшиеся в течение последних двух лет в Беларуси и России очередной раз показали глубину нестабильности в регионе, и то, что в рамках сложившейся системы международной безопасности невозможно найти выход из затяжного кризиса в регионе.

Противостояние общества и власти в Беларуси, перешедшее фактически в войну президента Лукашенко с гражданами страны, продолжается уже второй год. В этой борьбе власть задействовала всю мощь своего репрессивного аппарата, физическую силу, тюремное заключение, пытки.

Ситуация в России быстро движется в том же направлении. Степень brutality власти в борьбе с оппозицией и гражданским обществом уже достигла того пика, когда законность и право давно забыты, экономическое давление сочетается с психологическим и силовым, а возможности защиты исчезают на глазах.

Команда Европейского Правозащитного Диалога в этом году проводила мониторинг и анализ ситуации с нарушениями прав человека в РФ и РБ. Результаты показали, что основными объектами репрессий становятся люди и организации, которые пытались реализовывать права и свободы: собраний, объединения, слова, совести, избирательные права. Способы же преследования с одной стороны используют фальсификацию и подтасовку материалов уголовных и административных дел, принятие и введение в действие правовых актов, нарушающих, как конституционные основы, так и международные обязательства обеих стран, а также прямое физическое и психологическое давление, включающее пытки и бесчеловечное обращение.

Анализ деградации системы права и правоприменения по фундаментальным направлениям, по которым обе страны имеют ряд международных обязательств дает возможность лучше понять, каким образом репрессии в отношении инакомыслящих и других жертв неправомерного политически мотивированного преследования, выходит за рамки “внутреннего дела” обеих стран. Грубые нарушения этих обязательств выводят обе страны из поля равноправных партнеров для стран-членов международного демократического сообщества. Пытки и нечеловеческое обращение, давление на правозащитные организации и преследование правозащитников, ограничение свободы слова являются предметом общей озабоченности и угрозой коллективной безопасности в ее человеческом измерении, а не внутренним делом отдельно взятой страны.

На сегодняшний день, как в Беларуси, так и в России, отсутствуют какие-либо ме-

ханизмы представительства интересов граждан. А система принятия решений зависит от интересов и амбиций нескольких конкретных людей, удерживающих власть.

События предыдущих лет, а также многочисленные эпизоды в этом году наглядно показали, что власти обеих стран регулярно провоцируют и сознательно создают кризисные ситуации не только внутри Беларуси и России, но также и в других странах, в том числе выбирая в качестве цели страны ЕС. Несдерживаемые международным сообществом диктатуры, в которых ситуация с правами человека и гражданским обществом постоянно деградировала на протяжении последних 20 лет, фактически имеют возможность регулярно шантажировать граждан всего европейского союза и вымогать продолжение сотрудничества на их условиях. Сегодняшняя ситуация кризиса показывает, что необходимо коренным образом пересмотреть стратегию отношений с Беларусью и Россией и найти новую парадигму, связывающую проблему европейской безопасности и прав человека, которая позволит значительным образом ограничить произвол диктатур в обеих странах.

В свое время глобальная парадигма Хельсинкских соглашений создавалась именно в формировании системы сдержек неконтролируемых диктатур на территории европейского континента, ради поддержания коллективной безопасности. Именно это в значительной степени помогло сохранить мир и вернуть ситуацию в русло переговоров в глобальном противостоянии условного Востока и Запада.

На основании нашего анализа мы предлагаем список конкретных требований, которые могут и должны быть выдвинуты Беларуси и России, как необходимое условие для продолжения какого-либо формата равноправного диалога и партнерства. Без исполнения этих требований, фактически любые попытки межгосударственного диалога, по нашему мнению, будут девальвироваться представителями властей обеих стран, а любые соглашения могут быть ими в любой момент нарушены. В результате, сотрудничество с Россией и Беларусью в различных сферах, начиная с экономики и борьбы с терроризмом и заканчивая на культуре, науке и образовании может в любой момент стать угрозой безопасности в Европе и политическим, экономическим и другим интересам западных стран.

Современные международные институты, созданные на основе Хельсинкских соглашений, полноценно помогают улучшить ситуацию с правами человека в стране только при наличии политической воли к улучшению ситуации в этой стране. К сожалению, без такой воли, все попытки правозащитников фактически не меняют ситуацию. Беларусь является ярким примером такой страны. Несмотря на многочисленные меры, которые принимались странами-членами ОБСЕ, включая Московский и Венский механизмы, а также специальные процедуры Совета по правам человека ООН мы видим, что ситуация в Беларуси продолжала непрерывно ухудшаться. Таким образом, мы должны учитывать, что возможности самих международных организаций (прежде всего ООН, ОБСЕ, но также и Совет Европы)

сильно ограничены. Отчасти, причиной тому необходимость политического консенсуса в принятии многих решений, что может негативно влиять на оперативность процессов и действий. Тем не менее, международные организации не только предоставляют базовую работу экспертов, наблюдателей, возможности формирования аналитической базы для дальнейшей работы, но также предоставляют возможность формирования «коалиций согласных» и являются пространством для озвучивания требований и рекомендаций.

По нашему мнению, основная сила изменений лежит на межгосударственном уровне, на уровне сотрудничества с Европейским Союзом и на уровне сотрудничества бизнес-корпораций. Пользуясь наработанной экспертизой международных организаций возможно быстро ограничить токсичное влияние властей Беларуси и России на европейские страны, а также открыть поле переговоров на новых условиях, которые будут связывать европейскую безопасность и возможность диалога и партнерства с ситуацией с правами человека.

Таким образом, возможно вернуть политическую волю к улучшению ситуации с правами человека в Беларуси и России. Мы видим три этапа развития и укрепления этого пути: (1) введение изменений, без которых дальнейший межгосударственный диалог и какое-либо сотрудничество могут в любой момент стать угрозой безопасности; (2) обеспечение устойчивого диалога; (3) дальнейшие изменения, которые необходимы для поддержки равноправного сотрудничества.

Мы выделяем первые и наиболее необходимые шаги, являющиеся, на наш взгляд, условиями для межгосударственного диалога;



Требования к России



Свобода собраний

Предоставить возможность проводить спонтанные мероприятия и отменить санкции за информирование о несогласованных акциях.

Исключить одиночные пикеты из ограничений, введенных для массовых публичных мероприятий.

Отменить законодательные нормы, устанавливающие наказание за распространение информации о несогласованных мероприятиях.

Отменить статью 212.1 Уголовного кодекса о уголовном преследовании за «неоднократное» нарушение законодательства о публичных мероприятиях и до полной отмены этой статьи не применять ее. Немедленно прекратить уголовное преследование тех, кто подвергается ему на основании этой статьи.

Отказаться от практики полицейского пресечения мирных собраний, применения полицейского насилия к не применяющим насилия участникам таких акций и их задержаний.

СМИ и свобода слова

Отменить законодательство о СМИ – иностранных агентах, до их отмены отказаться от признания журналистов и редакций СМИ «иностранными агентами», ограничений прав лиц уже, уже признанных «иностранными агентами.

Необходимо тщательно расследовать все случаи насилия над журналистами и воспрепятствования журналистам в их профессиональной деятельности. Обеспечить возможность международного расследования и мониторинга за каждым кейсом.

Отменить законодательные нормы, допускающие внесудебную блокировку интернет-контента. Законодательно гарантировать, что любое ограничение доступа к интернет-ресурсам в связи с наличием на их площадках спорного противоправного контента, не должно носить бессрочного характера и не должно влечь блокировку всего ресурса целиком.

Отменить нормы законодательства, криминализирующие выражение мнений, прежде всего правовые положения о оскорблении религиозных чувств, о так называемой «реабилитации нацизма», отменить нормы, устанавливающие ответственность за клевету в отношении индивидуально неопределенных лиц и ужесточающие ответственность за клевету в интернете. Эти положения используются властями для

преследования, запугивания и преследования независимых журналистов, правозащитников, активистов и других лиц, включая критиков властей, разоблачающих нарушения прав человека, обвинения в коррупции и других злоупотреблениях.

Приостановить действие закона, касающегося распространения фейковых новостей и фундаментально пересмотреть его с учетом рекомендаций экспертов ОБСЕ. Недавно принятый (в контексте пандемии Covid-19) закон о борьбе с фейковыми новостями предусматривает административную и уголовную ответственность с максимальным наказанием в виде пяти лет лишения свободы за «публичное распространение заведомо ложной информации» по широкому кругу вопросов. Его язык расплывчатый и допускает широкое толкование и злоупотребление.

Обеспечить возможность проведения международных открытых расследований следующих преступлений: убийства Анны Политковской, Бориса Немцова, Натальи Эстемировой, Александра Литвиненко; покушения на жизнь Юлии и Сергея Скрипалей, Алексея Навального, Владимира Кара-Мурзы и др.

Неправомерный антиэкстремизм и контртерроризм

Сузить правовое определение экстремистской деятельности, в качестве обязательного квалифицирующего признака экстремистской деятельности следует использовать признак насилия (применение насилия, угроза его применения, призывы к насилию или иная явная поддержка насилия), до того приостановить использование чрезмерно широкого законодательства.

Нормативно закрепить применение при принятии судами решений о наказании за публичные высказывания шестичастного теста, рекомендованный Рабатским планом действий по предотвращению подстрекательства к дискриминации, вражде и насилию

Необходимо провести **ревизию всех персон, заявленных Россией в международные базы террористов,** при условии предоставления Россией полных и исчерпывающих документов, на основании которых данная osoba была внесена в список.

Свобода объединений

Отменить **все положения законодательства об иностранных агентах** как неправовых и дискриминационных. До их отмены отказаться от их применения. Все иски, штрафы и тюремные сроки по этому законодательству должны быть пересмотрены. Пострадавшим людям и организациям должны быть выплачены компенсации.

Отменить **все положения законодательства о нежелательных организациях**. Признание нежелательными фондов, имеющих партнёрские отношения с гражданским обществом России, фактически является уничтожением всего легального пространства для сотрудничества между представителями гражданского общества и ограничением сотрудничества исключительно до межгосударственного уровня, что неприемлемо для европейских партнеров. Все дела по сотрудничеству с нежелательными организациями должны быть пересмотрены, а жертвам должны быть выплачены компенсации.

Пытки, жестокое, бесчеловечное отношение

В качестве первого и немедленного шага в борьбе с пытками, **отдельное преступление «пытки, жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание» должно быть включено в Уголовный кодекс и соответствовать его международному определению**. Законодательство должно обеспечить надежные средства правовой защиты от пыток, эффективно и легко доступные для всех в России. В работу над законопроектом необходимо включить правозащитников, профильно занимающихся тематикой пыток.

Необходимо обеспечить **возможность проведения международного мониторинга мест заключения**, как обязательной гарантии соблюдения самого базового права человека на жизнь.

Честные выборы

Необходимо обеспечить **проведение парламентских выборов, гарантирующее легитимность законодательного органа власти**, а благодаря этому, надежность и предсказуемость в сотрудничестве с международным сообществом.

Возобновить работу над избирательным кодексом, подготовленным Ассоциацией Голос при участии экспертов ОБСЕ по выборам, принять его и провести внеочередные федеральные парламентские выборы с применением кодекса.

Снять необоснованные ограничения пассивного избирательного права: вернуть право быть избранным гражданам с иностранным видом на жительство, зарубежными финансовыми активами, осужденным без реального заключения, снизить сроки поражения в пассивном избирательном праве для отбывших свое наказание, вместе с параллельным пересмотром закона об экстремистской деятельности.

Обеспечить возможность **общественным объединениям непосредственно направлять наблюдателей.**

Обеспечить **публичность и прозрачность формирования избирательных комиссий всех уровней** через открытую процедуру номинирования кандидатов, освещения на сайтах комиссий и в СМИ процесса согласования и утверждения.

Перевести электоральные преступления в категорию тяжких. Признать подкуп избирателей только уголовным преступлением. Провести повторное расследование всех эпизодов, связанных с заявлениями о электоральных преступлениях за последние 10 лет, с предоставлением доступа к материалам расследования международным экспертам по выборам.



1. Свобода собраний

Являясь государством – участником Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и государством – участником Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), Россия приняла на себя ряд обязательств в сфере свободы собраний и объединений. Они основаны в том числе на прецедентных решениях Европейского суда по правам человека и на решениях Комитета по правам человека ООН, которые обобщены в Руководящих принципах по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии¹.

Федеральный закон №54-ФЗ от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — «Закон о собраниях») регулирует реализацию права на свободу собраний в Российской Федерации. С момента принятия он менялся 13 раз (из них один раз — по решению Конституционного суда). Практически все поправки ужесточали правила организации и проведения собраний, вводили дополнительные ограничения и требования к организаторам и участникам.

Первое значительное изменение закона последовало после событий на Болотной площади 6 мая 2012 года. Пакет поправок вводил ряд дополнительных требований к организаторам: запрещал лицам, имеющим судимость, выступать организаторами, вводил ответственность за превышение заявленной численности, запрещал агитацию до согласования с властями, а также вводил понятие «специально отведенных мест». Эти места определялись местными властями для приоритетного проведения публичных мероприятий. На практике введение подобных мест зачастую приводит к невозможности добиться согласования за их пределами.

Помимо правок в Закон №54-ФЗ, был значительно увеличен размер штрафов за нарушение правил организации публичных мероприятий, что превратило данные нарушения в наиболее сурово наказуемые. Также был введен дополнительный состав правонарушения — «организация массового одновременного присутствия и/или движения граждан». Это было сделано для того, чтобы ограничить спонтанные мероприятия, проводимые без уведомления.

1) Руководящие принципы по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ. Издание 2-е, Варшава – Страсбург, 2010 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237>

Данные поправки критиковались Венецианской комиссией,² однако ее основные рекомендации не учтены и по сей день. Напротив, ограничения были усилены последующими поправками, как в закон ФЗ№54, так и в соответствующие статьи КоАП и УК РФ. Эти поправки закрепляли тенденцию криминализации мирных протестных выступлений.

Запреты проведения публичных мероприятий и их последствия

Закон 2004 года не предусматривает прямые запреты публичных мероприятий, а лишь дает властям полномочия выдвинуть предложение об изменении времени и места. Незаконность прямых запретов подтверждал и Конституционный суд³. Но действующее законодательство не предусматривает никаких процедур согласования в ответ на «предложение» властей. Поэтому требование «согласования» превращается в *de facto* требование со стороны властей о запросе разрешения на проведение мероприятия.

Окончательное размытие уведомительного порядка завершилось поправками 2014 года. Организация и проведение массового мероприятия без предварительного уведомления властей стали наказываться административным арестом на срок до 10 суток. В соответствии с этими поправками любые нарушения организации публичных мероприятий, включая несвоевременное уведомление властей, могут повлечь за собой наказание в виде административного задержания на срок до 15 или 20 суток, в зависимости от последствий⁴.

В 2018 году была введена административная ответственность за «вовлечение несовершеннолетних», с наказанием для граждан в виде штрафа до 50 тысяч рублей или 15 суток ареста.

С 10 января 2021 года вступили в силу дополнительные поправки, которые запрещают любое иностранное или анонимное финансирование публичных мероприятий. Они обязывают организатора любого публичного мероприятия с количеством участников более пятисот человек предоставлять властям отчеты о своей финансовой деятельности. В ответ на предложение властей провести мероприятие в альтернативном месте и в альтернативное время, организатор обязан согласиться либо отменить мероприятие. Дополнительные ограничения введены для предварительной

2) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on Federal Law No.65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation, CDL-AD(2013)003 (11 March 2013). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)003-e)

3) Постановление Конституционного суда № 484-ОП от 2 апреля 2009 года URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-ot-02042009-n-484-o-p-po/>

4) Подробный анализ ограничений приводится в Меморандуме Комиссара по правам человека Совета Европы по свободе собраний в России. См. Follow-up memorandum of the Commissioner for human rights on freedom of assembly in the Russian federation. Strasbourg, 5 September 2017. URL: <https://rm.coe.int/follow-up-memorandum-on-freedom-of-assembly-in-the-russian-federation-/16807517aa>

агитации, связанной с акцией. Эти ограничения фактически дают дополнительные основания для произвольного запрета ранее согласованного мероприятия⁵. Возможность «согласования» и ранее была достаточной иллюзорной, а теперь и вовсе превратилась в фикцию.

Проведение в России Кубка конфедераций в 2017 году, а затем и чемпионата мира по футболу в 2018 году, дало властям дополнительный повод для ограничений в «согласованиях» публичных мероприятий. На основании Указа Президента⁶ в регионах, где проводились спортивные мероприятия, ввели «особые меры безопасности». В соответствии с ними все виды акций, «не связанные со спортивными событиями», должны были проводиться только в тех местах и в то время, которое определяют местные власти по согласованию с ФСБ. Теперь по усмотрению региональных властей вводился, по сути, особый правовой режим на отдельных территориях. Соответствующие ограничения на свободу собраний были введены даже не федеральным законом, а Указом Президента с последующим закреплением оснований для запретов на региональном уровне⁷.

В этих особых условиях под запрет попадали и одиночные пикеты, обычно не требующие согласования⁸. Впоследствии, во время пандемии COVID-19, абсолютные запреты на публичные мероприятия были введены в ряде регионов также на основании распоряжений, принятых на региональном уровне и вновь со ссылкой на требования безопасности.

Одиночные пикеты как форма выражения мнения также регулируются Законом №54-ФЗ. Он относит их к публичным мероприятиям, причем таким, которые не требуют уведомления. Распространение прямых запретов и разнообразных ограничений привело к возрастанию популярности этой формы протеста⁹. Однако изменения в законодательстве с 2012 года предоставляют судам возможность признавать серии одиночных пикетов единой акцией, распространяя на их участников ответственность за проведение мероприятия без уведомления¹⁰. Изменения декабря 2020 года распространяют такой подход и на очередь, которая ожидает участия в одиночном пикете. Помимо этого, с началом пандемии одиночные пикеты в ряде регионов (прежде всего

5) См. доклад Дениса Шедова для «ОВД-инфо» «Законодательные ограничения свободы собраний под конец 2020 года. Новые препятствия для собраний и одиночных пикетов, новые наказания для активистов и журналистов». 30 декабря 2020 года. URL: <https://ovdinfo.org/reports/zakonodatelnye-ogranicheniya-svobody-sobraniy-pod-konec-2020-goda>

6) Указ Президента РФ от 9 мая 2017 года № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // Российская газета, 11 мая 2017 года. URL: <https://rg.ru/2017/05/10/prezident-ukaz202-site-dok.html>

7) Права человека в Российской Федерации: сборник докладов о событиях 2017 года // Московская Хельсинкская группа. С. 64. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-pch-rf-v-2017.pdf>

8) Права человека в Российской Федерации: сборник докладов о событиях 2018 года // Московская Хельсинкская группа. С. 115. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/mhg-prava-cheloveka-rf-2018.pdf>

9) В частности, в таком формате проходили многие акции в защиту журналиста Ивана Голунова, задержанного по сфальсифицированному подозрению в распространении наркотиков. К такой же тактике прибегали активисты «Бессрочного пикета», которые добивались освобождения политзаключенных.

10) Конституционный суд России в Постановлении от 14 февраля 2013 года установил, что новые ограничения не противоречат основному закону и «направлены на воспрепятствование злоупотреблению правом не уведомлять органы публичной власти о проведении одиночного пикетирования» // Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 N 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко”.

в Москве и Санкт-Петербурге) попадали под антиковидные ограничения¹¹. Примечательно, что снятие ограничений на проведение других мероприятий, не связанных с публичным обсуждением общественно-значимых вопросов, не приводило к отмене ограничений на пикетирование¹², и это свидетельствует о том, что препятствование выражению мнения является одной из ключевых целей ограничительных мер.

Фактическая невозможность согласования привела к тому, что значительное количество желающих провести публичное мероприятие, критикующее власть, стали попросту пренебрегать нормами об уведомлениях, и процент мероприятий без уведомления существенно вырос¹³. Это привело к дополнительному росту напряжения между протестующими и силами правопорядка. Последние рассматривают любое подобное мероприятие как незаконное, а следовательно, подлежащее разгону в том числе с применением силы, задержанием участников и привлечением их к ответственности — причем вне зависимости от наступления вредных последствий или их реальных рисков¹⁴. Более того, преследованиям по обвинению в организации несогласованных публичных акций подвергаются даже лица, публично упоминающие в интернете о планируемых акциях, не согласованных с властями.

Дополнительное регулирование ограничений на региональном уровне

Оспорить законодательные ограничения на свободу собраний сложно еще и потому, что значительные полномочия были переданы на уровень субъектов Российской Федерации. Они регулируют порядок подачи уведомлений и их согласование. На уровне субъектов РФ решается, где можно проводить мероприятия и какая у них должна быть численность. Также регулируется минимальное расстояние между лицами, участвующими в пикетировании.

11) См. анализ Роман Киселёва, руководителя правовых программ Московской Хельсинкской группы, «О законности запрета одиночных пикетов и собраний под предлогом пандемии: от норм до здравого смысла». URL: <https://mhg.ru/o-zakonnosti-zapreta-odinichnyh-piketov-i-sobranii-pod-predlogom-pandemii-ot-norm-do-zdravogo-0>

12) См. статью «В России под видом борьбы с коронавирусом запретили не только митинги, но и одиночные пикеты» // Медуза, 21 июля 2021 г. URL: <https://meduza.io/feature/2021/07/21/v-rossii-pod-vidom-borby-s-koronavirusom-zapretili-ne-tolk-mitingi-no-i-odinichnye-pikety-meduza-vyuasnila-kak-eto-proizoshlo>. В качестве примера можно также посмотреть на перечисление масштабных мероприятий, привлекающих десятки тысяч посетителей и не отмененных в связи с пандемией — см. сообщение Официального сайта Администрации Санкт-Петербурга о развитии событийного туризма в 2020 году. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_tourism/statistic/

13) Стоит отметить, что мероприятия, инициированные или открыто поддерживаемые властями, или массовые акции без общественно-политического содержания, как правило, не встречают препятствий при согласовании или же вообще не сталкиваются с требованиями согласований. Отдельно стоит рассматривать использование спортивных и развлекательных событий и мероприятий как повода для ограничения или запрета мероприятий общественно-политической направленности.

14) На недопустимость подобной практики указывал, в частности, Комиссар по правам человека Совета Европы в своем комментарии «Российская Федерация: несоблюдение прав человека при проведении мирных протестов» и соответствующем письме, направленном Министру внутренних дел Российской Федерации. Подробнее см. по ссылке: https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/russian-federation-failure-to-respect-human-rights-while-policing-peaceful-protests?_101_INSTANCE_ugj3i6qSEkhZ_languageId=ru_RU

Часть регионов активно пользуется этими возможностями, чтобы ввести дополнительные территориальные запреты. Так, в соответствии с анализом «ОВД-инфо», в 64 субъектах РФ запрещено проводить акции у зданий образовательных учреждений, а на Камчатке и в Липецкой области акции запрещены в радиусе ста метров от детских площадок¹⁵. Такое разнообразие ограничений по месту проведения мероприятий часто делает достижение их целей невозможным, так как не дает шанса провести их в зоне видимости и слышимости ключевых адресатов.

Постановление ЕСПЧ по делу 57818/09 «Лашманкин и другие против России» от 29 мая 2017 года прямо указывает на целый спектр проблем со свободой собраний в России, а Комитет министров Совета Европы, в рамках контроля за исполнением решений ЕСПЧ, оценивал ход исполнения властями России этого постановления. Отмечая ряд положительных моментов, Комитет министров все же пришел к выводам, что «несмотря на четкие и неоднократные указания Европейского суда и Комитета, удовлетворительной законодательной реформы для приведения законодательной базы в соответствие с требованиями статьи 11 (Европейской конвенции по правам человека) не состоялось»¹⁶. Одно из ключевых требований Комитета Министров — введение надлежащих правил уведомления и ограничение дискреции местных властей при согласовании публичных мероприятий, а также узаконивание стихийных собраний¹⁷.

Массовые задержания

За редким исключением массовые публичные мероприятия, проводимые без согласования, сопровождаются массовыми задержаниями, чаще всего с необоснованным применением силы к участникам протестов и прохожим.

Официальные данные о количестве задержанных чаще всего недоступны или серьезно расходятся с теми, что собраны независимыми наблюдателями. С декабря 2011 года в России действует независимая гражданская инициатива «ОВД-инфо». Она собирает информацию о числе задержанных и о случаях ограничения публичного протеста. Так, с 4 декабря 2011 года по 31 декабря 2012 года в Москве и нескольких городах ближайшего Подмосковья «ОВД-инфо» зафиксировала сведения о 5169 политически

15) См. сайт спецпроекта «ОВД-инфо» «Территория нельзя» (URL: <https://tn.ovdinfo.org>) и доклад «ОВД-инфо» от 15 июля 2020 года «Запреты на акции у школ, больниц, храмов и военных объектов» (URL: <https://ovdinfo.org/reports/zaprety-na-akcii-u-shkol-bolnic-hramov-i-voennyh-obektov>)

16) Решение Комитета министров от 9 июня 2021 г., п. 10. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a2c0ff

17) Коалиция правозащитных организаций, в число которых входят Московская Хельсинкская группа, «ОВД-инфо», Правозащитный центр «Мемориал», Фонд «Общественный вердикт» обратились в декабре 2020 года к лидерам фракций Государственной Думы, а затем к уполномоченным государственным органам с просьбой содействовать в разрешении на федеральном уровне системных проблем со свободой собраний в контексте исполнения Постановления ЕСПЧ по делу Лашманкина и продолжают взаимодействовать с ними по этому вопросу. См.: Правозащитники обратились к Уполномоченной по правам человека и в Госдуму по проблеме свободы собраний // Сайт Правозащитного Центра «Мемориал», 25.12.2020. URL: https://memohrc.org/ru/news_old/pravozashchitniki-obratilis-k-upolnomochennoy-po-pravam-cheloveka-i-v-gosdumu-po-probleme

мотивированных задержаниях в ходе 228 мероприятий (1312 задержаний в декабре 2011 года и 3857 в 2012 году)¹⁸. С 1 января по 31 декабря 2013 года «ОВД-инфо» сообщало о 1463 задержаниях в ходе 169 мероприятий в Москве и Московской области. В Санкт-Петербурге и Ленинградской области за год были собраны данные о задержаниях 461 человек на 42 мероприятиях; в Нижнем Новгороде и Воронеже (и соответствующих областях) — о 81 и 33 задержаниях на 19 и 5 мероприятиях соответственно¹⁹. Для сравнения: в течение 2018 года в Москве были задержаны по меньшей мере 1429 человек на 170 мероприятиях, в Санкт-Петербурге — 541 человек в ходе 79 мероприятий²⁰ — несмотря на ужесточение регулирования, усиливающееся давление и существенные наказания, цифры оставались сопоставимыми. В то же время только на череде московских акций с 14 июля по 31 августа 2019 года (протесты вокруг недопуска к выборам в московский парламент ряда независимых кандидатов) общее число задержанных превысило 2700 человек²¹.

В 2020 году в «ОВД-Инфо» поступила информация о 2435 задержаниях в 56 регионах России. Как минимум треть этих задержаний приходилась на одиночные пикеты²². А во время последней волны массовых выступлений января – февраля 2021 года по данным «ОВД-Инфо» в России было задержано уже более 11 тысяч человек²³. В официальном ответе Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека представительство России при ООН называет 17,6 тысяч задержанных²⁴. Только в Москве под административный арест по обвинению в нарушении порядка проведения публичного мероприятия отправили 942 человека, что в три раза больше, чем за пятнадцать предыдущих лет²⁵. Схожие антирекорды были установлены и в других городах, например в Уфе или Воронеже²⁶. Ненадлежащие условия содержания значимой части этих людей как во время задержания, так и во время отбывания ареста до настоящего момента являются предметом обжалования.

Это дает основания говорить о закреплении практики неизбирательных массовых задержаний, которые, согласно позиции Комитета по правам человека ООН, носят неправомерный характер в той мере, в которой направлены на пресечение собрания, а не на предотвращение конкретных неправомерных действий²⁷.

18) Человек из автозака: политические задержания в Москве. Годовой доклад ОВД-Инфо за 2012 год // Сайт «ОВД-инфо». URL: <https://reports.ovdinfo.org/2012/report/ru>

19) Протест на тормозах: политические задержания в 2013 году. Годовой доклад ОВД-Инфо за 2013 год // Сайт «ОВД-инфо». URL: <http://reports.ovdinfo.org/2013/>

20) Задержания на публичных акциях // Сайт «ОВД-инфо». URL: <https://data.ovdinfo.org/detentions/>

21) Обзор Московской Хельсинской Группы «Грустное, радостное и спорное в сфере прав человека в России. 2019 год». URL: https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-za_2019-god.pdf

22) Объединенный доклад правозащитных организаций для Комитета министров Совета Европы «Нерешенные в 2020 году проблемы со свободой собраний в России» от 10 июня 2021 года. URL: <https://ovdinfo.org/report/lashmankin-i-drugie-protiv-rossiyskoj-federacii#2>. Официальная статистика МВД, опубликованная в отчете Уполномоченного по правам в Российской Федерации за 2020 год, практически такая же – 2452 задержания. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020>.

23) См. доклад «ОВД-инфо» от 19 февраля 2021 года «Пресечение мирных протестов января-февраля 2021 года в России». URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-suppression#4>

24) 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 / Reference: AL/RUS/2/2021 // URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36154>

25) Доклад «ОВД-инфо» от 19 февраля 2021 года «Пресечение мирных протестов января-февраля 2021 года в России». URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-suppression#12>

26) См. сайт инициативной группы по разбору последствий протестных выступлений в Воронеже «После протеста». URL: <http://posleprtesta.org/>

27) Комитет по правам человека. Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21). URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICaQhKb7yhSrdb0H115979OVGGb%2BW>

Чрезмерное применение силы правоохранительными органами

Существенной проблемой является агрессивная тактика полиции при сопровождении публичных мероприятий. В докладе «Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений» эксперты «ОВД-Инфо» Наталья Смирнова и Денис Шедов отмечают: «Окружение протестующих, вытеснение их на проезжую часть, создание давки могут провоцировать страх и изолированные случаи ответного насилия со стороны протестующих или прохожих. В результате власти представляют весь протест в качестве «не мирного», а при разбирательстве конкретного случая насилия в отношении полицейских не учитываются агрессивные действия самих полицейских»²⁸.

По словам руководителя правовых программ Московской Хельсинкской группы Романа Киселёва, Россия неоднократно заявляла о том, что приняла специальное руководство для сотрудников правоохранительных органов по охране общественного порядка во время массовых публичных мероприятий, однако это руководство «для внутреннего пользования», недоступное для общества, и не ясно, насколько оно в действительности нацелено на фасилитацию свободы собраний и как соотносится с международными стандартами²⁹.

Распространение и поощрение подобных тактик и игнорирование стандартов полицейской деятельности, которая бы соответствовала правам человека (human rights compliant policing)³⁰, ведут к чрезмерному полицейскому насилию на публичных мероприятиях. Насилие проявляется в неизбирательном и непропорциональном применении силы. Физическая сила и спецсредства используются с нарушением установленного порядка: не учитывается характер и степень опасности действий лиц, не учитывается сила оказываемого ими сопротивления, отсутствует стремление минимизировать ущерб, не оказывается первая помощь. Также полицией нарушаются соответствующие запреты и ограничения: удары палкой по голове, шее, ключичной области, животу и т. п.³¹

Основной проблемой остается вопрос безнаказанности. Последний публично известный эпизод привлечения к уголовной ответственности полицейского за чрезмерное применение силы в контексте публичных мероприятий датирован 2011 годом³². Несмотря на множественные документально зафиксированные эпизоды

РАХj3%2Bho0P51AAHSqSubYW2%2FROAag545hCEpG5u5zQsDpYQPUSNeyb456XRPbWnwZ%2Bpk4wqETaf037bwQ9eOWaCR

28) Доклад для проекта ReForum «Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений». URL: <https://reforum.io/contents/uploads/2021/06/ovd-web.pdf>

29) Роман Киселёв. Россия на пути к свободе собраний. Проблемы и инструменты изменений // Сайт проекта ReForum. URL: <https://reforum.io/blog/2021/06/10/rossiya-na-puti-k-svobode-sobranij/>

30) В частности, UN's Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990), UN Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement (2020), а также Руководство ОБСЕ по демократическим основам полицейской деятельности (2008)

31) Применение спецсредств во время разгона протеста проанализировано в частности в докладе Правозащитной группы Агора «Техника разгона». URL: https://www.agora.legal/fs/a_delo2doc/188_file.pdf

32) Куйбышевский районный суд Петербурга 26 декабря 2011 года приговорил Вадима Бойко к 3,5 годам лишения свободы условно, с испытательным сроком 2 года, за удары по голове во время митинга 31 июля 2010 года в Санкт-Петербурге. См.: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D0%B9%D0%BA%D0%BE_%D0%92%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0

чрезмерного применения силы, в том числе с явным нарушением установленных правил, органы следствия не находят в них состава преступления либо в принципе отказываются возбуждать уголовные дела в отношении силовиков. Даже те примеры, которые широко освещались в СМИ³³, не получили продолжений в виде уголовных дел.

Напротив, многие жертвы полицейского насилия опасаются, что если потребовать расследования, то можно стать фигурантом уголовного дела, и быть обвиненным в насилии в отношении правоохранителей³⁴. Проблема безнаказанности усугубляется сложностью публичной идентификации — сотрудники Росгвардии на публичных мероприятиях сохраняют полную анонимность, а у полицейских нет ответственности за сокрытие и без того плохо читаемых нагрудных знаков³⁵. Встречается практика, когда лица сотрудников полностью скрыты масками, в то время как соответствующие европейские стандарты требуют, чтобы эта практика строго контролировалась и использовалась только в исключительных случаях³⁶. Про необходимость идентификации сотрудников полиции на публичных мероприятиях в России отдельно упоминает Комиссар по правам человека в своем обращении 2019 года к министру внутренних дел, отмечая это как важную гарантию против жестокого обращения и безнаказанности³⁷.

Проблемы административной ответственности участников публичных мероприятий

Каждая волна массовых выступлений сопровождается кампанией судебных репрессий в отношении ее участников. С ужесточением наказания за нарушения на публичных мероприятиях (пакет поправок 2014 года) резко возросло число административных арестов по данным статьям³⁸. Наличие ареста в качестве санкции за подобные нарушения позволило полиции удерживать граждан в отделениях до 48 часов. В сочетании с ненадлежащими условиями содержания³⁹, грубым, унижа-

³³ <https://www.kommersant.ru/doc/4234059> или дело

Мargarиты Юдиной — см. статью издания «Медиазона»: <https://zona.media/article/2021/03/25/yudina>

³⁴ Интервью с представителями таких правозащитных организаций, как Фонд «Общественный вердикт» и «Комитет против пыток», которые помогают пострадавшим от полицейского насилия.

³⁵ Проблема анонимности сотрудников полиции и военнослужащих Росгвардии на публичных мероприятиях стала предметом отдельной общественной кампании «Правопорядковый номер». См. ее сайт: <https://pravnomer.ru/>

³⁶ См. 28-й ежегодный отчет Европейского комитета по предотвращению пыток, пункт 64 (<https://rm.coe.int/16809420e3>) и 14-й Общий отчет ЕКПП, пункт 3 (<https://rm.coe.int/16806cd08c>)

³⁷ Письмо Комиссара по правам человека Совета Европы Министру внутренних дел Российской Федерации Исх. №: CommHR/DM/sf 028-2019 от 2 августа 2019 г. URL: <https://rm.coe.int/letter-to-/168096a30b>

³⁸ См. данные статистики Судебного департамента, в частности приведенные в ежегодном Докладе Московской Хельсинкской группы за 2015 год «Права человека в Российской Федерации: сборник докладов о событиях 2015 года». URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/files/2015-prava-cheloveka-rf-mhg.pdf>

³⁹ Доклад «ОВД-инфо» от 19 февраля 2021 года «Пресечение мирных протестов января-февраля 2021 года в России». URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-suppression#7>

ющим, а порой бесчеловечным и жестоким обращением⁴⁰, а также систематическими отказами в доступе защитников⁴¹, это создает дополнительные возможности давления и формирует «охлаждающий эффект» для реализации свободы собраний.

Когда резко ужесточилась ответственность за повторные «нарушения», в зоне риска оказались лица, ранее уже привлеченные к административной ответственности. За повторное нарушение порядка организаций или проведения собраний ч. 8 ст. 20.2 КоАП РФ предусматривает штраф в размере от 150 до 300 тысяч рублей⁴², или обязательные работы на срок от 40 до 200 часов, или административный арест на срок до 30 суток. Такое наказание, по сути, приближается к уголовно-правовому, но не предусматривает дополнительных процессуальных гарантий, которые установлены для обвиняемых в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом. Ключевой проблемой становится несовершенство административного судопроизводства. Оно в этой части приобретает четко выраженный репрессивный характер, не предусматривает ни гарантий состязательности сторон, ни гарантий права на защиту, ни даже письменного протоколирования хода судопроизводства⁴³.

Уголовное преследование участников публичных мероприятий

Тенденцию к ужесточению наказания за участие в публичных мероприятиях (вне зависимости от степени реального риска или ущерба жизни, здоровью или имуществу) закрепляет статья 212.1 УК РФ, введенная в 2014 году и сразу ставшая основанием для возбуждения уголовных дел. Первым прецедентом стало осуждение Ильдара Дадина, приговоренного по этой статье к 3 годам лишения свободы в декабре 2015 года. Широкая общественная кампания возмущения привела к отмене приговора и прекращению уголовного дела после 14 месяцев фактически отбытого наказания. Увы, Конституционный суд, куда Дадин обратился с требованием признать ст. 212.1 УК РФ противоречащей Конституции, хоть и указал на то, что данная статья может применяться только в том случае, если действия митингующего повлекли за собой вред гражданам, общественной безопасности или конституционно охраняемым цен-

40) Доклад ОВД-инфо от 19 февраля 2021 года «Пресечение мирных протестов января-февраля 2021 года в России». URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-suppression#6>

41) Данная проблема обобщена в обзоре на сайте Института права и публичной политики (<https://ilpp.ru/legal-practice/krepost>). Противодействию систематическому недопуску защитников посвящена также кампания «ОВД-инфо» «Разрушим «Крепость»» (<https://krepost.ovdinfo.org/>)

42) Также стоит учитывать, что несвоевременная оплата штрафа влечет наложение дополнительного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного (тем самым увеличивая изначальную сумму втрое) либо административный арест на срок до 15 суток, либо обязательные работы на срок до 50 часов

43) Для анализа системных проблем законодательства об административной ответственности см. экспертное заключение Сергея Голубка на законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» для Фонда «Общественный вердикт» от 31 мая 2012 г. URL: http://publicverdict.ru/topics/lib_law/10292.html

ностям, не усмотрел в ней ни недопустимого вмешательства в свободу собраний, ни нарушения принципа *non bis in idem* (недопустимость двойного наказания за одно и то же правонарушение — сначала в административном, а затем в уголовном порядке).

В настоящее время статья продолжает применяться, в том числе без учета ограничений, установленных соответствующим Постановлением КС. В частности, в 2019 году Константин Котов был приговорен по ст. 212.1 УК РФ к четырем годам лишения свободы. После определения Конституционного суда, вынесенного по обращению Котова, приговор был смягчен до полутора лет, но не отменен. В декабре 2020 года по этой же статье осудили университетского преподавателя и муниципального депутата Юлию Галямину. В октябре 2021 года к сроку в год и три месяца колонии был приговорен экоактивист Вячеслав Егоров. Во всех приведенных эпизодах суды не оценивали реальную опасность действий обвиняемых, ограничиваясь формальной стороной — наличием трех вступивших в силу протоколов об административных правонарушениях, связанных с публичными мероприятиями.

Уголовное преследование участников протестных выступлений является устойчивой тенденцией, начиная с последствий шествия и митинга 6 мая 2012 года. Тогда изначальное мероприятие было согласовано, но в результате последующих ограничений и действий властей, и в особенности полиции, перешло в физические столкновения. Данные события стали основанием для возбуждения уголовных дел по статье 212 УК РФ («Массовые беспорядки»), а для ряда протестующих — еще и по статье 318 УК РФ («Применение насилия в отношении представителя власти»). Подробный анализ, проведенный Международной экспертной комиссией по оценке этих событий⁴⁴, указал на то, что ни один из инцидентов с насильственными действиями не соответствовал пределам применения ст. 212 о массовых беспорядках, а в ходе полицейской операции были задержаны преимущественно случайные лица.

Прецедентное право Европейского суда по правам человека предусматривает, что единичные случаи спонтанно возникающего насилия, совершаемого в ходе демонстрации, не могут оправдывать обширные ограничения или разгон собраний и их мирных участников⁴⁵. Но попытки произвольного толкования понятия «массовые беспорядки» в отношении публичных мероприятий, которые носили преимущественно мирный характер, были предприняты и впоследствии, в частности в отношении выступлений крымских татар во время аннексии Крымского полуострова в 2014 году («Дело 26 февраля»)⁴⁶, а затем во время протестов 2019 года в Москве («московское дело»)⁴⁷ и, наконец, в том же году в Ингуше-

44) Сайт Международной экспертной комиссии по оценке событий 6 мая 2012 года на Болотной площади в Москве. URL: <http://6maycommission.org/>

45) Постановление ЕСПЧ от 25 июля 2017 г. по делу № 31475/10 «Анненков и другие против России», пункты 98 и 124-126. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/documents/human-rights?item=50485353>

46) См. гид «ОВД-инфо» по делу «26 февраля». URL: <https://ovdinfo.org/story/delo-26-fevralya>

47) См. сайт кампании «Арестанты дела 212». URL: <https://delo212.ru/about>

тии — после массовых выступлений против передачи части земель республики соседней Чечне⁴⁸.

По «московскому делу» по разным составам УК РФ осудили 18 человек, из которых к реальным срокам заключения приговорили 11 человек (в среднем — 3,22 года лишения свободы), к условным срокам — 4 человека (в среднем — 2 года условно)⁴⁹.

Особенно масштабно уголовные дела в отношении участников протестов заводили в 2021 году. Это было ответом на массовые выступления, спровоцированные задержанием Алексея Навального после его отравления и возвращения в Россию и публикацией материалов о дворце Путина. По «дворцовому делу» «ОВД-инфо» насчитало более 90 уголовных дел, возбужденных в отношении участников протеста с общим числом фигурантов более 157 человек⁵⁰. По данным проекта PolitPressing.org, который собирает информацию о политических преследованиях в России, в 2021 году уголовному преследованию в связи с публичными мероприятиями подверглись 183 человека (для сравнения — в 2018 году в данной категории числились 37 человек)⁵¹.

Преследование журналистов и наблюдателей

Важным свидетельством пренебрежительного отношения к проявлениям свободы собраний является применение силы и задержание в отношении журналистов, а также гражданских наблюдателей. И журналисты, и гражданские наблюдатели осуществляют общественно значимую функцию по сбору и распространению информации о ходе массовых акций или же выполняют важную роль «сторожевого пса», фиксирующего и докладывающего о нарушениях и злоупотреблениях⁵².

Так, Комиссар по правам человека Совета Европы указывает, что после акции 27 июля 2019 года она получила информацию о том, что сотрудники правоохранительных органов применяли силу против и/или задержали по меньшей мере пятнадцать журналистов, которые освещали протесты в этот день. Некоторые из них получили травмы, и им понадобилась медицинская помощь⁵³.

48) «Ингушское дело»: кого судят за протесты против изменения границы с Чечней // Сайт «ОВД-инфо». URL: <https://ovdinfo.org/articles/2020/04/15/ingushskoe-delo-kogo-sudyat-za-protesty-protiv-izmeneniya-granicy-s-chechney-gid>

49) Обзор Московской Хельсинской Группы «Грустное, радостное и спорное в сфере прав человека в России. 2019 год». URL: https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-za_2019-god.pdf

50) См. сайт кампании «ОВД-инфо» по «дворцовому делу». URL: <https://palace.ovdinfo.org/>

51) PolitPressing.org — сайт мониторинга политических репрессий в современной России. URL: <https://politpressing.org/>

52) Несмотря на то, что наблюдатели не являются участниками публичных мероприятий, они, как подчеркивает Комитет по правам человека ООН в своих Замечаниях общего порядка № 37 о праве на мирные собрания, играют особо важную роль в полном осуществлении свободы собраний. Эти лица имеют право на защиту, им не может быть запрещено наблюдение за публичными мероприятиями, в том числе в части мониторинга действий сотрудников правоохранительных органов, даже если собрание, за которым они наблюдают, объявлено незаконным или разогнано.

53) Письмо Комиссара по правам человека Совета Европы Министру внутренних дел Российской Федерации Исх. №: CommHR/DM/sf 028-2019 от 2 августа 2019 г. URL: <https://rm.coe.int/letter-to-/168096a30b>

Профсоюз журналистов и сотрудников СМИ сообщал о том, что во время массовых публичных выступлений в Хабаровске в 2020 году в отношении журналистов и блогеров, освещающих протесты, применялась «тактика арестных каруселей»⁵⁴.

По данным Союза журналистов России (СЖР), на акциях зимы 2021 года имели место более 200 нарушений прав журналистов в 40 регионах России. Более 40 журналистов были задержаны и как минимум один пострадал. 31 января того же года уже около 60 журналистов были задержаны и шесть человек «попали под дубинки»⁵⁵. «ОВД-Инфо» известно о более чем 150 арестах журналистов, освещавших протесты в это время⁵⁶. Сотрудники полиции использовали против журналистов дубинки и электрошокеры, некоторые журналисты получили травмы головы.

В ходе акции 31 января в Москве были целенаправленно задержаны двое наблюдателей Объединенной группы общественного наблюдения, они осуществляли открытый мониторинг и предварительно уведомили об этом МВД и Росгвардию. В уведомлении была четко обозначена их роль и функция, а на акции они были в специальных жилетах и с бейджами с надписью «Наблюдатель». Полицейские не могли не знать, что задерживают наблюдателей, которые открыто и законно осуществляют сбор информации. Ни аргументы защиты, ни ссылка на международные обязательства и стандарты, ни документально зафиксированный на видео момент произвольного задержания не подействовали и в суде — наблюдатели получили 4 суток ареста и теперь просят ЕСПЧ признать нарушения обязательства государства оказывать содействие и защищать наблюдателей на публичных мероприятиях⁵⁷. Со схожими препятствиями столкнулись общественные наблюдатели от Комитета против пыток в Пятигорске, Оренбурге и Нижнем Новгороде, участник Объединенной группы общественного наблюдения в Сыктывкаре⁵⁸.

Дополнительные тревожные тенденции

С недавнего момента распространена тактика отключения или ограничения трафика мобильного интернета в местах проведения собраний⁵⁹. Также власти начали

54) См. сайт Профсоюза журналистов и сотрудников СМИ. «Протестный Хабаровск хотят отрезать от информации» от 19 ноября 2020 г. с обновлением от 5 декабря 2020 г. URL: https://profjur.org/khabarovsk_journalists/

55) «У журналистов „Новой газеты“, освещавших протесты, не выявили травм» // РИА Новости, 10 марта 2021 г. URL: <https://ria.ru/20210310/zhurnalisty-1600596161.html>

56) См. доклад «ОВД-инфо» от 19 февраля 2021 года «Пресечение мирных протестов января-февраля 2021 года в России». URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-supression#1>

57) См. сообщение Московской Хельсинкской группы: «МХГ направила в ЕСПЧ жалобу на задержание общественного наблюдателя на акции 31 января». URL: <https://mhg.ru/news/mhg-napravila-v-espch-zhalobu-na-zaderzhanie-obshchestvennogo-nablyudatelya-na-akcii-31>

58) См. заявление Совета Московской Хельсинкской группы от 15 февраля 2021 года. «МХГ требует от властей выполнять обязательства по содействию работе общественных наблюдателей». URL: <https://mhg.ru/news/mhg-trebuuet-ot-vlastey-vypolnyat-obyazatelstva-po-sodeystviyu-rabote-obshchestvennyh>

59) См. обращение Международной правозащитной группы «Агора» к спецпроцедурам ООН в связи с отключением интернета и мобильной связи во время протестов в России: «„Агора“ пожаловалась в ООН на отключение интернета и

использовать систему распознавания лиц, чтобы идентифицировать протестующих и впоследствии привлекать их к ответственности. Ранее эти технологии были введены для контроля соблюдения карантинных мер⁶⁰.

Веб-сайты, публикующие информацию о протестах, подвергаются блокировкам со стороны Роскомнадзора, а люди, распространяющие призывы к участию, — арестам и штрафам по обвинению в организации несогласованных мероприятий⁶¹. В дополнение к запретам распространять информацию о несогласованных публичных мероприятиях разворачиваются полномасштабные кампании по запугиванию потенциальных участников, в том числе с угрозами отчисления из университета или увольнения с работы, визитами полицейских по домашним адресам, вынесению предупреждений и т. п.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации по улучшению свободы собраний в России можно разделить на два больших направления:

- 1) законодательные улучшения;
- 2) изменения правоприменительной практики.

По первому направлению Московская Хельсинкская группа разработала комплексный проект поправок, основанный на международных стандартах⁶². Указанные изменения во многом совпадают с предложениями экспертов «ОВД-Инфо» из доклада для проекта ReForum⁶³.

По второму направлению (изменение правоприменительной практики) необходимо:

1. Проявлять лояльность в отношении несогласованных, но мирных публичных мероприятий. Предоставить возможность проводить спонтанные мероприятия и отменить санкции за информирование о несогласованных акциях.
2. Проявлять лояльность к малочисленным акциям, которые не создают серьезных препятствий для движения транспорта и пешеходов.

мобильной связи во время протестов в России» // Медуза, 5 августа 2019 г. URL: <https://meduza.io/news/2019/08/05/agora-pozhalovalas-v-oon-na-otklyuchenie-interneta-i-mobilnoy-svyazi-vo-vremya-protestov-v-rossii>

60) См. объединенный доклад правозащитных организаций для Комитета министров Совета Европы «Нерешенные в 2020 году проблемы со свободой собраний в России» от 10 июня 2021 г. URL: <https://ovdinfo.org/report/lashmankin-i-drugie-protiv-rossiyskoj-federacii#2>

61) См. доклад «ОВД-инфо» от 19 февраля 2021 года «Пресечение мирных протестов января-февраля 2021 года в России». URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-supression#11>

62) МХГ разработала комплексный проект поправок в закон о собраниях // Сайт Московской Хельсинкской группы, 1 ноября 2020 г. URL: <https://mhg.ru/news/mhg-razrabotala-kompleksnyy-proekt-popravok-v-zakon-o-sobraniyah>. Подробный документ с указанием конкретных статей законодательства представлен по ссылке: https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/popravki-ot_-mhg-v-zakon-o-sobraniyah.pdf

63) Доклад для проекта ReForum «Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений». URL: <https://reformum.io/contents/uploads/2021/06/ovd-web.pdf>. Значимая часть приведенных ниже рекомендаций повторяют или переформулируют приведенные в указанном докладе

3. Признать, что публичные мероприятия — легитимное использование городского пространства — и отдавать им приоритет в случае конфликта со спортивными, культурными и другими массовыми мероприятиями, организуемыми и поощряемыми властями.
4. Ввести четко прописанные и понятные согласительные процедуры на случай несогласия с заявленным временем и местом проведения.
5. Исключить одиночные пикеты из ограничений, которые введены для массовых публичных мероприятий.
6. Отказаться от практики массовых и произвольных задержаний. Ввести обучение сотрудников правоохранительных органов тактикам и методам охраны общественного порядка, основанным на принципах прав человека. Соответствующие инструкции должны быть доступны полиции и военнослужащим Росгвардии.
7. Ввести практику разбора полицейских тактик после каждого публичного мероприятия с применением силы.
8. Прибегать к задержаниям лишь в крайних случаях для предотвращения или приостановления правонарушения, когда иные средства не позволяют достичь результата.
9. Прекратить цензуру баннеров и плакатов, используемых во время публичных мероприятий.
10. Поощрять и содействовать работе общественных наблюдателей.
11. Ввести четкую и хорошо различимую идентификацию полицейских и военнослужащих, участвующих в охране порядка во время публичных мероприятий.
12. Расследовать каждый случай чрезмерного применения силы и привлекать к ответственности виновных.
13. Отказаться от уголовного преследования за «неоднократное» нарушение законодательства о публичных мероприятиях (статья 212.1 УК), и не применять указанную статью до ее полной отмены.

Список можно продолжить, в том числе с участием правозащитных организаций, у которых есть подробно разработанные предложения по отдельным пунктам. При этом трудно не согласиться с экспертами — авторами доклада для проекта ReForum⁶⁴, что свобода мирных собраний — не изолированная сфера и серьезные продвижения невозможны без изменения широкого контекста. Контекста, связанного с общим качеством работы правоохранительных органов, судов, мест принудительного содержания, а также с возможностями гражданских организаций участвовать в активном диалоге с властями, формулировать и предлагать рекомендации для них.

64) Там же

2. СМИ и свобода слова

Уничтожение пространства общественной дискуссии и профессиональной экспертизы, уголовные и административные преследования за высказывания, законодательство об исторической памяти. Международные обязательства России в области свободы слова, свободы информации и интернета

Свобода выражения мнения и свобода информации играют ключевую роль в развитии демократического общества, являются необходимым и базисным условием для осуществления других прав человека.

Данные свободы гарантируются международными и региональными договорами. Содержание свобод раскрывается в общепризнанных стандартах и практике региональных международных судов и институтов, таких как Европейский суд по правам человека, Комиссия ООН по правам человека. Свобода выражения мнения и свобода информации — фундаментальные и всеобщие права, и формулировки этих понятий практически одинаковы во всех международных документах.

Ключевые международные нормы о свободе слова содержатся в следующих международных и региональных договорах:

- Всеобщая декларация прав человека⁶⁵;
- Международный пакт о гражданских и политических правах⁶⁶, принятый в развитие Всеобщей декларации. В статье 19 данного пакта содержится формулировка, схожая с представленной во Всеобщей Декларации, но более детально раскрывающая содержание понятий «свобода слова» и «свобода информации»;
- Заключительный акт Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе⁶⁷, подписание которого ознаменовало создание Организации по безопасности и сотрудни-

65) Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, доступна на официальном сайте ООН. URL: <http://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/>

66) Международный пакт о гражданских и политических правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. Полный официальный текст на русском языке доступен на официальном сайте ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>

67) Заключительный акт Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Принят в Хельсинки, Финляндия, 1 августа 1975 г., 14 I.L.M. 1292. Опубликован на официальном сайте ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

честву в Европе (ОБСЕ). В названном документе государства-участники заявили, что «будут [...] поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития»⁶⁸. Государства-участники взяли на себя отдельные обязательства в информационной сфере, заявив о намерениях «улучшить распространение, доступ и обмен информацией» с целью «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»⁶⁹;

- Конвенция СНГ о правах человека и основных свободах. Статья 11 данной Конвенции гарантирует право на свободу выражения мнения и немногим отличается от статьи 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

Свобода выражения мнения и свободный обмен информацией, в том числе и в интернете, гарантируются различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразила Россия. К ним, помимо упомянутого выше Заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, также относятся:

- Заключительный документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению⁷⁰;
- Заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году⁷¹;
- Хартия европейской безопасности ОБСЕ, принятая во время встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле⁷².

В частности, в п. 26 Хартии европейской безопасности ОБСЕ говорится: «Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества»⁷³.

68) Там же

69) Там же

70) Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 г. См., текст на русском языке на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. URL: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf

71) На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском языке на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf

72) Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год. Текст Хартии на русском языке доступен на официальном сайте ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

73) Там же

В цифровую эпоху это в полной мере относится и к интернету, упомянутому в Решении Постоянного совета ОБСЕ No 633, где государства-участники обязались «...предпринять меры к тому, чтобы Интернет оставался открытой и общедоступной платформой для свободы убеждений и свободного выражения мнений, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека»⁷⁴.

Для международного сообщества также важны Совместные декларации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика Организации американских государств (ОАГ) по вопросу свободы выражения мнения и Специального докладчика по вопросу о свободе выражения мнения и доступа к информации в Африке. Среди недавних значимых Совместных деклараций следует назвать Совместную декларацию об универсальности и праве на свободу выражения мнения⁷⁵, принятую 6 мая 2014 года, и Совместную Декларацию о свободе выражения мнения, а также о «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде, принятую 3 марта 2017 года.

Российская Федерация является значимым членом международного сообщества, участником ООН и ОБСЕ, членом Совета Европы и членом СНГ и в своей законодательной и правоприменительной деятельности должна следовать принятым на себя международным обязательствам, в том числе и в области свободы слова.

Свобода слова и свобода СМИ в России по состоянию на конец 2021 года находятся в серьезном системном кризисе. Возможности журналистов по осуществлению профессиональной деятельности и плюралистическому информированию общества стремительно сокращаются.

Хотя статья 29 Конституции России гарантирует свободу слова и свободу печати, мониторинг состояния медиасреды свидетельствует о том, что российские СМИ не считают себя свободными, в том числе из-за принятия новых законодательных ограничений. За последнее десятилетие в законодательство, регулирующее работу журналистов, было внесено более 60 репрессивных поправок. Власти целенаправленно проводили политику, которая ограничивала право на распространение информации и свободу выражения мнения. Больше всего ограничения коснулись политической оппозиции, гражданского общества и журналистов. Новые законодательные инициативы, ограничивающие свободу выражения мнений и свободу в интернете, в основном направлены на усиление государственного контроля над свободным обменом информацией.

74) Решение РС.ДЕС/633 ОБСЕ о продвижении толерантности и свободы СМИ в Интернете, утвержденное Решением МС.ДЕС/12/04 на встрече Совета Министров ОБСЕ в Софии, 7 декабря 2004 года. URL: <http://www.osce.org/mc/23133>

75) Совместная декларация об универсальности и праве на свободу выражения мнения. Принята 6 мая 2014 года. Текст доступен на официальном сайте ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/118301>

В рейтинге международной организации «Репортеры без границ» 2021 года Россия опустилась на одну позицию и занимает сейчас 150-е место в мире из 180 по уровню свободы СМИ. Это ставит ее в один ряд с Гондурасом, Конго, Венесуэлой и Бангладеш.

С точки зрения «Репортеров без границ», Роскомнадзор, осуществляющий контроль за работой СМИ в России, относится сегодня к «самым большим врагам интернета» в мире⁷⁶.

Ключевыми моментами в сворачивании свободы слова и интернета были:

1. Рекриминализация клеветы в 2012 году (ст. 128.1 УК РФ), когда были введены штрафы до 5 млн рублей. Последующие поправки в эту статью УК внесены в декабре 2020-го, они ввели санкцию лишения свободы. Также клеветой теперь является и распространение порочащей и заведомо ложной информации в отношении «индивидуально неопределенного круга лиц», что принципиально противоречит международным стандартам в области диффамации и позволяет наказать за распространение сведений с критикой группы лиц без какой-либо конкретизации;
2. Добавление в Уголовный кодекс в 2013 году статьи 280.1, предусматривающей наказание за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, в частности действий, не связанных с насилием, и ужесточение ответственности по этой статье в 2014 году. Несмотря на частичную декриминализацию таких призывов (уголовная ответственность с 2020 года предполагается только при повторном осуществлении таких призывов), сама по себе и данная статья, и практика ее применения запрещают любую общественную дискуссию по вопросу территориальной целостности страны, в частности по вопросу принадлежности оккупированного Крыма;
3. Установление в 2014 году уголовной ответственности за «реабилитацию нацизма», а фактически — за историческую дискуссию и выражение мнения по вопросам истории. После расширения в 2021 году сферы действия ст.354.1 УК РФ предусматривается наказание за публичное «отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, о ветеранах Великой Отечественной войны, распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, осквернение символов воинской славы России, оскорбление памяти защитников Отечества либо унижение чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны»⁷⁷;

76) Елена Гункель. Россия, Беларусь и Украина в рейтинге свободы прессы. Как повлияла пандемия? // Deutsche Welle, 20 апреля 2021 г. URL: <https://p.dw.com/p/3sF2o>

77) Путин подписал закон об ужесточении наказания за оскорбление ветеранов // «Российская газета», 5 апреля 2021

4. Внесение в Уголовный кодекс статей о неоднократном нарушении порядка организации или проведения публичного мероприятия (2014 год) и осуществлении деятельности нежелательной организации (введена в 2015 году, ужесточена в 2021 году). В рамках правоприменительной практики основаниями для привлечения к ответственности (административной, а затем — уголовной) становятся публичные высказывания, которые содержат информацию о несогласованных публичных акциях или высказывания, связанные с организациями, которые объявлены нежелательными;
5. Расширение в 2017 году состава статьи 205.2 Уголовного кодекса за счёт криминализации «пропаганды терроризма». Под ней понимается, в частности, «распространение материалов и (или) информации, направленных на формирование у лица представления о допустимости осуществления террористической деятельности»⁷⁸. Практика применения этой статьи демонстрирует фактический запрет на содержательную дискуссию о причинах и условиях терроризма, а равно на публичное несогласие с судебными решениями, объявляющими объединения или конкретных людей террористами;
6. Введение внесудебной блокировки веб-сайтов, что привело к бессрочной и немотивированной блокировке ряда независимых сетевых СМИ, включая Grani.ru, Ежедневный журнал (ej.ru), Kasparov.ru. (в июне 2019 года Европейским судом было вынесено решение «ООО «Флавус» и другие против России»⁷⁹, согласно которому данные блокировки признаны нарушающими ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако сайты так и остались недоступными для аудитории);
7. Законодательная активность в сфере распространения и доступа к информации в 2021 году по сравнению с 2020 годом пошла на спад. Однако в этот период появились законопроекты и подзаконные акты, несущие в себе явный деструктивный потенциал для свободы слова. Как и ранее, нововведения отличаются широтой и расплывчатостью формулировок, что создает опасность для их произвольного применения. В апреле 2021-го был принят и одобрен закон, устанавливающий штрафы для СМИ, распространяющих материалы изданий-«иноагентов» без соответствующей пометки. Штраф, согласно поправкам, внесенным в КоАП, составил от 2 тысяч рублей до 50 тысяч рублей;
8. В июне 2021 года Госдума приняла законопроект, разрешающий досудебную блокировку информации в интернете, которая содержит порочащие и недостоверные сведения о совершении кем-либо преступления. Ранее гражданин, который считал, что в отношении него были распространены подобные сведе-

г. URL: <https://rg.ru/2021/04/05/putin-podpisal-zakony-o-lishenii-svobody-do-5-let-za-oskorblenie-veteranov.html>

78) Разъяснение на сайте генеральной прокуратуры РФ URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_47/activity/legal-education/explain?item=61182130

79) Case of ООО Flavus and Others v. Russia // HUDOC-EXEC / European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203178>

ния, имел возможность обратиться в суд с гражданским иском о защите чести достоинства и деловой репутации. Обе стороны — истец и ответчик — имели возможность в открытом и равноправном судебном состязании отстаивать свою правоту, приводить аргументы и доказательства. Теперь же гражданин получил возможность жаловаться в прокуратуру; а прокуратура должна проводить проверку достоверности сведений самостоятельно. Если распространённые сведения о совершении гражданином преступления не подтверждаются, прокуратура блокирует доступ к сайту на территории России. Здесь возникают сразу две проблемы. Во-первых, проверка достоверности сведений уходит из зала суда в прокуратуру, становясь таким образом непрозрачной. Автор текста или владелец сайта не смогут доказывать свою позицию полноценно и открыто. Во-вторых, принятый закон с большой долей вероятности ударит по журналистским расследованиям: они зачастую строятся на информации из конфиденциальных источников, которые журналист и редакция СМИ не имеют права раскрывать даже по требованию прокурора. Очевидно, что в таких случаях прокуратуры будут считать сведения недоказанными, а следовательно, недостоверными. Также можно указать и на излишнюю суровость закона: он предполагает блокировку не конкретной недостоверной информации, а всего ресурса;

9. В июне 2021 года было ужесточено наказание за распространение персональных данных силовиков. Усилить ответственность депутаты решили после расследований, раскрывших имена предполагаемых отравителей Алексея Навального;
10. В сентябре 2021 года Роскомнадзор утвердил специальную маркировку для иностранных компаний, нарушающих российское законодательство в интернете. С 1 июля в стране начал действовать закон, согласно которому зарубежные интернет-площадки, обслуживающие российских пользователей, обязаны регистрироваться в Роскомнадзоре, размещать специальный счетчик посещений на своих страницах, а также регистрировать в РФ свои представительства. Компании, не выполнившие эти требования, должны будут разместить на своих страницах специальную пометку нарушителя;
11. 1 октября 2021 года Федеральная служба безопасности опубликовала перечень несекретной информации, за сбор которой гражданин может быть включен в реестр физических лиц – «иностранных агентов». Перечень очень широк и охватывает практически всю информацию о военнослужащих, армии и Роскосмосе (за исключением уже обнародованных сведений). Уже сразу после опубликования документа стало понятно, что его действие создает угрозу как для правозащитных организаций, помогающих военнослужащим, так и для военной журналистики. Опасения подтвердились: Комитет солдатских матерей уже объявил о закрытии проектов помощи военнослужащим.

Избирательное применение законодательства, отсутствие независимой судебной системы и верховенства закона сделали судебное рассмотрение дел о нарушениях прав СМИ в судах неэффективными. В большинстве дел обращение в ЕСПЧ остается единственной надеждой на восстановление справедливости. В этих условиях журналистика как профессия в России находится под угрозой, а свобода выражения мнений, особенно в интернете, серьезно ограничена.

Фактическое положение СМИ в стране

Несмотря на тот факт, что в Российской Федерации существует большое количество СМИ, наиболее авторитетные из них принадлежат государству или людям, тесно связанным с государством. В частности, все основные телеканалы полностью или частично принадлежат государству, либо власти имеют возможность существенно влиять на редакционную политику. К их числу относятся три федеральных канала: «Первый канал» (51 % принадлежит государству), «Россия 1» (входит в состав Всероссийской государственной телерадиокомпания) и НТВ (управляется глобальной энергетической компанией «Газпром», контрольный пакет которой принадлежит государству). Государству принадлежат два из трех ведущих информагентств (ТАСС и «Россия сегодня» / РИА Новости), в частной собственности находится только «Интерфакс».

Другие виды СМИ, такие как радио и печатные издания, не располагают сопоставимым охватом аудитории. Лидирующие по тиражам издания в целом поддерживают власть — за исключением «Новой газеты», которая сохраняет независимую редакционную политику. Критически настроенные к власти СМИ регулярно сообщают о давлении со стороны государства и вынуждены практиковать самоцензуру. Последнему также способствует избирательное, а иногда и произвольное правоприменение со стороны контролирующих органов и судов.

Преследования журналистов

Тревожная тенденция последних десяти лет такова, что если ранее с сотрудниками СМИ «разбирались» в гражданско-правовом поле (как правило, это были иски о защите чести, достоинства и деловой репутации), то теперь журналисты все чаще сталкиваются с неправомерными обвинениями по «тяжелым» статьям Уголовного

кодекса РФ. Зачастую возбуждение уголовных дел сопровождается арестом, содержанием в СИЗО и фальсификацией доказательств, нарушением профессиональных и гражданских прав фигурантов дел.

К примеру, в 2019 году состоялся судебный процесс над главным редактором калининградской газеты «Новые колеса» Игорем Рудниковым, который обвинялся в вымогательстве крупной суммы у главы Следственного управления Следственного комитета России по Калининградской области. Журналист в итоге был освобожден из-под стражи в зале суда, но до этого ему пришлось провести в СИЗО более полутора лет⁸⁰. Уголовное дело в отношении Рудникова связывали с антикоррупционными публикациями в «Новых колесах».

Самым громким резонансным преследованием журналиста в этот период стало уголовное дело корреспондента «Медузы» Ивана Голунова⁸¹, которому при задержании подбросили наркотики. Фальсификация преступления очевидно была связана с профессиональной журналистской деятельностью Ивана. Благодаря общественному резонансу и поддержке журналистского сообщества с журналиста было снято обвинение, а участвовавшие в фальсификации сотрудники правоохранительных органов сами попали под суд.

К сожалению, кейсы Игоря Рудникова и Ивана Голунова, демонстрирующие победу правосудия, стали исключением. Журналистку «Эха Москвы в Пскове» Светлану Прокопьеву в 2020 году осудили по статье 205.2 УК РФ (публичное оправдание терроризма)⁸². Уголовное дело было возбуждено после выхода авторской колонки Светланы, в которой она предположила, что на совершение теракта в архангельском Управлении ФСБ в 2018 году повлияла и политика государства. Во время расследования уголовного дела и судебного процесса у журналистки были изъяты техника и носители информации, заблокированы банковские счета.

С июля 2020 года в СИЗО находится бывший журналист «Коммерсанта» Иван Сафронов, которого ФСБ обвинила в государственной измене (ст. 275 УК РФ)⁸³. Несмотря на общественный резонанс, многочисленные протесты журналистов и общественности, Сафронов продолжает находиться под арестом. При этом следствие, пользуясь тем, что речь идет о вопросах, связанных с государственной тайной, так и не предъявило публичных доказательств вины Ивана. Он лишен возможности даже заочного общения с родственниками.

80) Суд освободил редактора калининградской газеты «Новые колеса» Игоря Рудникова в зале суда // Центр защиты прав СМИ, 17 июня 2019 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/our-news/sud-osvobodil-redaktora-kaliningradskoy-gazety-novyye-kolesa-igorya-rudnikova-v-zale-suda/>

81) Дело Ивана Голунова // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%BE_%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B0_%D0%93%D0%BE%D0%BB%D1%83%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0

82) Суд приговорил Светлану Прокопьеву к штрафу в размере 500 тыс. рублей // Центр защиты прав СМИ, 6 июля 2020 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/sud-prigovoril-svetlanu-prokopevu-k-shtrafu-v-razmere-500-tys-rublej/>

83) Сафронов, Иван Иванович // Википедия. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B0%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2_%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD_%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87_\(%D0%BC%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D1%88%D0%B8%D0%B9\)#%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B0%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2_%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD_%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87_(%D0%BC%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D1%88%D0%B8%D0%B9)#%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE)

Давление на журналистов оказывается и в регионах России. К сожалению, такие случаи получают гораздо меньшую известность. Ведь региональные журналисты подвергаются большей опасности: их преследует не только власть, но часто и криминал. При отсутствии широкой огласки, общественной поддержки и реакции правоохранителей журналисты остаются один на один с серьезными угрозами как для их профессиональной деятельности, так и для жизни.

В октябре 2020 года весь мир узнал о беспрецедентном протесте против давления на журналистов — главный редактор издания Koza Press Ирина Славина совершила самоожжение у здания управления полиции в Нижнем Новгороде. Журналистка систематически подвергалась давлению правоохранительных органов (обыски, допросы, судебные процессы) и неизвестных (угрозы, порча имущества). Однако проверки Следственного комитета не выявили никаких нарушений закона со стороны сотрудников полиции. Этот факт отмечался и в докладе «Репортеров без границ»⁸⁴.

В феврале 2021 года была вынуждена покинуть город Киселевск Наталья Зубкова, главный редактор портала «Новости Киселевска» (Кемеровская область)⁸⁵. Это решение она приняла после многочисленных угроз со стороны неизвестных, после допросов в полиции и нападения. Кроме того, давление со стороны властей оказывалось и на других сотрудников редакции. Эти инциденты на момент подготовки доклада остались без расследования.

С июня 2019 года в СИЗО находится редактор отдела дагестанской газеты «Черновик» Абдулмумин Гаджиев, которого обвиняют в финансировании терроризма⁸⁶. Следствие до сих пор не представило каких-либо публичных доказательств вины Гаджиева, а его коллеги уверены, что уголовное дело связано с профессиональной деятельностью журналиста.

Представители правоохранительных органов регулярно нарушают профессиональные права журналистов, работающих во время несанкционированных публичных мероприятий. От задержаний не спасают ни наличие опознавательных знаков (жилетка, бейдж с надписью «Пресса»), ни документы, предусмотренные законом (пресс-карта, редакционное задание). По данным Профсоюза журналистов и работников СМИ, на акциях протеста 23 января 2021 года в городах России задержали 49 представителей СМИ, некоторые из них были избиты. Во время протестов 31 января 2021 года на протестных акциях задержали, по подсчётам «ОВД-инфо», более 80 журналистов. Неправомерные действия сотрудников полиции и Росгвардии в отношении журналистов в таких случаях практически всегда остаются без наказания.

84) Год без Ирины Славиной // Коммерсантъ, 2 октября 2021 г. <https://www.kommersant.ru/doc/5016587>

85) Журналистке из Кузбасса пришлось покинуть свой город. Накануне на нее напали // ТВ2, 28 февраля 2021 г. <https://tv2.today/News/Zhurnalistke-iz-kuzbassa-prishlos-pokinit-svoiy-gorod-nakanune-na-nee-napali>

86) Дело Абдулмумина Гаджиева // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D0%90%D0%B1%D0%B4%D1%83%D0%BB%D0%BC%D1%83%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B0_%D0%93%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%B5%D0%B2%D0%B0

В Хабаровске на акциях протеста 2020–2021 годов 12 журналистов независимых изданий привлекали к административной ответственности и наказывали штрафами за участие в несогласованных мероприятиях.

Преследование журналистов: аресты и обыски

Давление на журналистов в 2021 году проявилось в многочисленных задержаниях, арестах и обысках. Характерными чертами этих действий правоохранительных органов стали процессуальные нарушения: обыски зачастую проводились без решения суда, к журналистам не допускали адвокатов. Формальные причины, по которым проводятся обыски, нередко выглядели надуманными.

Важно отметить, что в ходе обысков у сотрудников СМИ правоохранители получают доступ к источникам информации, которую журналисты используют в своей профессиональной деятельности. Таким образом нарушается профессиональная тайна журналиста, которая охраняется российским законодательством и Европейской конвенцией о защите прав человека. Однако, несмотря на попытки обжаловать такие обыски, суды ни разу не признали их нарушающими закон.

В апреле 2021 года в квартире у главного редактора «Важных историй» Романа Анина сотрудники ФСБ проводили обыск в течение семи часов. После его окончания журналиста увезли на ночной допрос в Следственный комитет. Формальная причина — расследование уголовного дела о нарушении неприкосновенности частной жизни из-за журналистского расследования о бывшей жене главы «Роснефти» Игоря Сечина, которое было опубликовано в 2016 году. Однако, по словам Василия Гришака (адвоката Анина), следователей особенно интересовали документы на английском языке, банковские карты и фотографии Романа с учебы в США. У журналиста изъяли гаджеты, компьютеры и носители информации. Адвокат Центра защиты прав СМИ Тумас Мисакян обжаловал обыски в судах и готовит жалобу в ЕСПЧ о нарушении ст. 10 Европейской Конвенции⁸⁷.

В июне 2021 года в Москве полицейские задержали и избили журналистку «Ленты.Ру» Анастасию Завьялову. Она снимала полицейских, которые вели в автозак несовершеннолетнюю девочку. После этого по решению Басманного суда журналистку оштрафовали на тысячу рублей по административной статье за мелкое хулиганство⁸⁸.

87) ФСБ пришла с обыском к главреду «Важных историй» // Центр защиты прав СМИ, 12 апреля 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/fsb-prishla-s-obyskom-k-glavredu-vazhnyh-istorij/>

88) Избитую в автозаке журналистку «Ленты.ру» оштрафовали на тысячу рублей по статье о мелком хулиганстве // Центр защиты прав СМИ, 19 июля 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/izbituyu-v-avtozake-zhurnalistku-lenty-ru-oshtrafovali-na-tysyachu-rublej-po-state-o-melkom-huliganstve/>

11 июня 2021 года была задержана журналистка издания Sota Ника Самусик. В общежитии, где она проживает, прошел обыск. Самусик проходит подозреваемой по делу о хулиганстве (ст. 213 УК), которое возбудили из-за перформанса акциониста Павла Крисевича на Красной площади (он выстрелил себе в голову шумовыми патронами в рамках акции в поддержку политзаключенных). Самусик присутствовала на акции в качестве журналиста и освещала происходящее. Журналистка и ее адвокат обжаловали обыск, но Мосгорсуд признал его законным⁸⁹.

29 июня 2021 года в квартирах главного редактора издания «Проект» Романа Баданина, его заместителя Михаила Рубина и корреспондентки издания Марии Жолобовой прошли обыски. Формально они прошли в рамках расследования уголовного дела по статье 128.1 УК РФ «Клевета». Поводом для его возбуждения был фильм 2017 года «Питерские. Отец и сын», который вышел на телеканале «Дождь». В фильме рассказывалось о петербургском бизнесмене Илье Трабере. Авторы фильма — Мария Жолобова и Роман Баданин, которые тогда были журналистами телеканала «Дождь». Михаил Рубин в создании фильма не участвовал.

При проведении обысков следователи не предъявили постановление суда, к журналистам долго не пускали адвокатов. Кроме того, как выяснилось позже, по уголовному делу, в рамках которого проходили обыски, истек срок давности⁹⁰.

В начале октября 2021 года Следственный комитет завершил расследование уголовного дела в отношении редакторов студенческого издания Doxa Армена Арамяна, Натальи Тышкевич, Аллы Гутниковой и Владимира Метелкина. Им предъявлено обвинение по ст. 151.2 УК РФ («Вовлечение несовершеннолетнего в совершение действий, представляющих опасность для жизни несовершеннолетнего»). Обвинение связано с протестными акциями в начале года, о которых рассказывало издание. С начала возбуждения уголовного дела подозреваемые находились под домашним арестом. Свою вину они не признали⁹¹.

В начале октября 2021 года Черемушкинский суд Москвы взыскал с главного редактора издания The Insider Романа Доброхотова 156 тысяч рублей за клевету по заявлению нидерландского журналиста Макса ван дер Верффа и обязал опровергнуть порочащие истца сведения. Уголовное дело появилось после публикации Доброхотовым сведений о том, что ван дер Верфф якобы сотрудничал с российским ГРУ. В рамках расследования этого дела в квартире Доброхотова также прошел обыск. Сейчас главный редактор The Insider находится за пределами России⁹².

89) Мосгорсуд признал законным обыск в общежитии у журналистки Sota // Центр защиты прав СМИ, 2 августа 2021 г. <https://mmdc.ru/news-div/digest/mosgorsud-priznal-zakonnyy-obyisk-v-obshezhitii-u-zhurnalistki-sota/>

90) Обыски у журналистов издания «Проект» проводят за сроками давности привлечения к ответственности. — адвокат Тумас Мисакян // Центр защиты прав СМИ, 29 июня 2021 г. <https://mmdc.ru/news-div/obyski-u-zhurnalistov-izdaniya-proekt-provodyat-za-srokami-davnosti-privlecheniya-k-otvetstvennosti-advokat-tumas-misakyan/>

91) СК завершил расследование дела редакторов студенческого издания Doxa // Центр защиты прав СМИ, 13 октября 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/sk-zavershil-rassledovanie-dela-redaktorov-studencheskogo-izdaniya-doxa/>

92) Суд взыскал с главреда The Insider 156 тыс. рублей по иску нидерландского журналиста // Центр защиты прав СМИ, 6 октября 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/sud-vzyskal-s-glavreda-the-insider-156-tys-rublej-po-isku-niderlandskogo-zhurnalista/>

Атака на творчество и комиков

Анализ преследования за распространение информации не журналистов выявляет две тенденции. Первая — это массовые претензии к пользователям социальных сетей за посты и репосты, посвященные зимним протестам. Полиция, прокуратуры и Роскомнадзор, кажется, поставили цель удалить из российского сегмента социальных сетей любой контент, напоминающий о протестных акциях начала года. Авторам постов и администрациям социальных сетей предъявляют обвинение в призывах к несогласованным публичным мероприятиям. За распространение такого контента были оштрафованы самые популярные соцсети, мессенджер «Телеграм», десятки пользователей.

Вторая тенденция, хотя и представлена пока всего несколькими кейсами, выглядит гораздо более пугающей. Речь идет о жестком наказании за юмористический контент. Несмотря на то, что этические аспекты некоторых шуток действительно могут вызывать споры, наказание за них представляется чрезмерно суровым и необоснованным.

Самая яркая история в этом ряду — арест блогера Юрия Хованского по обвинению в оправдании терроризма за строку из песни, где он, по мнению следствия, оправдывает теракт во время мюзикла «Норд-Ост» в Москве в 2002 году. В июне Хованского арестовали, на момент написания текста суд продлил его арест до января 2022 года⁹³.

Летом за шутку в адрес русских в отношении комика Идрака Мирзализаде был составлен протокол об административном правонарушении («за унижение группы лиц, выделенной по национальному признаку и пропаганду ее неполноценности»). В августе Идрака арестовали на 10 суток, после чего МВД России пожизненно запретило ему въезд на территорию страны. В настоящее время суд отменил этот запрет как необоснованный⁹⁴.

93) Петербургский суд продлил арест блогеру Хованскому еще на два месяца // Интерфакс, 3 ноября 2021 г. URL: <https://interfax.ru/russia/801256>

94) Говно и национальная безопасность. Как и за что комику Идраку Мирзализаде пожизненно запретили въезд в Россию // Медиазона, 30 августа 2021 г. URL: <https://zona.media/article/2021/08/30/idrak>

«Резиновые» законы и некорректное правоприменение

Продолжается ужесточение законодательства, регулирующего распространение информации. Особенно заметные изменения произошли в конце 2020 – начале 2021 года, что очевидно было связано с выборами в Госдуму РФ в сентябре 2021 года.

В первую очередь ужесточилось законодательство о так называемых «иностранных агентах». На сегодняшний день в российском законодательстве существуют три вида «иноагентов»: НКО – «иностранные агенты», иностранные СМИ, выполняющие функции «иностранных агентов» (к которым относят как организации, так и физических лиц) и отдельно иностранные агенты – физические лица. Все они, кроме исполнения особых обязанностей, подвергаются дискриминации в сфере распространения информации. Они сами обязаны сопровождать любую информацию, распространяемую от своего лица, пометками о включении в реестры «иностранных агентов». Такие же пометки должны ставить СМИ при цитировании, и в большинстве случаев — и при упоминании «иноагентов». За неисполнение законодательства об иностранных агентах предусмотрены не только большие административные штрафы, но и уголовная ответственность вплоть до лишения свободы.

В 2019-2020 годах были разработаны и приняты поправки, вводящие административную и уголовную ответственность за дезинформацию, или так называемые «фейки» — «распространение заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверной» (п. 9 ст. 13.15 КоАП и ст. 207.1 УК РФ соответственно).

За период пандемии COVID-19 штрафам за фейки подверглись сотни граждан, чьи сообщения о ситуации с коронавирусом в социальных сетях и мессенджерах были признаны недостоверными, включая журналистов, блогеров, студентов и даже врачей.

Например, в марте 2021 года за распространение видеороликов с фейками был дважды оштрафован активист из Тверской области Артем Важенков⁹⁵. В роликах, которые он выложил в социальной сети «ВКонтакте», рассказывалось об антисанитарных условиях и низком качестве медицинских услуг в местных медучреждениях. Фактически «закон о фейках» применяют как средство давления на граждан, критикующих действия властей, сотрудников государственных учреждений.

Борьба с «фейками» затронула и журналистику: обнаружился серьезный конфликт «закона о фейках» с законом «О СМИ» и правом прессы освещать общественно-значимые вопросы. В течение 2020-2021 годов редакция «Новой газеты» была вынуждена по требованию Генпрокуратуры удалить со своего сайта несколько жур-

95) В Твери суд признал видеообращения инфицированных людей фейк-ньюс // Центр защиты прав СМИ, 24 марта 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/our-news/v-tveri-sud-priznal-videoobrashheniya-inficzirovannyh-lyudej-fejk-nyus/>

налистских расследований. Одно из них, написанное Еленой Милашиной, было посвящено ситуации с коронавирусом в Чечне⁹⁶. Во всех случаях использовался один и тот же механизм: в редакцию приходило требование под угрозой блокировки удалить публикацию, так как проверка, проведенная Генпрокуратурой, якобы находила в ней недостоверные сведения. При этом редакции не сообщалось, какая именно информация оказалась недостоверной, как она проверялась. У редакции отсутствовала возможность защищать свою позицию. В такой ситуации непрозрачность действий прокуратуры создает большое пространство для злоупотребления.

Другой деструктивный аспект «закона о фейках» очень четко проявился в административном деле, возбужденном в 2020 году в отношении журналистки «Радио «Свобода» Татьяны Вольтской⁹⁷. Она, пользуясь правом сохранять источник информации в тайне, отказалась сообщать полиции имя врача, давшего ей комментарий для публикации. После этого журналистку обвинили в распространении «фейка» (других источников, подтверждающих информацию врача, у нее не было). По сути, применение «закона о фейках» принуждает журналистов не пользоваться никакими иными источниками, кроме официальных. Иными словами, новый закон фактически стал инструментом цензуры.

В 2020 году за публикацию в телеграм-канале был привлечен к уголовной ответственности нижегородский журналист Александр Пичугин⁹⁸. Суд не принял во внимание, что его текст имел сатирический характер и был направлен на пропаганду санитарных норм. Не были учтены и результаты лингвистической экспертизы, которая показала отсутствие в тексте публикации сообщения о факте.

Инструментом преследования стал так называемый «закон о неуважении власти», принятый в 2019 году (речь идет о новой редакции ст. 20.1 КоАП РФ). Его стали активно применять против интернет-пользователей, занимающих активную гражданскую позицию. По сути, закон используют, чтобы наказывать за критику власти. Так, в 2020 году за критику власти дважды привлекался к ответственности екатеринбургский политолог Федор Крашенинников (в первый раз ему был назначен штраф, во второй — административный арест)⁹⁹.

Вызывает большие опасения новая редакция статьи УК РФ «Клевета», в которой в качестве потерпевшей стороны введено понятие «неопределенный круг лиц». Такая формулировка прямо противоречит международному законодательству и традиционному правовому пониманию термина «клевета». Если раньше было очевидно,

96) «Новая газета» по требованию прокуратуры удалила статью о вирусе в Чечне // РБК, 15 апреля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/15/04/2020/5e9748b49a7947736e23b31f>

97) Суд оштрафовал журналистку Татьяну Вольтскую на 30 тыс. рублей по статье о фейк-ньюс // Центр защиты прав СМИ, 15 декабря 2020 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/sud-oshtrafoval-zhurnalistku-tatyanu-voltskuyu-na-30-tys-rublej-po-state-o-fejk-nyus/>

98) Суд оштрафовал нижегородского журналиста, обвиненного по статье о фейк-ньюс, на 300 тыс. рублей // Центр защиты прав СМИ, 11 ноября 2020 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/sud-oshtrafoval-nizhegorodskogo-zhurnalista-obvinennogo-po-state-o-fejk-nyus-na-300-tys-rublej/>

99) Федора Крашенинникова арестовали на семь суток за неуважение к власти // Коммерсантъ, 23 июля 2020 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4426488>

что клевета может быть распространена в отношении конкретного лица, то наличие формулировки «неопределенный круг лиц» позволит применять статью неоправданно широко.

Несправедливые суды

Большинство случаев преследования за слово характеризуются отсутствием справедливого правосудия. Суды, как правило, не проводят объективное и независимое исследование дел, а утверждают позицию обвинения, не принимая во внимание доводы обвиняемого и его защиты. Наиболее ярко презрение к независимому суду было продемонстрировано в феврале 2021 года во время процесса против Алексея Навального по обвинению его в клевете на ветерана Игната Артеменко¹⁰⁰. Практически все независимые юристы отметили, что в высказывании подсудимого отсутствовал состав преступления, предусмотренный статьей 128.1 УК РФ (клевета). Одновременно с этим оценочную природу высказывания политика подтвердили в судебном процессе и эксперты-лингвисты. Неоднозначность оценок экспертов не помешала суду утвердить обвинение и признать Алексея Навального виновным.

Очень часто единственным или главным основанием для вынесения обвинения в суде становится лингвистическая экспертиза, представляемая стороной обвинения. Такие экспертные заключения выполняются необъективно, с нарушением методики и фактически обслуживают интересы гособвинения. Однако суды относятся к ним некритично, не вникают в возражения стороны защиты и показания независимых экспертов-лингвистов. Так было с экспертизами в делах псковской журналистки Светланы Прокопьевой, воронежской активистки Надежды Беловой¹⁰¹ (также осужденной за публичное оправдание терроризма), нижегородского журналиста Александра Пичугина, уральского политолога Федора Крашенинникова и многих других.

¹⁰⁰) Суд оштрафовал Навального на 850 тыс. по делу о клевете на ветерана // РБК, 20 февраля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/02/2021/602623639a794714d2da1d55>

¹⁰¹) Воронежскую активистку Надежду Белову приговорили к штрафу в 400 тысяч рублей // ОВД-инфо, 4 декабря 2020 г. URL: <https://ovdinfo.org/express-news/2020/12/04/voronezhskuyu-aktivistku-nadezhdu-belovu-prigovorili-k-shtrafu-v-400-tysyach>

Новые основания для блокировки в интернете

По негативному сценарию развивается ситуация с блокировкой интернет-ресурсов. Здесь нужно выделить две проблемы. Во-первых, в законодательство постоянно добавляются новые основания для блокировки информации. В конце 2020 – 2021 году появилась возможность блокировать интернет-ресурсы за цензуру в отношении россиян (в ответ на блокировки некоторых российских аккаунтов в Twitter, Facebook и YouTube). Центризбирком получил право инициировать блокировку за нарушение правил агитации в интернете. На момент составления доклада в Госдуме проходит чтения законопроект, разрешающий досудебную блокировку за недостоверное обвинение граждан в совершении преступлений.

Появилась практика добавления СМИ в реестр организаторов распространения информации (ОРИ) под угрозой блокировки и штрафов. Требования Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предписывают владельцам сайтов, попавших в реестр ОРИ, устанавливать на свои серверы оборудование для доступа со стороны российских спецслужб. Изначально власти утверждали, что в реестр ОРИ будут вноситься только социальные сети и мессенджеры. Однако применение этого закона в силу расплывчатости определения понятия «организатор распространения информации» пошло непредсказуемым путем. Сейчас в реестр ОРИ попадают и сайты СМИ, в том числе региональные. Для некоторых из них это становится угрозой закрытия, так как стоимость оборудования, которое должна по закону установить редакция, исчисляется миллионами рублей. Например, в такой ситуации в 2020-2021 годах оказалась редакция сайта «Панорама» из Ростовской области. Так как логика во внесении отдельных редакций СМИ в реестр не просматривается, не исключено, что реестр ОРИ может использоваться как механизм давления на независимые издания.

Непрерывно растет количество причин для досудебных блокировок. В этих случаях владельцы интернет-ресурсов не имеют возможности доказывать свою правоту в суде. Вторая проблема, связанная с блокировками, касается непропорционального применения законодательства. Так, Роскомнадзор рассматривает как призывы к несанкционированным митингам практически любые сообщения, связанные с этой темой. Так, в феврале 2021 года за ретвит о митинге в поддержку Навального 15 сутками административного ареста был наказан главный редактор «Медиазоны» Сергей Смирнов. Любое упоминание о способе суицида трактуется как нарушение — даже если информация направлена на борьбу с самоубийствами (так

был заблокирован исламский сайт «Алиф ТВ»¹⁰². Любые упоминания в СМИ лекарств, содержащих наркотики, или дискуссия о легализации легких наркотиков с целью борьбы за жизнь наркопотребителей тяжелых наркотиков — могут трактоваться как их пропаганда. Сатирические тексты (например, фельетон «Красной бурды» о том, как правильно давать взятку)¹⁰³, журналистские расследования (например, публикация «Умной России» о черном рынке поддельных водительских прав)¹⁰⁴ трактуются прокуратурами и судами как пропаганда уголовных преступлений. И здесь мы вынуждены снова отметить, что суды в большинстве случаев не проводят исследования спорных текстов, не пытаются объективно оценить наличие в них правонарушений. Как правило, судьи становятся на сторону государственных органов (прокуратуры, Роскомнадзора) и переносят их обвинения в судебные решения.

Запретные темы

В результате давления со стороны правоохранительных органов и неправомерных судебных решений в информационном пространстве России появились «запретные темы» — важные общественные проблемы, требующие обсуждения, — но заброшенные большинством журналистов из-за риска преследований. Эти темы так или иначе уже упоминались выше, поэтому ограничимся их кратким обозначением.

1. Обсуждение причин возникновения терроризма и экстремизма. Уголовные дела псковской журналистки Светланы Прокопьевой и воронежской активистки Надежды Беловой показали, что ФСБ, прокуратуры и суды рассматривают любую такую дискуссию как публичное оправдание терроризма. Стоит отметить, что в начале 2021 года в Госдуму был внесен законопроект, который запрещает «обоснование экстремизма». Его принятие сделает невозможным не только общественную дискуссию, но и академические исследования на эту тему.
2. Тема самоубийств, которая является общественно значимой в силу неблагоприятной статистики в России. Ее серьезное обсуждение и анализ практически исчезли из медийного дискурса из-за репрессий Роскомнадзора.
3. Также почти не освещаются многие проблемы наркомании. Например, это касается темы так называемой аптечной наркомании, не обсуждаются вопросы

102) Суд признал законными блокировки издания «Алиф ТВ» из-за публикации информации о самоубийствах // Центр защиты прав СМИ, 3 сентября 2020 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/sud-priznal-zakonnymi-blokirovki-izdaniya-alif-tv-iz-zapublikaczii-informaczii-o-samoubijstvah/>

103) В Екатеринбурге суд заново рассмотрит дело о запрете юморески о взятках // Центр защиты прав СМИ, 12 сентября 2019 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/our-news/v-sverdlovske-sud-napravit-na-novoe-rassmotrenie-delo-o-zaprete-k-rasprostraneniyu-shutochnogo-mater/>

104) Суд в Подмоскowie признал запрещенной публикацию о продаже водительских удостоверений // Центр защиты прав СМИ, 2 июля 2020 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/sud-v-podmoskove-priznal-zapreshhennoj-publikacziju-o-prodazhe-vo-ditelskih-udostoverenij/>

заместительной терапии — все это рассматривается как нарушение требований ст. 4 Федерального закона «О СМИ».

4. Преследование за «фейки» сделало опасным освещение и обсуждение общественно значимых событий и проблем: всё, что исходит не от официального источника, может быть признано фейком.

Борьба с «иностранным влиянием» в медиа

В 2019 году была введена ответственность за распространение на территории России иностранных периодических изданий без специального разрешения.

Есть случаи, когда журналисты преследуются за сотрудничество с иностранным СМИ. Так, в Кемеровской области в 2020-2021 годах дважды привлекали к административной ответственности журналиста Романа Янченко, проводившего видеосъемку для польского телеканала «Белсат»¹⁰⁵. Полиция и суд считают, что российский гражданин Янченко как иностранный корреспондент должен иметь аккредитацию при МИД России, без которой он не вправе работать журналистом на территории России. Статус фрилансера российские власти не принимают как основу для профессиональной деятельности в области журналистики. Примечательно, что Янченко привлекали по ст. 19.20 КоАП — осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии). При этом, как известно, журналистская деятельность в России не лицензируется и не требует разрешения.

Нежелательные и иностранные агенты

Признание издателей независимых СМИ «нежелательными организациями» и внесение редакций и журналистов в реестр СМИ – «иностранных агентов» — наиболее конфликтная практика государственного давления в сфере массмедиа в этом году. С 2016 года были приняты многочисленные поправки, направленные против «иностранного влияния» в области прессы. Так, было введено понятие «иностранное СМИ, выполняющее функции иностранного агента», причем в реестр таких

¹⁰⁵ Кемеровского журналиста вновь привлекли к ответственности за отсутствие аккредитации при МИД РФ // Центр защиты прав СМИ, 4 марта 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/zhurnalista-iz-kuzbassa-vnov-privlekl-k-otvetstvennosti-za-otсутствие-akkreditaczii-pri-mid-rf/>

СМИ Минюст РФ заносит в том числе и физических лиц (в частности, туда уже внесены журналисты «Радио Свобода», журналисты-расследователи «Проект.медиа», IStories, «Открытых медиа», региональные координаторы движения «Голос», сотрудники «Команды 29», в том числе уже и юристы — ведущий юрист Центра защиты прав СМИ Галина Арапова, адвокат Иван Павлов).

Действия Министерства юстиции, регулярно пополнявшего список «иноагентов», вызвали резкую реакцию со стороны общества и СМИ. Активная критика законодательства об «иностранных агентах», возможно, дает свои результаты: в октябре некоторые депутаты Госдумы и даже президент России высказались за внесение изменений в действующий закон. Однако практика его применения уже принесла свои разрушительные плоды.

В 2021 году в реестр «СМИ-иноагентов» были внесены более 70 независимых СМИ, журналистов и активистов, в числе которых «Медуза», VTimes, The Insider, «Дождь», «Важные истории», «Медиазона», Bellingcat, «Росбалт», Republic и другие. Издание VTimes после попадания в реестр было вынуждено закрыться.

В 2021 году Генеральная прокуратура внесла в список «нежелательных организаций» Project Media. Inc. – издателя «Проект.медиа» (проект журналистских расследований был вынужден закрыться, сайт заблокирован Роскомнадзором). «МБХ-медиа» и «Открытые медиа» также были вынуждены закрыться после того, как власти признали их аффилированными с «нежелательной организацией» «Открытая Россия». Сайты этих СМИ также заблокированы Роскомнадзором. По причине попадания в список «нежелательных организаций» прекратила свою деятельность правозащитная «Команда 29», ее глава адвокат Иван Павлов покинул Россию после возбуждения в его отношении уголовного дела.

Действия властей вызвали протест среди журналистов и общества. В августе ряд СМИ выступил с открытым обращением к руководству страны с требованием остановить кампанию против независимой прессы и отменить законодательство об иностранных агентах. Обращение подписали «Медуза», «7x7», Republic, The Village, «Новая газета», «Дождь» и многие другие.

В сети на сайте Change.org была размещена петиция против закона об «иноагентах», которую на момент подготовки этого отчета подписали более 200 тысяч человек, а также более 150 СМИ и НКО¹⁰⁶.

12 октября на сайте и YouTube-канале «Дождя» прошел телемарафон за отмену закона об «иноагентах» под названием «Агенты людей». В нем приняли участие общественные деятели, музыканты и журналисты. Марафон продолжался более шести часов¹⁰⁷.

106) Петиция «Мы требуем отмены законов об „иноагентах“» // Change.org. URL: <https://www.change.org/p/государственная-дума-мы-требуем-отмены-законов-об-иноагентах>

107) Агенты людей. Марафон за отмену законов об «иноагентах» // Телеканал Дождь / YouTube. URL: <https://youtu.be/NDBDLYodsvM>

Однако, несмотря на заявления властей о необходимости пересмотра скандального закона, репрессивные действия продолжаются. Так, в день марафона «Агенты людей» стало известно, что составлен первый протокол за нарушение законодательства об «иноагентах» в отношении физического лица. Нарушителем был признан журналист из Якутска Степан Петров — руководитель общественной организации «Якутия — наше мнение».

В отношении «Радио Свобода» (RFE/RL), которое отказывается выполнять предписания о пометках своего контента, и руководителя русской службы RFE/RL Андрея Шарого Роскомнадзор составил уже более 780 протоколов об административных правонарушениях. Общая сумма штрафов превысила 3 млн долларов.

Штрафы за нарушение законодательства об «иностранных агентах» выписаны также телеканалу «Дождь» и радиостанции «Эхо Москвы».

Государственные инструменты цензуры

Роскомнадзор, прокуратура и некоторые другие государственные органы становятся эффективными участниками давления на независимую российскую журналистику. Речь идет о штрафах, досудебных блокировках сайтов СМИ, а также об угрозах блокировки, которыми активно пользуются ведомства.

В конце апреля уральское издание *It's my city* было вынуждено удалить новость о связи спикера Госдумы Вячеслава Володина с клиникой, занимающейся суррогатным материнством. Этого потребовала от редакции Государственная дума. Такое же требование получили от парламента издания «Подъем» и «Открытые медиа»¹⁰⁸.

В мае Басманный суд Москвы оштрафовал «Новую газету» и ее главного редактора Дмитрия Муратова за распространение «фейковой» информации. Иск был подан Роскомнадзором по требованию Генеральной прокуратуры. Причиной стала публикация журналистки Татьяны Юрасовой о подготовке провокаторов к митингам оппозиции на базе одного из подмосковных санаториев. Информация, изложенная в материале, была признана недостоверной, редакцию оштрафовали на 200 тысяч рублей, а Дмитрия Муратова — на 60 тысяч рублей¹⁰⁹. Отметим, что это не первый случай, когда журналистские расследования «Новой газеты» признаются Генпрокуратурой «фейками». Так, в 2020 году редакция и ее глава были оштрафованы за пу-

108) Уральское издание по требованию Госдумы удалило новость о связях спикера палаты Володина с суррогатным материнством // Центр защиты прав СМИ, 28 апреля 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/uralskoe-izdanie-potrebovaniyu-gosdumy-udalilo-novost-o-svyazyah-spikera-palaty-volodina-s-surrogatnym-materinstvom/>

109) «Новую газету» и ее главреда оштрафовали на 260 тыс. рублей по статье о фейках // Центр защиты прав СМИ, 20 мая 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/novuyu-gazetu-i-ee-glavreda-oshtrafovali-na-260-tys-rublej-po-state-o-fejkah/>

бликацию Елены Милашиной об эпидемии коронавируса в Чечне. Соответственно, материалы, признанные недостоверными, редакция обязана удалить с сайта.

В июле сибирское издание «Тайга.инфо» было вынуждено удалить с сайта новость о домашнем насилии и бездействии полицейских. Редакция подчинилась требованию Роскомнадзора, который усмотрел в тексте новости нарушение — указание на способ самоубийства. Дело в том, что герой заметки угрожал спрыгнуть с балкона. Новость была написана, как отметили в «Тайге.инфо», по официальному пресс-релизу местного управления Следственного комитета¹¹⁰.

В течение двух месяцев (с июля по начало сентября 2021 года) по требованию судебных приставов в списке заблокированных ресурсов Роскомнадзора находился сайт издания Readovka. Причиной ограничения доступа стал иск к редакции проекта, поданный депутатом Госдумы от «Единой России» Дмитрием Саблиным. Иск был связан с публикацией о якобы незадекларированной яхте депутата. Блокировка всего сайта Readovka использовалась как обеспечительная мера, хотя она была очевидно избыточной: в судебном разбирательстве шла речь только об одной публикации¹¹¹.

В сентябре 2021 года издания Znak.com, «Тайга.инфо» и NGS24 получили требования удалить публикации о дефиците продуктов на Таймыре. Отметим, что источником информации являлся депутат Таймырского райсовета от ЛДПР. В своем требовании Роскомнадзор ссылался на Генпрокуратуру, которая определила информацию как «фейк»¹¹².)

В октябре 2021 года редакция «Эха Москвы» получила от Роскомнадзора требование удалить с сайта видео Александра Невзорова. Ведомство усмотрело в выступлении журналиста разжигание розни по отношению к социальной группе «христианских священников». В ролике Невзорова обсуждалась проблема насилия над детьми со стороны священнослужителей¹¹³.

Легко заметить, что во всех примерах (их список не исчерпывается указанными кейсами) претензии предъявляются к публикациям независимых изданий, затрагивающим актуальные, общественно значимые вопросы и проблемы.

110) Тайга.инфо удалила новость о домашнем насилии и бездействии полиции по требованию Роскомнадзора // Центр защиты прав СМИ, 27 июля 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/tajga-info-udalila-novost-o-domashnem-nasilii-i-bezdeystvii-policzii-po-trebovaniyu-roskomnadzora/>

111) Роскомнадзор удалил сайт Readovka из реестра запрещенных // Центр защиты прав СМИ, 3 сентября 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/roskomnadzor-udalil-sajt-readovka-iz-reestra-zapreshennyh/>

112) Роскомнадзор потребовал от Znak.com удалить новость о дефиците еды на Таймыре // Центр защиты прав СМИ, 27 сентября 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/roskomnadzor-potreboval-ot-znak-com-udalit-novost-o-deficite-edy-na-tajmyre/>

113) Роскомнадзор потребовал от «Эха Москвы» удалить с сайта видео Невзорова, в котором он рассуждает о сексуальном насилии священников над детьми // Центр защиты прав СМИ, 21 октября 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/roskomnadzor-potreboval-ot-cha-moskvy-udalit-s-sajta-video-nevzorova-v-kotorom-on-rassuzhdaet-o-seksualnom-nasilii-svyashhennikov-nad-detmi/>

Законодательство об исторической памяти

Отдельно хотелось бы выделить тенденциозное, на наш взгляд, законотворчество, связанное с темой Второй мировой / Великой Отечественной войны и борьбы с нацизмом. С одной стороны, стремление противостоять попыткам реабилитации нацизма должно встречать поддержку в цивилизованном обществе. С другой — поправки в законодательство, принятые в этом году, выглядят избыточными, дублирующими уже существующие ограничения, необоснованными, расплывчатыми и затрагивающими сферы, в которые вряд ли должен вмешиваться законодатель или правоприменитель. Некоторые из поправок выглядят политически обусловленными.

Так, после скандального судебного процесса над Алексеем Навальным о «клевете на ветерана» группа депутатов Госдумы во главе с Ириной Яровой предложила принять поправки в статью 354.1 УК РФ «Реабилитация нацизма». Изменения, предусматривающие наказание за неуважение к символам и памятным датам России, ветеранам Великой Отечественной войны были приняты в кратчайшие сроки. Однако к тексту поправок есть ряд вопросов: непонятно, что такое «оскорбление памяти», «символы воинской славы», не разъясняется, кого закон относит к «защитникам Отечества», защищает ли статья честь и достоинство ныне живущих ветеранов Великой Отечественной войны или всех. Вызывает недоумение, почему неуважение к датам, символам и персонам, пусть даже выраженное в оскорбительной форме, относится априори к реабилитации нацизма (см. название статьи УК). Судебной практики по новым поправкам еще нет, но у юристов существуют опасения, что формулировки будут трактоваться максимально широко и под уголовное преследование граждане могут попадать за распространение сатирического или юмористического контента, литературных или иных произведений искусства.

Впрочем, плоды этого законотворчества уже есть. В июле глава Следственного комитета России Александр Бастрыкин поручил проверить спектакли театра «Современник» на предмет оскорбления ветеранов Великой Отечественной войны¹¹⁴. В октябре в связи с тем же обвинением следователи пришли в художественную галерею «Свиное рыло»¹¹⁵. А популярному исполнителю Моргенштерну пришлось извиниться за вполне невинное сомнение в том, нужно ли так много тратить денег на ежегодное празднование Дня Победы¹¹⁶. Результат очевиден: свободное обсуждение темы Великой Отечественной войны подавляется в искусстве и публичной сфере.

114) Бастрыкин поручил проверить постановки «Современника» на оскорбление ветеранов // Центр защиты прав СМИ, 30 июля 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/bastrykin-poruchil-proverit-postanovki-sovremennika-na-oskorblenie-veteranov/>

115) Следственный комитет пришел в галерею «Свиное рыло». Николай Копейкин услышал «хитрый» вопрос // Центр защиты прав СМИ, 27 октября 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/sledstvennyj-komitet-prishel-v-galereyu-svinee-rylo-nikolaj-kopejkin-uslyshal-hitryj-vopros/>

116) Моргенштерн извинился за слова про День Победы // Центр защиты прав СМИ, 26 октября 2021 г. URL: <https://mmdc.ru/news-div/digest/morgenshtern-izvinilsya-za-slova-pro-den-pobedy/>

В июне 2021 года депутаты ввели административную ответственность за демонстрацию изображений нацистских военных преступников. Штраф не будет накладываться только в случае, если изображение демонстрируется в целях создания негативного отношения к идеологии нацизма. Уже сейчас можно говорить об «эффективности» этого закона: его жертвами стали десятки пользователей социальных сетей, которые заплатили штраф за безобидные мемы и карикатуры с Адольфом Гитлером.

1 июля 2021 года Владимир Путин подписал закон, запрещающий публично отрицать решающую роль СССР и советского народа в победе над нацистской Германией. Закон также запрещает публичное отождествление целей и действий советского руководства с целями и действиями руководства нацистской Германии и ее союзников. Этот закон — инициатива президента России, однако не ясно, почему такие вопросы должны решаться не в исследованиях специалистов-историков, а органами власти. Кроме того, очевидно, что принятие таких ограничений как раз и нанесет вред не только обсуждению вопросов истории в публичном пространстве, но и академическим исследованиям.

Журналистская солидарность

Однако стоит отметить, что давление на журналистов, нарушение их прав, преследование с помощью судебных дел породили ответную реакцию: начиная с 2019 года работники СМИ чаще и активнее начали проявлять солидарность с коллегами, попавшими под преследование.

Такая «цеховая» поддержка впервые ярко проявила себя в «деле Ивана Голунова». Журналисты разных изданий — от федеральных до региональных — выступили в поддержку коллеги, арестованного по лживому обвинению. Это, как известно, дало свой результат.

Многочисленные акции поддержки проходили и после ареста Ивана Сафронова. Коллеги выходили на одиночные пикеты в поддержку Светланы Прокопьевой, Ильи Азара, Абдулмумина Гаджиева. И хотя эти акции видимым образом не повлияли на судьбы журналистов, они все же оставляют эти дела в зоне общественного внимания.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Основываясь на анализе законодательства и практики в сфере распространения информации, профессиональной деятельности журналистов и медиа, а также в области реализации гражданами фундаментального права на свободу выражения мнения, необходимы следующие действия для улучшения ситуации:

1. Определенно можно говорить, что никакие рекомендации, высказанные группой российских правозащитных организаций в 2018 году в рамках Universal Periodic Review (UPR), до сих пор не выполнены российскими властями¹¹⁷. Необходимо обеспечить их выполнение.
2. Неоднократно на национальном и международном уровне поднимался вопрос о необходимости декриминализации клеветы. Однако уголовная ответственность была только ужесточена (введением санкции в виде лишения свободы). Также последними поправками в декабре 2020 года были размыты правовые формулировки. В очередной раз важно заявить о необходимости отмены уголовной ответственности за клевету, в ситуации, когда есть другие балансирующие меры восстановления права на доброе имя, честь, достоинство и репутацию (в ГК РФ) и право на ответ (в Законе РФ «О СМИ»).
3. Следует отказаться от агрессивной и токсичной практики признания журналистов и редакций СМИ «иностранными агентами» вне зависимости от гражданства физического лица или места регистрации редакции СМИ. Это противоречит международным стандартам, принципу плюрализма прессы и принципу свободы выражения мнений. Поддерживая оценку, которую дала законодательству об «иностранных агентах» Венецианская комиссия (она усмотрела в нем серьезное нарушение основных прав человека, включая свободу объединений и свободу выражения мнений, право на неприкосновенность частной жизни, право участвовать в управлении делами государства, а также право не подвергаться дискриминации), рекомендуем серьезно реформировать данное законодательство, а в идеале — отменить принятые в данной сфере нормативные акты. Вопросы политического лоббизма следует регламентировать иначе, чтобы это не формировало базы для дискриминации гражданского общества и свободной прессы, не ограничивало право на публичную дискуссию по общественно-значимым вопросам.
4. Необходимо тщательно расследовать все случаи насилия над журналистами и все случаи воспрепятствования журналистам в их профессиональной деятельности.

¹¹⁷) Joint submission to the Universal Periodic Review of the Russian Federation under UN proceeding by ARTICLE 19, Mass Media Defence Centre, OVD-Info, PEN International, Roskomsvoboda, and the SOVA Center for consideration at the 30th Session of the Working Group in May 2018 URL: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/10/Russia-3rd-UPR-Updated-Submission-090418-FINAL.pdf>

5. Право каждого гражданина и профессиональное право журналистов на свободу доступа к информации, право на свободу выражения мнения, в том числе критического относительно общественно-значимых процессов, политики, деятельности правительства и чиновников, не должны ограничиваться.
6. Любое ограничение доступа к интернет-ресурсам в связи с наличием на их площадках спорного противоправного контента не должно носить бессрочный характер и не должно влечь блокировку всего ресурса целиком. Судебная практика в области применения ст. 15.1 и 15.3 Закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» должна быть приведена в соответствие с международными обязательствами России. Процедура внесудебной блокировки, установленная ст. 15.3 указанного закона, должна быть заменена на судебную с предварительной проверкой правовых оснований для ограничения доступа к информации. Любая блокировка сайтов должна быть точечной, основанной на судебном решении независимого суда с учетом международных обязательств России в информационной сфере и в области свободы слова. Должен быть эффективный механизм судебного обжалования такой блокировки.
7. Россия должна гарантировать право интернет-пользователей публиковать и получать доступ к информации онлайн анонимно и гарантировать, что любые ограничения онлайн-анонимности допустимы лишь на основании судебного решения и в полном соответствии с частью 3 ст. 19 МПГПП и частью 2 ст. 10 Европейской конвенции. В связи с чем рекомендуется:
 - реформировать систему СОПМ так, чтобы спецслужбы не имели прямого доступа к коммуникационным данным интернет-пользователей без судебного решения;
 - отменить ограничения, введенные «пакетом Яровой», обязывающие интернет-провайдеров и операторов мобильной связи хранить полный контент онлайн-коммуникации всех пользователей услуг сотовой связи и интернета в течение шести месяцев, ввести обязательные криптографическую защиту переписки и телефонных переговоров;
 - воздерживаться от требования к службам обмена сообщениями (мессенджерам, таким как Telegram, WhatsApp, Viber и т. д.) предоставлять спецслужбам ключи дешифрации коммуникационного трафика пользователей для доступа к их частным сообщениям;
 - отменить положения федеральных законов № 241-ФЗ и № 276-ФЗ, которые запрещают анонимность пользователей приложений для обмена сообщениями в интернете, запрещают виртуальным частным сетям и интернет-анонимайзерам предоставлять доступ к веб-сайтам, запрещенным в России соответственно.

8. Гарантировать свободу и плюрализм СМИ, воздерживаясь от стигматизации независимых СМИ с помощью таких терминов, как «иностранный агент», «нежелательная организация» и внести поправки в законодательство для обеспечения его соответствия международным обязательствам РФ, в том числе ст. 19 МПГПП и ст. 10 Европейской конвенции, которые гарантируют, что каждый имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ.
9. Отменить положения Федерального закона № 239-ФЗ, которые ограничивают плюрализм СМИ, устанавливая максимальную долю иностранных инвестиций и собственности на медиарынке до 20 %, а также запрещают иностранным гражданам и лицам с двойным гражданством быть учредителями и главными редакторами СМИ.
10. Отменить статьи 212.1, 284.1, 280.1, 354.1 Уголовного кодекса РФ¹¹⁸.
11. Сузить состав статьи 205.2 УК РФ и ограничить практику ее применения прямыми призывами к осуществлению террористической деятельности.

118) Политические репрессии и политзаключённые в России в 2018-2019 годах // Правозащитный центр «Мемориал», 2020. См. страницы 114-153. URL: https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/doklad_2018-2019_0.pdf

3. Свобода объединений

Ключевые международные нормы о свободе объединений содержатся в ст. 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), ст. 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Ключевыми являются также некоторые документы Совета Европы, в частности основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе, принятые в 2003 году Решением Комитета министров Совета Европы¹¹⁹, и Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе от 2007 года¹²⁰. Также стоит отметить Руководящие принципы по свободе объединений, подготовленные Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) и Венецианской комиссией¹²¹. Международные стандарты в этой сфере включают также детально прописанные права и гарантии деятельности профсоюзов, в частности Конвенции МОТ № 87 и № 98. Данный обзор, однако, фокусируется не на правах неправительственных организаций, а на препятствиях в их создании и деятельности.

Российское законодательство в сфере свободных объединений регулярно обновляется и дополняется, становясь все более сложным, запутанным и противоречивым. Так, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 1996 года менялся 96 раз, из них 61 — в последние 10 лет. При этом он не охватывает все виды некоммерческих объединений (далее — НКО). Часть регулирования происходит с помощью специализированных законов, например «Об общественных объединениях» от 1995 года, который менялся 26 раз (из них 13 — в последние 10 лет), или «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» от 1995 года, менялся 13 раз.

К некоммерческому сектору относятся адвокатские и нотариальные палаты, негосударственные образовательные организации и профсоюзы, а также госкорпорации, профессиональные спортивные клубы и даже приходы Русской Православной Церкви, плюс организации, учрежденные правительством. Все они обладают бюд-

119) Решение Комитета министров Совета Европы от 16 апреля 2003 года «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе». URL: http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/SA_2R_85-1461.pdf

120) Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе от 10 октября 2007 г. URL: <https://rm.coe.int/16802ec26f>

121) Руководящие принципы по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии, 2016 г. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf>

жетами и возможностями, в разы превышающими то, чем распоряжаются гражданские организации, о которых вспоминают в первую очередь, когда говорят про некоммерческий сектор.

Единообразное толкование этого лоскутного одеяла из разных законов и норм практически невозможно как со стороны НКО, так и со стороны территориальных управлений Министерства юстиции, в чьи функции с 2008 года входит регистрация и контроль за деятельностью некоммерческих организаций. Такое нормативное регулирование совсем не отвечает критериям качественного законодательства, которое направлено на создание благоприятных условий для реализации права на свободу объединений. Напротив, оно искажает весь смысл деятельности государства в этой сфере: вместо того чтобы содействовать гражданам, госорганы контролируют, ограничивают и наказывают.

Изменения, которые в последние годы вызывают наибольшую критику, связаны с введением института «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента». Данный статус ограничивает деятельность организаций, которым он присвоен. Размытые и неясные формулировки, репрессивное и избирательное правоприменение, стигма и диффамационный эффект, которые в русском языке имеет само словосочетание «иностраннный агент», были изначальными чертами этого законодательства. Его цель, очевидно, не в прозрачности и подотчетности, а в ограничении критических высказываний и создании дополнительных барьеров независимой и неподконтрольной государству гражданской деятельности.

С требованиями и рекомендациями об отмене или изменении законодательства об «иностраннных агентах» в разное время выступали Верховный комиссар по правам человека ООН¹²², Специальные докладчики ООН по свободе собраний и ассоциаций, положений правозащитников и свободе выражения мнений¹²³, Комитет против пыток ООН¹²⁴, Комитет по правам ребёнка¹²⁵, Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН¹²⁶, Комиссар по правам человека Совета Европы¹²⁷, Парламентская ассамблея Совета Европы¹²⁸, Конференция международных неправительствен-

122) ООН: в закон РФ об «иностраннных агентах» нужно внести поправки // Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС). URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3360030>

123) Россия: ухудшение условий работы неправительственных организаций и правозащитников неприемлемо // Сайт Управления Верховного комиссара по правам человека. URL: <https://newsarchive.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13323&LangID=R>

124) Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Российской Федерации, принятые Комитетом против пыток на его сорок девятой сессии // University of Minnesota Human Rights Library. URL: http://hrlibrary.umn.edu/russian/cat/Rrussia_2012.html

125) Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of the Russian Federation. URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/RUS/CRC_C_RUS_CO_4-5_16305_E.pdf

126) Россия: ухудшение условий работы неправительственных организаций и правозащитников неприемлемо // Сайт Управления Верховного комиссара по правам человека. URL: <https://newsarchive.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13323&LangID=R>

127) См. документы на сайте Комиссара по правам человека: Письменные Замечания Комиссара Совета Европы по правам человека в качестве третьей стороны (<https://rm.coe.int/-3-36-9988-13-48-/16807457c1>), Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы (http://monitoring.mhg.ru/sites/default/files/files/commhr201315_ru.pdf), Заключение Комиссара по правам человека. Законодательство и правоприменительная практика в Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций с учетом стандартов Совета Европы: обновление (http://monitoring.mhg.ru/sites/default/files/files/commhdh201517_ru.pdf)

128) Резолюция о выполнении обязательств Российской Федерацией от 2 октября 2012 года // Парламентская Ассамблея Совета Европы. URL: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2012\]/\[Oct2012\]/Res1896_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2012]/[Oct2012]/Res1896_rus.asp)

ных организаций Совета Европы¹²⁹, Парламентская ассамблея ОБСЕ¹³⁰, БДИПЧ ОБСЕ¹³¹, Венецианская комиссия¹³², Консультативный комитет рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств¹³³, Международная комиссия юристов¹³⁴.

Данный обзор пишется в момент нового витка репрессивного правоприменения, когда прокуратура обратилась в суд с исками о ликвидации ведущих правозащитных организаций России: Международного общества «Мемориал» и Правозащитного центра «Мемориал». По мнению прокуратуры, организации нарушили законодательство об «иностранных агентах».

В то же время давление на НКО — не новое явление. Ниже приведены некоторые тенденции последних десяти лет.

Сложности в регистрации

Зарегистрировать НКО сложнее, чем коммерческую организацию. Сроки рассмотрения документов для общественных организаций — 28 календарных дней, для прочих — 14 рабочих дней. Срок регистрации общества с ограниченной ответственностью — не более 3 рабочих дней (п. 3 ст. 13 Закона № 129-ФЗ). Если зарегистрировать НКО с помощью посредника, то такие услуги будут стоить в 2-3 раза выше, чем услуги по регистрации иных организаций. Такую информацию выдаёт простой поиск по рекламе в интернете.

При этом мониторинговые доклады по свободе объединений Московской Хельсинкской группы фиксируют разнообразные отказы в регистрации. Они обосновываются минимальными неточностями в документах или претензиями к содержанию устава и целям, которые ставит объединение.

Деятельность незарегистрированных организаций допускается, однако с декабря 2020 года Минюст ведет «учет общественных объединений, которые функциони-

129) Заключение по закону о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Экспертный совет по законодательству об НПО. URL: http://monitoring.mhg.ru/sites/default/files/files/oing_conf_exp_2013_1_opinion_npo.pdf

130) The 24th Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly // Internet Archive. URL: <https://web.archive.org/web/20150708070133/http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-annual-session-helsinki>

131) Директор БДИПЧ выразила обеспокоенность в связи с поправками в законодательство об «иностранных агентах» в Российской Федерации // Русская версия сайта ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/445243>

132) Россия: Заключение Венецианской комиссии № 1014/2020 от 6 июля 2021 года о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов о внесении изменений в законодательство об «иностранных агентах», направленных на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года // Институт права и публичной политики. URL: <https://academia.ilpp.ru/zaklyucheniya-venetsianskoj-komissii/rossiya-zaklyuchenie-1014-2020/>; Opinion on Federal Law n. 121-fz on non-commercial organisations (“law on foreign agents”), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code (“law on treason”) of the Russian Federation // EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e)

133) Четвертое заключение по Российской Федерации от 20 февраля 2018 г. // Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. URL: <https://rm.coe.int/4th-advisory-committee-opinion-on-the-russian-federation-russian-lang/1680908b0d>

134) Российская Федерация: Доклад о производстве и постановлении Конституционного Суда РФ по Закону «Об НКО» («Закону об иностранных агентах») // Международная комиссия юристов. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/09/RUSSIA-FOREIGN-AGENTS-RUSSIAN-elec.pdf>

руют без приобретения прав юридического лица, получают денежные средства и (или) иное имущество от иностранных источников и участвуют в политической деятельности». По состоянию на ноябрь 2021 года в данном реестре оказались 3 объединения: «Голос», «ОВД-инфо» и «Российская ЛГБТ-Сеть».

В то же время в 2018 году Министерством юстиции Российской Федерации было объявлено о разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общественных объединениях“ в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами»¹³⁵.

На данный момент подобный законопроект не вносился на рассмотрение, хотя периодически раздаются голоса о необходимости урегулировать незарегистрированные объединения¹³⁶.

Проверки со стороны разных ведомств

В 2013 году, вскоре после вступления в силу положений законодательства об «иноагентах», по НКО прокатилась волна массовых проверок. Целью были организации, получающие иностранное финансирование.

По официальным данным прокуратуры, было проведено около тысячи проверок. Портал ClosedSociety.org¹³⁷ собрал данные о 311 из них. Оказалось, в проверках задействовали 13 ведомств: ФСБ, МВД, Центр «Э», Роспотребнадзор, пожарный надзор, Роскомнадзор, ФНС, Минюст, ФМС, Росфиннадзор и другие. В некоторых случаях проверяющие требовали электронную переписку, персональные данные сотрудников, могли попросить предоставить сотни документов в течение суток¹³⁸. Правозащитные организации подверглись наибольшему вниманию (94 НКО из 311). При этом в большей степени от проверок пострадали НКО, которые занимались темой ЛГБТ и избирательными правами¹³⁹. Команда ClosedSociety.org зафиксировала 109 санкций по отношению к 99 НКО: ряд организаций оштрафовали,

135) Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общественных объединениях“ в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами» // Федеральный портал нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87256>

136) Юристы за гражданское общество. Аналитическая справка к законопроектам, направленным на регулирование деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами. URL: <http://lawcs.ru/nekommercheskoe-zakonodatelstvo/novosti-stati-issledovaniya/izmeneniya-zakonodatelstva/06-2019.pdf>

137) Портал ClosedSociety.org — совместная инициатива Правозащитного Центра «Мемориал», Центра оперативного реагирования по защите правозащитников и Молодежного Правозащитного Движения. URL: <https://web.archive.org/web/20161116134504/http://closedociety.org/analytics/>

138) Права человека в Российской Федерации: доклад о событиях 2013 года // Московская Хельсинкская группа, 2014 г. URL: <https://www.mhg.ru/sites/default/files/files/2013-prava-cheloveka-v-rf.pdf>

139) Закон об иностранных агентах: результаты первого года проверок // Портал ClosedSociety.org. URL: <https://web.archive.org/web/20161116134504/http://closedociety.org/analytics/>

деятельность двух была приостановлена¹⁴⁰. Сама прокуратура заявила о 300 «актах прокурорского реагирования». Каждая четвертая НКО по результатам проверок подверглась санкциям, связанным с «реестром иностранных агентов»¹⁴¹.

Проверки 2013 года напоминали скорее кампанию давления. Государство стало относиться к независимым гражданским организациям как источникам опасности, как к тем, кого нужно жестко контролировать. Когда правовые основания для давления и контроля оказывались недостаточны — на законодательном уровне вводились новые ограничения. Такой подход провоцирует дальнейшую эскалацию и, по сути, криминализирует независимую гражданскую активность.

В 2015 году полномочия прокуратуры при проведении проверок в НКО рассмотрели в Конституционном суде РФ. КС указал на необходимость более четкой регламентации сроков прокурорских проверок, обязательность уведомления о проверке и ее результатах. Проверяющие не вправе требовать у НКО документы, которыми та не обязана обладать, а также — общедоступную информацию или ту, которая уже находится в распоряжении государственных органов. Конституционный суд посчитал возможным распространить на НКО гарантии закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁴². При этом приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 мая 2015 года № 265, принятый с учетом данного постановления, не улучшил существенным образом положение проверяемых организаций.

Одновременно с этим расширился перечень оснований для внеплановых проверок НКО со стороны Минюста России. В том числе появился пункт «наличие приказа (распоряжения) руководителя уполномоченного органа или его территориального органа, изданного в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям»¹⁴³.

Как отмечается в докладе Московской Хельсинкской группы «Мониторинг применения нового законодательства в Российской Федерации — 2015», на протяжении первых нескольких лет с момента принятия положения об «иностранных агентах» позиция Минюста кардинально изменилась — от изначально мягкой критики пра-

140) Там же

141) Там же

142) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. N 2-П город Санкт-Петербург «по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной» // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2015/03/02/ksrf-dok.html>

143) Мониторинг применения нового законодательства в Российской Федерации // Московская Хельсинкская группа, 2015 г. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/files/monitoring-zakonodatelstvo-08-2015.pdf>

вовою неопределенности, узкого толкования «политической деятельности» и сдержанного отношения к проверкам¹⁴⁴ до окончательного присваивания репрессивной роли надзорного органа, призванного прежде всего выявлять нарушения и наказывать за них. В последние годы эта карательная функция наиболее ярко проявляется в штрафах за отсутствие маркировки материалов от «иностранных агентов». Такие проверки не требуют значимых усилий, а штрафы могут существенно ограничить или вовсе сделать невозможной деятельность НКО. При этом игнорирование этих требований может повлечь за собой уголовное преследование либо ликвидацию организаций (см. ниже разделы «Уголовное преследование в связи с законодательством об НКО» и «Наложение санкций и ликвидация организаций»).

Ограничения на деятельность, наложенные «законодательством об иностранных агентах»

Главные проблемные моменты положений законодательства об иностранных агентах в том, что ограничениям подвергается легитимная гражданская деятельность от имени объединений граждан, в случае когда НКО а) получает иностранное финансирование и б) занимается «политической деятельностью». Уточнение того, что понимается под последним, неоднократно предлагалось частью экспертов и правозащитников как один из способов минимизировать вред от данных законодательных положений.

Неслучайно даже представители государства на начальных этапах критиковали низкое качество закона. Так, в июле 2013 года генеральный прокурор Юрий Чайка заявил: «Должен признать, что в ходе проверок возникали сложности с отнесением НКО к числу иностранных агентов, в первую очередь обусловленные отсутствием общепризнанного понятия политической деятельности, а также сформировавшейся правоприменительной, в том числе судебной практики»¹⁴⁵.

Высказывался на тему и Конституционный суд: в своем Постановлении по делу о проверке конституционности законодательства об иностранных агентах № 10-П от 8 апреля 2014 года КС попытался установить, какие именно виды деятельности не относятся к политической: «деятельность в области науки, культуры, иску-

144) Отказ включения в реестр чувашской правозащитной организации «Щит и меч», а затем Ассоциации «АГОРА» после тестового обращения в Минюст; изначальная неготовность признавать правозащитную деятельность и деятельность в сфере профилактики ВИЧ «политической». Во время проверок 2013 года специалисты Минюста чаще всего привлекались прокуратурой в качестве экспертов, не являясь инициаторами проверок и т. п. Подробнее см. Павел Чиков. Регулирование деятельности иностранных организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Мониторинг применения нового законодательства в Российской Федерации / Московская Хельсинкская группа, 2015 г. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/files/monitoring-zakonodatelstvo-08-2015.pdf>

145) Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Сайт Генпрокуратуры РФ, 12 июля 2013 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/interviews-and-presentations?item=50490735>

ства, 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 не относятся — в силу абзаца третьего пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» — к политической деятельности, занятие которой является одним из условий признания некоммерческой организации выполняющей функции иностранного агента. Соответственно, какими бы ни были источники денежных и иных материальных средств некоммерческих организаций, если цели их деятельности не выходят за рамки указанных областей, они не могут считаться выполняющими функции иностранного агента»¹⁴⁶. Однако эта попытка ограничить «резиновую» норму прошла практически незамеченной — в «иностранцы» неоднократно попадали организации, занимающиеся именно перечисленными КС видами деятельности. Так, политической деятельностью среди прочего признавались наблюдение за выборами, публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, распространение, в том числе через интернет, оценок принимаемых государственным органами решений, проведение и обнародование опросов общественного мнения, проведение круглых столов, издание брошюр, подготовка и направление правозащитных отчетов в межгосударственные органы, в том числе инициирование рассмотрения дел в Европейском суде по правам человека¹⁴⁷. Попытки «конкретизировать» понятие политической деятельности привели к тому, что в нее была включена практически любая общественная активность.

В том же Постановлении от 8 апреля 2014 года КС установил, что закон не накладывает на НКО-«иноагентов» ограничений ни в части источников финансирования, ни в части видов деятельности. И это утверждение многократно распространялось и до, и после представителями государства и официальными СМИ.

В то же время конкретные ограничения, помимо негативно окрашенного ярлыка и дополнительной обременительной отчетности, постепенно становились все более обширными. «Иноагентам» последовательно запретили:

- заниматься наблюдением на выборах и референдумах;
- выдвигать кандидатов в члены общественных наблюдательных комиссий;
- проводить антикоррупционные экспертизы законопроектов;

¹⁴⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части 6 статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юречева от 8 апреля 2014 г. N 10-П // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2014/04/18/ks-dok.html>

¹⁴⁷ См., например, Дмитрий Колбасин. Как вас сделают «иностранцем» // Slon.ru, 16.05.2013. URL: https://monitoring.mhg.ru/sites/default/files/files/kolbasin_16-05-2013.pdf

- оказывать «общественно полезные услуги». Такие организации не могут получить статус «социально ориентированной НКО», а следовательно, существенно ограничены в доступе к государственному финансированию¹⁴⁸.

Помимо требования обязательно маркировать материалы, документы, включая обращения в государственные органы, данный статус влечет за собой дополнительную, достаточно обременительную отчетность и аудит. Так, например, действующие с августа 2018 года формы отчетности обязывают НКО сообщать не только о средствах, полученных из иностранных источников, но и о финансировании из-за рубежа российскими организациями-донорами. Согласно исследованию, которое в 2015 году провела ассоциация «Юристы за гражданское общество», в результате включения в реестр годовые расходы организации увеличивались в среднем на 273 тысячи рублей¹⁴⁹.

Первоначальная версия законодательства подразумевала самостоятельное вступление в соответствующий реестр в случае «осуществления политической деятельности» и «получения иностранного финансирования». При этом за нерегистрацию в качестве «иноагента» устанавливалась административная ответственность. Когда НКО начали массово отказываться вступать в реестр, последовали попытки принуждения. Первое судебное решение было принято в отношении Антидискриминационного центра «Мемориал» (Санкт-Петербург). Сначала прокуратура попыталась оштрафовать организацию и ее директора по статье 19.34 КоАП РФ, но суд обнаружил множественные ошибки и вернул дело в прокуратуру. Тогда прокуратура подала к организации гражданский иск «в защиту неопределенного круга лиц». Суд в своем решении от 12 декабря 2013 года признал «Мемориал» выполняющим функции иностранного агента в связи с тем, что он формирует общественное мнение и тем самым участвует в политической деятельности¹⁵⁰. Как следствие, одна из ведущих организаций, которые занимались в стране антидискриминационной деятельностью, приняла решение о самоликвидации¹⁵¹. Тем не менее никаких заявлений о включении в реестр не последовало, и уже в 2014 году власти наделили Минюст России полномочиями принудительно, не дожидаясь соответствующего заявления, включать НКО в реестр «иностранцев» и требовать исполнения дополнительных требований к отчетности и деятельности.

В 2013 году 11 ведущих российских НКО, среди которых «Мемориал», «Голос», «Московская Хельсинкская группа», «Гражданское содействие» и «Экозащита», подали в Европейский суд по правам человека жалобу на вмешательство в их деятель-

148) См. Карточка Медузы. Скоро Минюст сможет запретить НКО — «иностранному агенту» все, что угодно, — под угрозой закрытия. Как, вообще все? URL: <https://meduza.io/cards/skoro-minyust-smozhet-zapretit-nko-inostrannomu-agentu-lyubuyu-deyatelnost-pod-ugrozoj-zakrytiya-voobsche-lyubuyu>

149) Во что обходится НКО статус «иностранного агента»? Юристы подсчитали издержки // Агентство Социальной информации, 26 ноября 2015 г. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2015/11/26/107822/>

150) Права человека в Российской Федерации: сб. докл. о событиях 2015 г. // Московская Хельсинкская группа, 2016 г. URL: <https://www.mhg.ru/sites/default/files/files/2015-prava-cheloveka-rf-mhg.pdf>

151) АДЦ «Мемориал» самоликвидируется // Правозащитный Центр «Мемориал», 14 апреля 2014 г. URL: <https://memohrc.org/ru/monitorings/adc-memorial-samolikvidiruetsya>

ность, обусловленное законодательством об «иностранных агентах»¹⁵². По состоянию на 2017 год в ЕСПЧ было зарегистрировано как минимум 48 жалоб, поданных 61 организацией в связи с этими ограничительными положениями. Европейский суд объединил их в одно дело и в марте 2017 года коммуницировал Правительству РФ, задав вопросы о качестве закона¹⁵³. О том, что российское законодательство о некоммерческих организациях не соответствует европейским стандартам в области прав человека, заявил и Комиссар Совета Европы по правам человека Нилс Муйжниекс, выступая в качестве третьей стороны в Европейском суде по правам человека¹⁵⁴. Однако обращение в ЕСПЧ по-прежнему ждет своего рассмотрения.

Последствия применения законодательства об «иноагентах» — это и самоликвидация, и самоцензура, отказ от иностранного финансирования, сокращение программ и прекращение деятельности по отдельным направлениям, отказ официальных структур сотрудничать с НКО, расторжение договоров об обслуживании с коммерческими организациями и, что немаловажно, — дискредитация в глазах части населения. Многочисленные ограничения деятельности и обременения в форме маркировки и отчетности позволяют также говорить о явно дискриминационном характере данного законодательства.

Этапы внедрения законодательства об «иностранных агентах»

Можно выделить следующие этапы внедрения законодательства об «иноагентах» и сопутствующего им регулирования:

- **май – декабрь 2012 года:** внесение, обсуждение, принятие и вступление в силу закона, принятие подзаконных актов Минюста;
- **март – июнь 2013 года:** масштабная проверка НКО органами прокуратуры;
- **лето 2013 года – весна 2014 года:** массовое неповиновение закону со стороны сектора НКО. Первая волна судебных разбирательств;
- **май – июнь 2014 года:** введение процедуры принудительного включения в реестр;
- **лето 2014 года – весна 2015 года:** массовое включение НКО в реестр, штра-

152) 11 российских НКО пожаловались в ЕСПЧ на закон об иностранных агентах // Деловое издание «Ведомости», 6 февраля 2013 г. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2013/02/06/11_rossijskih_nko_pozhalovalis_v_espch_na_zakon_ob

153) ЕСПЧ коммуницировал жалобы 61 НКО, признанной иноагентом // Право.ru, 29 марта 2017 г. URL: <https://pravo.ru/news/view/139387/>

154) См. Комментарий Комиссара по правам человека Совета Европы, направленный в ЕСПЧ. «Закон Российской Федерации об иностранных агентах не соответствует правам человека» // Council of Europe Commissioner for Human Rights. URL: https://www.coe.int/tu/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/the-russian-federation-s-law-on-foreign-agents-contravenes-human-rights

фы. Вторая волна судебных разбирательств;

- **май 2015 года.** Принятие закона о нежелательных организациях;
- **лето – осень 2015 года:** включение первых иностранных и международных организаций в реестр «нежелательных»;
- **ноябрь 2017 года:** принятие закона о СМИ-«иноагентах»;
- **декабрь 2017 года:** включение первых иностранных СМИ в реестр СМИ, выполняющих функции «инострannого агента»;
- **декабрь 2019 года:** принятие поправок в Закон «О СМИ»: СМИ-«иноагентом» можно признавать и физическое лицо;
- **декабрь 2020 года:** в реестр СМИ, выполняющих функции иностранных агентов, впервые включены физические лица: правозащитник Лев Пономарёв, журналисты Людмила Савицкая («Радио Свобода», «МБХ медиа») и Сергей Маркелов («Радио Свобода», «7x7»), главный редактор «Псковской губернии» Денис Камалыгин и художница-акционистка Дарья Апахончич. «Иностраннм агентом» может быть признано физическое лицо. Минюст наделен полномочиями вести учет незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции «инострannого агента»;
- **апрель 2021 года:** вводится обязанность НКО – «иностранных агентов» направлять в Министерство юстиции информацию обо всех программах и мероприятиях, которые они планируют проводить. У Минюста появляются полномочия запрещать реализацию тех или иных программ полностью или в какой-то части, а в случае игнорирования запрета — обратиться в суд с иском о ликвидации;
- **лето 2021 года:** Минюст утверждает порядок ведения незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции «инострannого агента». Организация «Голос» становится первой, включенной в реестр. Упрощается преследование за организацию и участие в работе нежелательных организаций.

Состав реестров на 16 ноября 2021 года¹⁵⁵:

1. Реестр НКО, выполняющих функции иностранных агентов, — 75 организаций (всего 219 с момента принятия закона).
2. Реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранных агентов, — 95 (62 из них — физические лица).
3. Реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранных агентов, — 3 объединения.
4. Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, — 49.

¹⁵⁵) Общая сводная информация по всем организациям и лицам, включенным в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации» приведены на сайте проекта «Инотека» ОВД-инфо. URL: <https://ovdinfo.org/inoteka>

Иное репрессивное законодательство, затрагивающее НКО

Законодательство о нежелательных организациях также нацелено на ограничение иностранного финансирования деятельности НКО. Такое финансирование криминализируется. По словам заместителя директора Федеральной службы по финансовому мониторингу Павла Ливадного, активное финансирование иностранных агентов — один из основных маркеров, который определяет нежелательность действий иностранных организаций¹⁵⁶. Признание организации «нежелательной» происходит во внесудебном порядке и накладывает абсолютный запрет деятельности на территории России, блокирование денежных переводов этих организаций, а также вводит административную и уголовную ответственность за взаимодействие с ними. Запрещено также распространение информационных материалов «нежелательной организации», в том числе в СМИ и интернете. Запрет распространяется и на проекты, которые этой организацией финансируются¹⁵⁷.

Отдельного упоминания достойно так называемое антиэкстремистское законодательство. Оно позволяет судам ликвидировать или запрещать деятельность организаций, в отношении которых признано, что они осуществляют экстремистскую деятельность. Действия по организации деятельности экстремистской организации (ч. 1 ст. 282.2 УК РФ) наказываются штрафом в размере от 300 до 500 тысяч рублей, принудительными работами на срок до 5 лет либо лишением свободы от 2 до 8 лет. Отдельно выделены склонение, вербовка или иное вовлечение лица в деятельность экстремистского объединения, за которые предусмотрены санкции от штрафа в размере от 100 до 300 тысяч рублей до лишения свободы на срок от 2 до 6 лет. Участие в деятельности такой организации (которое понимается достаточно широко: как проведение бесед, вербовка новых участников, непосредственное участие в проводимых мероприятиях и т. п.) влечет за собой наказание от штрафа в размере до 300 тысяч рублей до лишения свободы на срок до 4 лет. В списке экстремистских организаций, наряду с религиозными объединениями разной степени радикальности, националистическими группами и объединениями футбольных болельщиков, числятся некоммерческие организации «Фонд борьбы с коррупцией» и «Фонд защиты прав граждан», а также Общественное движение «Штабы Навального», они признаны экстремистскими решением Московского городского суда от 9 июня 2021 года¹⁵⁸. Под угрозой уголовного преследования оказались сотрудники орга-

156) Винокуров А., Братерский А. Совет Федерации подготовит «патриотический стоп-лист» к 8 июля // Газета.Ru, 3 июля 2015 г. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2015/07/03_a_6865529.shtml

157) Закон о «нежелательных НПО» исключит возможность работы любых организаций, неугодных властям: правовой анализ // Article20.org, 17 мая 2015 г. URL: <http://www.article20.org/ru/news/zakon-o-nezheletelnykh-npo-isklyuchit-vozmozhnost-raboty-lyu>

158) Перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято всту-

низаций, созданных Алексеем Навальным, и огромное количество его активных сторонников. Размытые формулировки позволяют привлечь к ответственности за самые разнообразные формы сотрудничества и поддержки. Наказания осуществляются как для устранения конкретных политических оппонентов, так и просто для устрашения и создания «охлаждающего эффекта». Решение о признании организаций, связанных с Алексеем Навальным, экстремистскими следует рассматривать в контексте уголовного преследования Навального. Оно имеет все признаки политически мотивированного и направлено на подавление политической оппозиции. Не исключено, что эта модель репрессивного воздействия может быть применена к другим общественным объединениям и некоммерческим организациям.

Уголовное преследование в связи с законодательством об НКО

Риски уголовного преследования связаны не только с участием в деятельности организаций, которые признаны «экстремистскими» или «нежелательными». В соответствии со статьей 330.1 Уголовного кодекса Российской Федерации преступлением является злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в соответствующий реестр¹⁵⁹.

В июне 2016 года впервые было возбуждено уголовное дело по этой статье в отношении председателя союза «Женщины Дона» Валентины Череватенко. Утверждалось, что Череватенко, «имея преступный умысел», чтобы избежать исполнения закона, еще в 2013 году зарегистрировала фонд «Женщины Дона». Череватенко считает, что преследование активизировалось после запуска проекта «Гражданский Минск». Это проект гражданского контроля за реализацией минских соглашений, которые должны были урегулировать вооруженный конфликт на востоке Украины¹⁶⁰. 19 июня 2017 года дело в отношении Валентины Череватенко было прекращено прокуратурой в связи с отсутствием в её действиях состава преступления¹⁶¹.

пившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/documents/7822/>

159) См. С. Голубок. Уголовный кодекс России как локутное одеяло. Комментарий к новой статье 330.1 // Закон.ру, 31 октября 2016 г. URL: https://zakon.ru/blog/2016/10/31/ugolovnyj_kodeks_rossii_kak_loskutnoe_odeyalo_kommentarij_k_novoj_state_3301

160) Вера Челищева. Первое уголовное дело в отношении «иностранцев» // Новая газета, 6 июля 2016 г. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2016/07/06/69176-pervoe-ugolovnoe-delo-v-otnoshenii-inostrannyh-agentov>

161) Дело: Череватенко Валентина Ивановна // Сайт Правозащитного центра «Мемориал». URL: <https://memohrc.org/ru/special-projects/delo-cherevatenko-valentina-ivanovna>

«Южный правозащитный центр» не уплатил административный штраф в размере 300 тысяч рублей за нерегистрацию в качестве «иностранного агента». За это в июне 2021 года по ч. 2 ст. 315 УК РФ («Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта») к 250 часам обязательных работ был приговорен президент этой организации, сочинский правозащитник Семен Симонов. От наказания он был освобожден в связи с истечением срока давности¹⁶².

Мишенью уголовного преследования становились и сотрудники Фонда по борьбе с коррупцией Алексея Навального. 3 августа 2019 года Следственный комитет возбудил уголовное дело об отмывании денежных средств Фондом на сумму более миллиарда рублей. В рамках следственных действий были заморожены все средства Фонда, средства многих его сотрудников, аффилированных лиц и даже некоторых их родственников. В штабах Навального по всей стране и в самом ФБК неоднократно проводились обыски, изымалась техника, что делало невозможным продолжение деятельности¹⁶³.

Волна уголовных дел прокатилась в связи с признанием «нежелательным» в России Общественного сетевого движения «Открытая Россия», инициированного Михаилом Ходорковским. В октябре 2020 года в Краснодарском крае по статье 284.1 УК («Осуществление деятельности нежелательной организации») к 240 часам обязательных работ была приговорена Яна Антонова. В феврале 2021 года в Ростове-на-Дону к четырем годам условно приговорена бывший член «Открытой России» Анастасия Шевченко, которая была под домашним арестом с января 2019 года¹⁶⁴. Уголовные дела по этой статье возбуждены в Нижнем Новгороде и Чувашии. Экс-директор «Открытой России» Андрей Пивоваров с 8 июня 2021 года находится в краснодарском СИЗО, его этапировали туда из Санкт-Петербурга¹⁶⁵. Совет «Открытой России» 27 мая был вынужден объявить о ликвидации — для того, чтобы обезопасить своих сторонников от уголовного преследования¹⁶⁶. Фигурантами уголовных дел в связи с участием в деятельности «Открытой России» стали восемь человек.

162) Симонов Семён Леонидович // Сайт Правозащитного центра «Мемориал». URL: <https://memohrc.org/ru/defendants/simonov-semyon-leonidovich>

163) Обзор Московской Хельсинской Группы «Грустное, радостное и спорное в сфере прав человека в России. 2019 год». URL: https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-za_2019-god.pdf

164) Бывшего члена «Открытой России» Анастасию Шевченко приговорили к 4 годам условно // «ОВД-Инфо». URL: <https://ovdinfo.org/express-news/2021/02/18/byvshego-chlena-otkrytoy-rossii-anastasiyu-shevchenko-prigovorili-k-4-godam>

165) В Краснодаре бывшему директору «Открытой России» Андрею Пивоварову избрали меру пресечения // «ОВД-Инфо». URL: <https://ovdinfo.org/express-news/2021/06/02/v-krasnodare-byvshemu-direktoru-otkrytoy-rossii-andreyu-pivovarovu-izbrali>

166) Матвей Пухов. «„Закон принимается четко под нас“. Почему ликвидируют организацию „Открытая Россия“» // «ОВД-инфо». URL: <https://ovdinfo.org/articles/2021/05/28/zakon-prinimaetsya-chetko-pod-nas-pochemu-likvidiruyut-organizaciyu-otkrytaya>

Наложение санкций и ликвидация организаций

Первые случаи ликвидации за нарушение законодательства об иностранных агентах произошли в 2016 году, когда были ликвидированы Ассоциация защиты прав избирателей «Голос» и Межрегиональная ассоциация правозащитных общественных объединений «Агора». В своих сферах это были одни из самых эффективных правозащитных организаций.

1 ноября 2019 года Верховный суд РФ принял решение о ликвидации общероссийского движения «За права человека». Движение было одним из старейших (официально зарегистрировано в 1997 году) и наиболее влиятельных в сфере правозащиты. Оно объединяло организации, работающие в России с начала 1990-х годов. Министерство юстиции ссылалось на малозначимые недочеты, которые движению не давали исправлять. Также ведомство ссылалось на нарушение организацией законодательства об «иностранных агентах», указывая на неоднократное привлечение НКО к административной ответственности за публикации без упоминания статуса «иноагента».

В ноябре того же года Мосгорсуд по требованию Минюста РФ ликвидировал Центр содействия коренным малочисленным народам Севера (ЦСКМНС) — старейшее в стране объединение, занимающееся защитой прав коренных малочисленных народов. Основаниями стали устаревшие положения устава и неактуальный юридический адрес, хотя Центр в судебном заседании представил документы, необходимые для устранения этих недостатков¹⁶⁷.

В марте 2020 года в Ингушетии ликвидировали Совет тейпов ингушского народа, несмотря на то что организация устранила большую часть «нарушений», обнаруженных Минюстом, и готова была устранять остальные. Основаниями для претензий стали устаревшие положения устава, неактуальный юридический адрес, ряд других мелких замечаний и не соответствующее официальному изображению герба республики, на котором чиновники заметили «солярный знак», напоминающий свастику¹⁶⁸.

Отдельно стоит отметить масштабные атаки административными протоколами, которым подвергались другие правозащитные организации. В частности, организации «Международный Мемориал» и Правозащитный центр «Мемориал» в совокупности были признаны виновными по 22 административным делам о нарушении части 2 статьи 19.34 КоАП РФ («Издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов без указания на то, что эти ма-

¹⁶⁷ Север оставили без защиты // «Коммерсантъ», 7 ноября 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4149900>

¹⁶⁸ Обзор Московской Хельсинской Группы «Грустное, радостное и спорное в сфере прав человека в России. 2019 год». URL: https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-za_2019-god.pdf

териалы изданы некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента») и подвергнуты штрафам на общую сумму более шести миллионов рублей¹⁶⁹. Эти многочисленные протоколы впоследствии стали одним из оснований для исков о ликвидации обеих организаций.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации в этой сфере могут быть условно поделены на несколько больших направлений:

1. противодействие негативным последствиям применения ограничительного законодательства в сфере НКО в России: поддержка объединений, которые сталкиваются с преследованием, правовая и политическая оценка ограничений, призывы к прекращению давления в конкретных эпизодах и т. п.;
2. требование отмены дискриминационного и неправового законодательства и существенного пересмотра правоприменения в этой сфере;
3. усиление самой возможности реализации права на свободу объединений, в частности в ее трансграничном аспекте. Предотвращение препятствования правозащитной деятельности: усиление существующих стандартов и институтов в этой сфере.

Первые два направления касаются прежде всего России, третье — деятельности межправительственных организаций.

В первом направлении ключевым эпизодом является попытка государства ликвидировать ведущие правозащитные организации: «Международный Мемориал» и Правозащитный центр «Мемориал». В этом деле отражаются все негативные аспекты законодательства — важнейшие институции гражданского общества ликвидируются по формальным основаниям за незначительные нарушения закона, который невозможно исполнить и применение которого заведомо выборочно и неопределенно. В результате нарушаются права не только членов организации, но и тех, кого защищают эти организации, в том числе в международных и национальных судебных инстанциях. Инициатором ликвидации является прокуратура, которая также представляет государство в Европейском суде по правам человека, по сути, выступая там процессуальным оппонентом организаций, к прекращению деятельности которых она призывает. Отзыв иска о ликвидации и прекращение судебных разбирательств должны стать первоочередным требованием.

¹⁶⁹⁾ Там же

Что касается возможностей изменения законодательства в этой сфере, то российские власти и некоторые экспертные институты, в частности Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, регулярно заявляют, что необходимо скорректировать законодательство «об иностранных агентах». Например, уточнить понятие «политическая деятельность», сузить сферу применения законов или же добавить дополнительные возможности обжалования. Несмотря на это, все попытки приводят либо к незначительным корректировкам, либо еще более усугубляют правоприменение. Законодательство не меняет своей дискриминационной сути.

По нашему убеждению, любые рекомендации в этой сфере должны начинаться с требования об отмене всех положений законодательства об «иностранных агентах», так как они являются неправовыми и дискриминационными. Те же требования относятся и к положениям законодательства о нежелательных организациях. Эти законы не подлежат улучшению. До их отмены следует настаивать на их неприменении — к организациям, которые отстаивают и продвигают права человека, к СМИ, которые реализуют общественно значимую функцию сбора и распространения информации, и в особенности — в отношении физических лиц, для которых такие законы влекут за собой ограничения профессиональной жизни и чрезмерное вмешательство в частную.

В том случае, когда власти ссылаются на иностранный опыт, в частности проводят параллели с американским Foreign Agents Registration Act, стоит указывать на то, что применение последнего распространяется на политический лоббизм в интересах иностранных принципалов, а та «политическая деятельность», которую вменяют российским организациям, связана прежде всего с продвижением общечеловеческих ценностей — вне прямой привязки к финансированию и представлению интересов конкретного иностранного государства или институции. Проведение подобных параллелей является манипуляцией. Если бы власти действительно были заинтересованы в ограничении политического влияния за деньги заинтересованных клиентов, в том числе иностранных, то был бы принят закон о политическом лоббизме, рассмотрение которого откладывается уже много лет.

Взаимодействуя с властями на эту тему, важно указывать и на то, что нарушения этого законодательства и незначительные нарушения в отчетности или формальном следовании предписаниям проверяющих органов не могут быть основаниями для ликвидации организаций или привлечения к уголовной ответственности причастных к ним лиц. Уже возбужденные уголовные дела по этим статьям должны быть прекращены.

Министерству юстиции следует руководствоваться тем, что его ключевая функция — содействие гражданам в реализации их права на свободу объединений, а не надзорные или карательные действия, направленные на выявления нарушений и суровое наказание за них. Процедура регистрации НКО и их правовое регулирование

должны быть существенно упрощены, любые проверки четко регламентированы, а вмешательство в деятельность НКО при их проведении сведено к минимуму.

Общая жалоба российских НПО на нарушение права на свободу объединений в Европейском суде по правам человека должна быть рассмотрена в максимально скорые сроки. Ведь она указывает на массовые и грубые нарушения, затрагивающие интересы большого количества граждан, указывает на систематическую политику необоснованного и чрезмерного вмешательства в фундаментальное право на свободу объединений. Государства – члены Совета Европы должны рассмотреть возможность направить свои правовые заключения в Европейский суд и ходатайствовать о вступлении в дело в качестве третьей стороны, как это уже сделал Комиссар по правам человека.

На уровне Совета Европы, ОБСЕ и ООН стоит рассмотреть дальнейшее продвижение и укрепление стандартов в сфере свободы объединений. Продвижение должно включать в себя право искать, получать и использовать финансовые и иные ресурсы, в том числе поверх границ¹⁷⁰, а также усиление институтов по защите этого права. Итак, рекомендации на уровне Совета Европы, ОБСЕ и ООН следующие:

1. Поддержать формирование постоянной группы экспертов БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений по аналогии с группой по свободе мирных собраний.
2. Поддержать работу русскоязычных сотрудников Офиса Верховного комиссара ООН по правам человека с целью содействовать тематическим процедурам ООН, которые рассматривают обращения на русском языке и формулируют дополнительные рекомендации властям России и другим странам региона.
3. Инициировать дополнения в основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе (приняты Комитетом министров Совета Европы). Эти принципы подчеркивают правомерные возможности финансирования деятельности, направленной на продвижение основополагающих ценностей Совета Европы.
4. Разработать варианты усиления reprisal mechanism в рамках офиса Генерального Секретаря Совета Европы. Механизм должен быть направлен на защиту тех организаций и лиц, которые преследуются за взаимодействие с институциями Совета Европы.
5. Включиться в качестве третьих лиц в рассмотрение в Европейском суде жалоб о ликвидации правозащитных организаций. Такие организации являются важнейшим инструментом общей системы защиты прав человека и верховенства права в Европе. Нужно рассмотреть возможность межгосударственной жалобы по этим нарушениям.

170) См. Общие принципы защиты гражданского пространства и право доступа к ресурсам, разработанные Сообществом демократий и Спецдокладчиком ООН по свободе собраний и объединений, 2014 г. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Fassociation/GeneralPrinciplesProtectingCivicSpace.pdf>

6. Четко и недвусмысленно на уровне всех этих организаций сформулировать и продвигать стандарты, подчеркивающие, что давление на правозащитные организации и преследование правозащитников являются предметом общей озабоченности и угрозой коллективной безопасности в ее человеческом измерении, а не внутренним делом отдельно взятой страны.
7. В консультациях с правозащитными организациями разработать и инициировать комплексную программу поддержки свободы объединений в трансграничном аспекте и программу поддержки негосударственной правозащитной деятельности в Европе.

4. Неправомерный антиэкстремизм и контртерроризм

1. Анализ соблюдения международных обязательств страны

Короткий обзор основных международных обязательств ОБСЕ

Россия принимает участие в разработке и одобрении обязательств в области прав человека и демократии в рамках ОБСЕ. Эти обязательства составляют основу работы ОБСЕ. Государства-участники на абсолютно добровольной основе согласились их выполнять.

Представленные ниже отдельные права и корреспондирующие им обязательства утверждены в документах, которые появились в результате встреч государств-участников и конференций ОБСЕ, проводившихся с 1975 года, и в дальнейшем были включены в корпус обязательств ОБСЕ.

Право на свободу мысли, совести и религии

В 1990 году на Конференции по человеческому измерению в Копенгагене государства – участники ОБСЕ приняли Документ, согласно которому подтвердили, что каждый человек имеет «право на свободу мысли, совести и религии». Это право включает свободу менять религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или веру как индивидуально, так и совместно с другими, публично или частным образом путем отправления культа, обучения и выполнения религиозных и ритуальных обрядов. Осуществление этих прав подлежит лишь таким ограничениям, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам.

Свобода объединения и право на проведение мирных собраний

В этом же Документе государства-участники отметили, что уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации; 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; право на ассоциацию гарантируется.

Право на ассоциацию/Неправительственные организации

В 1991 году на конференции по человеческому измерению СБСЕ в Москве государства-участники утвердили, что будут признавать в качестве НПО организации, объявившие себя таковыми, согласно соответствующим национальным процедурам, и будут содействовать созданию условий для свободной деятельности таких организаций на своих территориях.

Свобода выражения мнения, свобода СМИ и доступа к информации

В 1994 году на конференции по человеческому измерению в Будапеште государства-участники вновь подтвердили, что свобода выражения мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества.

Содействие транспарентности, борьба с коррупцией

В 1999 году в ходе встречи в Стамбуле была принята Хартия европейской безопасности, согласно которой государства-участники обязались наращивать свои усилия по борьбе с коррупцией и порождающими ее условиями, а также содействовать формированию позитивной основы для надлежащей практики государственного управления и должностной порядочности. В рамках своих усилий по утверждению

верховенства закона ОБСЕ будет взаимодействовать с НПО, которые борются за формирование атмосферы единодушного неприятия обществом и деловыми кругами коррупции.

Борьба с терроризмом

В 2001 году на встрече в Бухаресте была принята Декларация Совета министров и Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом, согласно которым государства-участники решительно осудили все акты терроризма и вновь заявили, что борьба с терроризмом не есть война против религий или народов, подтвердив приверженность защите прав человека и основных свобод.

Свободные выборы

В 2010 году на встрече в Астане была принята юбилейная декларация, в ней государства-участники подтвердили, что ценят важную роль гражданского общества и свободных СМИ, которые помогают обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы, и верховенство права.

Национальное законодательство, не соответствующее международным обязательствам

29 июня 2013 года принята новая редакция ст. 148 УК РФ («Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий»), которая установила уголовную ответственность за «оскорбление чувств верующих», а именно за «публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих», в том числе «совершенные в местах, специально предназначенных для проведения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний». Существует правовая неопределенность терминов «религиозные чувства» и «верующие» в части правомерности их распространения на атеистические взгляды и их адептов во избежание дискриминации последних. Согласно оценке экспертов проекта «Санация права», данная норма не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности. Формулировки «явное неуважение к обществу» и «оскорбление религиозных чувств» (просто на основании того, что постфактум находятся лица, заявляющие, что их религиозные чувства были оскорблены) имеют неопределенный и оценочный характер. На их основании невозможно понять, какое именно поведение окажется впоследствии противоправным и, более того, преступным.

Данная статья УК фактически вступает в противоречие с нормами ст. 14, утверждающей светский характер российского государства, и ст. 28 и 29 Конституции РФ, закрепляющими свободу совести и слова.

2 ноября 2013 года введена ст. 205.5 УК РФ («Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации»), которая не предусматривает необходимости доказать причастность обвиняемых к совершению конкретных насильственных преступлений террористического характера — достаточно факта участия в деятельности организации, запрещенной судом как террористическая. В 2014–2016 годах ответственность по ст. 205.5 была ужесточена: от 15 до 20 лет лишения свободы или пожизненное заключение для организаторов, и от 10 до 20 лет — для участников.

28 декабря 2013 года введена ст. 280.1 УК РФ («Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации»). Практика применения указанной статьи, в частности в делах лиц, признанных ПЦ «Мемориал» политзаключёнными, демонстрирует, что реальной проблемы общественно опасных призывов к нарушению территориальной целостности РФ в настоящее время не существует, а главным применением статьи оказываются политические репрессии, посягающие на права и свободы человека.

6 июля 2016 года вступили в силу два федеральных закона (так называемый антитеррористический «пакет Яровой»), которые серьезно ужесточили законодательство и положили начало созданию правовой базы, легитимизирующей вмешательство государства в частную «онлайновую» жизнь граждан. В Уголовный кодекс РФ введены три новых состава преступлений: «Несообщение о преступлении», «Склонение, вербовка или иное вовлечение в организацию массовых беспорядков», «Акт международного терроризма». Также ужесточены наказания за преступления «экстремистской направленности». Закон ввел ограничения на деятельность религиозных организаций, установил правила проведения миссионерской деятельности.

29 декабря 2017 года в формулировку ст. 205.2 УК РФ («Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма») была включена еще «пропаганда терроризма», под которой понимается «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». Понятие «идеология терроризма» не определено ни в законе о противодействии терроризму, ни в каких-либо еще официальных документах.

В мае 2020 года утверждена новая редакция Стратегии противодействия экстремизму до 2025 года. Согласно документу, к проявлениям экстремизма следует относить «деструктивную деятельность» НПО, в том числе «с использованием технологий и

сценариев так называемых „цветных революций“», и обращать внимание на «информационно-психологическое воздействие» зарубежных спецслужб с целью разрушения традиционных ценностей.

5 апреля 2021 года в ФЗ «Об образовании» введено понятие «просветительская деятельность» — по распространению различных знаний и опыта, осуществляемая вне рамок образовательных программ. Порядок, условия и формы ее ведения должно определять правительство, что непомерно расширяет полномочия властей в области просвещения и, по сути, любых коммуникаций. Закон по аналогии с ограничениями на педагогическую деятельность вводит запрет на использование просветительской деятельности для разжигания розни и пропаганды превосходства по различным групповым признакам, «в том числе посредством сообщения недостоверных сведений об исторических, национальных, религиозных и культурных традициях народов, а также для побуждения к действиям, противоречащим Конституции РФ».

4 июня 2021 года был подписан закон, запрещающий выдвигаться на выборные госдолжности людям, причастным к деятельности экстремистской или террористической организации, и тем, кто их поддерживал, например отправлял пожертвования. На основании этого закона не были допущены на выборы в разные органы власти оппозиционные кандидаты из-за связи с Алексеем Навальным и «ФБК», который был включен в список экстремистских организаций.

Практика, нарушающая международные обязательства и национальное законодательство. Применение насилия

Злоупотребления антиэкстремистским законом в отношении религиозных групп

14 февраля 2003 года Верховный Суд признал «Хизб ут-Тахрир» террористической организацией и запретил ее деятельность. В решении отсутствуют какие-либо данные о террористической деятельности «Хизб ут-Тахрир» — в соответствии с определением терроризма, данным в Уголовном Кодексе РФ и ФЗ «О борьбе с терроризмом» от 3 июля 1998 года, что является очевидным основанием для признания этого решения необоснованным. Данное решение повлекло суровые приговоры за причастность к «Хизб ут-Тахрир» — до 24 лет лишения свободы — для сотен участников, хотя они не были вовлечены ни в какую деятельность, связанную с насилием. По данным Правозащитного Центра «Мемориал», на 29 октября 2021 года преследуется как минимум 331 человек, из которых 243 фигуранта признаны политическими заключёнными.

Масштаб разноплановых преследований религиозного течения свидетели Иеговы растет с каждым годом после того, как ВС РФ 20 июля 2017 года признал организацию экстремистской. По данным ПЦ «Мемориал», на 29 октября 2021 года не менее 539 верующих свидетелей Иеговы преследуют в уголовном порядке. Всего преследованию подверглись не менее 569 свидетелей. 28 октября 2021 года Пленум Верховного Суда России дал рекомендации, указав, что, если суд принял решение о ликвидации или запрете деятельности религиозного объединения, проведение ее участниками богослужений или религиозных обрядов и церемоний само по себе не образует состава преступления, если они не содержат признаков экстремизма. Российские суды получают возможность, ссылаясь на это разъяснение, избежать хотя бы наиболее абсурдных приговоров за продолжение религиозной практики, прямо нарушающих конституционное право на свободу вероисповедания.

Иные ограничения права на свободу совести

Согласно данным ежегодного мониторинга Центра «Сова», наиболее распространенными формами дискриминации религиозных меньшинств являются следующие:

- 1) преследования за «незаконное» миссионерство. В рамках поправок «пакета законов Яровой», с 2016 года по настоящее время верующие преследуются по статье 5.26 КоАП РФ («Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях»). До 2020 года чаще всего преследованию подвергались протестантские церкви и представители новых религиозных движений. С 2020 года — верующие «традиционных религий», при этом в первом полугодии число подвергшихся наказанию мусульман превзошло число протестантов. Эту особенность можно рассматривать как часть политики давления на религиозные меньшинства, поскольку преследованию среди мусульман подверглись в основном те организации в Крыму, которые отказались признать юрисдикцию пророссийского Духовного управления мусульман;
- 2) вмешательства правоохранительных органов в деятельность религиозных организаций и срывы богослужений с проведением обысков в помещениях, проверкой документов, доставкой верующих в отделение полиции и пр.;
- 3) высылка из страны зарубежных священнослужителей и миссионеров. Некоторых признавали виновными по ч. 2 ст. 18.8 КоАП («Нарушение иностранным гражданином режима пребывания в РФ, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда, фактически осуществляемой в период пребывания») и депортировали;
- 4) давление на духовные учебные заведения, в первую очередь протестантские, но не только. Учебные заведения подвергаются многочисленным проверкам со стороны разных ведомств, в результате чего власти аннулируют или приостанавливают лицензии на образовательную деятельность;
- 5) мусульмане время от времени подвергаются полицейскому давлению. Например, в 2019 году в Москве полиция задержала 27 мусульман, которые совершали намаз у двери Торгово-ярмарочного комплекса. Часть задержанных были привлечены к административной ответственности за нарушение иностранным гражданином правил въезда в Российскую Федерацию, остальные — за нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Злоупотребления в отношении оппозиции

В предвыборный период (в преддверии выборов в Госдуму РФ 2021 года) отдельным и весьма масштабным направлением антиэкстремистского правоприменения стала нейтрализация Алексея Навального и его сторонников. Власти использовали все мыслимые (включая невозможные в демократическом обществе) инструменты, чтобы не допустить оппозиционеров до участия в выборах. В 2021 году в отношении Навального и его соратников возбуждены уголовные дела по ч. 2 ст. 239 УК РФ, ч. 1 ст. 282.3 УК («Сбор средств, заведомо предназначенных для обеспечения деятельности экстремистской организации»), по ч. 1 и 2 ст. 282.1 УК («Создание экстремистского сообщества и участие в нем»).

В июне 2021 года суд признал Фонд борьбы с коррупцией, Фонд защиты прав граждан (ФЗПГ) (обе организации ранее были признаны иностранными агентами) и общественное движение «Штабы Навального» экстремистскими организациями.

В преддверии выборов избирательные комиссии и суды запретили баллотироваться кандидатам, так или иначе связанным с деятельностью организаций Алексея Навального, на основании закона, запрещающего участвовать в выборах лицам, «причастным» к деятельности организаций, признанных экстремистскими и террористическими. В общей сложности были сняты как минимум 35 человек в разных регионах России. Роскомнадзор в конце июля заблокировал доступ к 49 сайтам, ассоциированным с организациями Навального.

2. Общие выводы о ситуации

В первые 11 лет действия закона «О противодействии экстремистской деятельности» (принят в 2002 году) основным объектом его неправомерного применения были группировки, практиковавшие ксенофобное насилие, и религиозные группы («Хизб ут-Тахрир»). Не применявшие насилия и не призывавшие к нему политические и общественные активисты страдали в меньшей степени. В 2012 году наметилась тенденция к сглаживанию этого перекоса — «главный процесс года» «Pussy Riot» оказался как раз на стыке околорелигиозных коллизий и политического активизма. В результате в УК РФ была введена ст. 148 в новой редакции («об оскорблении чувств верующих»).

В 2013-2014 годах регулирование интернета стало одним из приоритетов политики усиления контроля. Украинские события 2014 года придали новый импульс для злоупотреблений антиэкстремистским законодательством. Поскольку сфера «противодействия экстремизму» стала пересекаться со сферой защиты внешнеполитических интересов России, в антиэкстремистской деятельности заметно возросла роль ФСБ. Результатом стал быстрый рост числа осужденных за «экстремистские» высказывания в интернете — преимущественно по статье 282 УК. В итоге в 2014 году доля «интернет-пропагандистов» среди всех осужденных за высказывания, по оценке Центра «Сова», составила более 80 % и в последующие годы не опускалась ниже этой планки.

В 2016 году начался рост репрессий против партии «Хизб ут-Тахрир», которая в России признана террористической, хотя она не практикует насилия и не осуществляет террористическую деятельность. Количество уголовных дел о причастности к «Хизб ут-Тахрир» выросло вдвое, а сроки лишения свободы для осужденных приблизились к 22 годам.

В 2017 году борьба с критикой действий России в связи с украинским конфликтом постепенно стала отходить на задний план, уступая место борьбе с оппозицией. Отсюда многочисленные претензии правоохранителей к сторонникам Алексея Навального, а также независимым местным активистам.

Также в 2017 году была запрещена деятельность организации свидетелей Иеговы в России и всех их местных общин. Это привело к массовым уголовным преследованиям, которые продолжаются до настоящего времени. Как будут применяться рекомендации Верховного Суда России от 28 октября 2021 года о разделении понятий вероисповедания и экстремизма, покажет практика.

В 2018 году под давлением общественного мнения была частично декриминализована ст. 282 УК о возбуждении ненависти, была введена административная преюди-

ция. Нововведения привели к существенному снижению уголовных приговоров, за счет того, что люди стали привлекаться к ответственности по КоАП.

ЕСПЧ продолжил выносить решения по жалобам российских граждан. В решениях снова указывается на несоответствие антиэкстремистского законодательства и правоприменения обязательствам России в рамках Европейской конвенции, гарантирующей фундаментальные права человека — право на свободу выражения мнения, свободу совести, свободу ассоциаций.

В июне 2021 года президент подписал закон, который запрещает людям, «причастным» к деятельности экстремистской или террористической организации, баллотироваться на выборах.

В преддверии парламентских выборов законотворческий процесс оказался полностью направлен на ужесточение существующих и введение новых суровых норм. Российские власти обеспечили себе возможность легально отстранять оппозиционеров от участия в выборах. Очевидно, на данном этапе власти посчитали подавление независимой общественной активности и нагнетание атмосферы страха оптимальным способом удержания контроля над страной.

Действующее антиэкстремистское законодательство с его неопределенными формулировками дает широкие возможности для преследования политических оппонентов или иных групп, а также совершенно случайных людей. Одновременно с этим антиэкстремистское законодательство нарушает такие основные права, как свобода слова, свобода собраний или свобода совести.

3. Список самых необходимых и важных изменений для улучшения ситуации

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. сузить легальное определение экстремистской деятельности, закрепленное в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ («О противодействии экстремистской деятельности»), поскольку в составе ст. 280 УК РФ в качестве уголовно наказуемого деяния определены призывы к ее осуществлению. Ряд используемых в дефиниции конструкций (например, «разжигание социальной розни», «утверждение религиозного превосходства» и др.) невозможно истолковать однозначно^{171,172}.

В качестве обязательного квалифицирующего признака экстремистской деятельности следует использовать признак насилия: применение насилия, угроза его применения, призывы к насилию или иная явная поддержка насилия;

2. декриминализировать ч. 1 и ч. 2 ст. 148 УК РФ («Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий»), учитывая существование уголовной и административной ответственности за хулиганство. Хотя ч. 1 и ч. 2 статьи 148 УК РФ применяются не широко, однако уже сейчас можно говорить о правовой неопределенности терминов «религиозные чувства» и «верующие» в части правомерности их распространения на атеистические взгляды и их адептов во избежание дискриминации последних;
3. декриминализировать ст. 280.1 УК РФ, поскольку реальной проблемы общественно опасных призывов к нарушению территориальной целостности РФ в настоящее время не существует;
4. установить для статей УК РФ и КоАП РФ, в которых идет речь о публичных высказываниях, правило исчисления срока давности. Он должен исчисляться с момента соответствующей публикации в интернете или с момента последних активных действий обвиняемого по привлечению внимания к такой публикации

171) Рекомендации СПЧ по совершенствованию законодательства о противодействии экстремизму и практики его применения // Совет по правам человека. URL: http://president-sovet.ru/presscenter/news/rekomendatsii_spch_po_sovershenstvovaniyu_zakonodatelstva_o_protivodeystvii_ekstremizmu_i_praktiki_e/

172) Александр Верховский. Тезисы об антиэкстремизме в сфере религии для совместного заседания комиссий президентских советов 16 октября 2019 года // Сайт информационно-аналитического центра «Сова», 16 октября 2019 г. URL: <https://www.sova-center.ru/misuse/publications/2019/10/d41585/>

(«саморепост», «закрепление записи» и т. п.);

5. изменить подследственность дел по ст. 280 УК РФ, передав их в подследственность органов Следственного комитета Российской Федерации. В настоящее время следствие по данным статьям ведут органы ФСБ России, и они же осуществляют оперативное сопровождение таких дел;
6. в связи с тем, что Федеральный список экстремистских материалов не оправдал возложенных на него надежд, а, напротив, стал крайне громоздким и мало пригодным для применения законопослушными гражданами, следует рассмотреть вопрос об упразднении данного списка. Для этого внести изменения в ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ («О противодействии экстремистской деятельности») и в ряд других статей, где упоминаются экстремистские материалы, а также отменить ст. 20.29 КоАП РФ. В настоящее время практически любой материал из данного списка можно найти в интернете, а правоохранные органы фактически не успевают вносить в список новые копии старых материалов;
7. внести дополнения в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ («О противодействии экстремистской деятельности») и процессуальное законодательство. Дополнения должны сделать невозможным признание организаций экстремистскими в закрытых судебных заседаниях, а равно в отсутствие представителя организации или надлежащего ее уведомления;
8. представляется целесообразным дифференцировать лиц, включаемых Росфинмониторингом в Список организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму. В настоящее время лица, финансирующие терроризм, и обвиняемые по делам о высказываниях в сети интернет, претерпевают одинаково неблагоприятные финансовые ограничения, что противоречит принципу дифференциации правовой ответственности. Исправление этой ситуации потребует внесения изменений в пункты 2.1–2.5 ст. 6 федерального закона от 6 августа 2001 года № 115-ФЗ («О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»).

Рекомендации по совершенствованию судебной и правоприменительной практики:

1. в обществе распространено мнение, что рост судебной статистики по делам, связанным с экстремизмом, обусловлен стремлением правоохранительных органов улучшить показатели отчетности. Фактор отчетности вряд ли может рассматриваться как главная причина роста количества уголовных дел, но вместе с тем предлагается отказаться от общего учета преступлений экстремистской направленности, разделив их на три категории: участие в экстремистских сообществах и организациях; экстремистские высказывания; иные преступления, совершаемые по мотиву ненависти. Такая мера позволит не допустить наращивания показателей за счет преследования малозначительных правонарушений в интернете;
2. представляется целесообразным рекомендовать Верховному Суду издать разъяснения, касающиеся возможности применения норм ч. 2 ст. 14 УК РФ о малозначительности уголовного деяния к уголовным делам о публичных высказываниях. В частности, судам при рассмотрении дел о публичных высказываниях в интернете, в соответствии с международно-правовыми обязательствами России, следует применять шестичастный тест, рекомендованный Рабатским планом действий, по запрету пропаганды ненависти, и налагать лишь такие санкции, которые пропорциональны реальной тяжести инкриминируемых действий¹⁷³.

Соответствующие разъяснения могут быть даны Верховным Судом в виде дополнений к ранее изданному постановлению Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности». Не менее важно, чтобы такие разъяснения были доведены до сведения не только судейского сообщества, но и сотрудников правоохранительных органов;

3. вызывает беспокойство практика повсеместного использования судебных экспертиз гуманитарного характера (лингвистических, психологических, политологических, социологических и т. п.) в ходе расследования и рассмотрения уголовных дел об экстремистских высказываниях. Претензии к этой практике многообразны и существенны. Привлечение профессиональных лингвистов для анализа простейших фраз неоправданно, поскольку потенциально противоправные высказывания адресованы не специалистам, а широкому кругу лиц, поэтому следствие и суд в большинстве случаев не нуждаются в помощи эксперта для уяснения смысла высказывания.

173) Политические репрессии и политзаключённые в России в 2018-2019 годах // Сайт Правозащитного Центра «Мемориал», 17 апреля 2020 г. URL: <https://memohrc.org/ru/reports/politicheskie-repressii-i-politzaklyuchyonnye-v-rossii-v-2018-2019-godah>

5. Международные обязательства по недопущению пыток и жестокого обращения

Российская Федерация является участником основных международных и региональных договоров в области прав человека, которые содержат обязательства по недопущению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. В первую очередь это Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.), Европейская конвенция по предотвращению пыток, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию (1987 г.), Конвенция о защите прав человека и основных свобод, также Европейская конвенция по правам человека (Европейская конвенция, 1950 г.).

Кроме этого, положения, связанные с запретом пыток и жестокого обращения, содержатся в Конвенции ООН о правах ребенка (1989 г.) и Конвенции ООН о правах инвалидов (2006 г.), которые РФ также ратифицировала.

Важно отметить, Россия признала, что жалобы в Комитет против пыток ООН могут быть как индивидуальными (ст. 22 Конвенции), так и от другого государства (ст. 21 Конвенции). Кроме того, РФ ратифицировала Первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Этим она признала право на подачу индивидуальных жалоб на нарушения положений Пакта в Комитет по правам человека ООН.

Однако Россия не подписала и, соответственно, не ратифицировала Факультатив-

ный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (2002 г.). Этот протокол создает систему регулярного посещения мест лишения свободы международными и национальными органами.

Также не подписано и не ратифицировано решение Министерского Совета ОБСЕ № 7/20 «О недопущении и искоренении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»¹⁷⁴ (было принято 4 декабря 2021 года в Тиране). Данное решение содержит требование «полностью выполнять свои обязательства по Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, когда это применимо»¹⁷⁵.

Соответствие российского законодательства международным обязательствам

Международные и региональные органы в области прав человека неоднократно указывали на то, что пытки как отдельный состав преступления до сих пор не криминализованы. В частности, в принятых 28 августа 2018 года Заключительных замечаниях Комитета против пыток ООН указано: «В свете своих ранее вынесенных рекомендаций (см. CAT/C/RUS/CO/5, пункт 7) Комитет с сожалением отмечает, что государство-участник еще не ввело в Уголовный кодекс уголовную ответственность за пытки в качестве отдельного преступления и что в определении понятия «пытки» в примечании к статье 117 не содержатся все элементы, изложенные в статье 1 Конвенции. Комитет обеспокоен представленной делегацией информацией о том, что акты пыток или жестокого обращения, совершаемые должностными лицами государства, обычно преследуются по статье 286 («Превышение должностных полномочий»), что не отражает тяжести преступления пытки и не дает Комитету возможности следить за осуществлением государством-участником уголовного преследования по делам о пытках (ст. 1 и 2). Комитет вновь настоятельно призывает государство-участник ввести уголовную ответственность за пытки в качестве отдельного преступления. Государству-участнику также следует обеспечить, чтобы принятое им определение пытки полностью соответствовало статье 1 Конвенции, чтобы наказание за пытки в его законодательстве отражало тяжесть этого преступления, как это предусмотрено в принятом Комитетом замечании общего порядка

¹⁷⁴) Список стран – участниц ООН, которые подписали и ратифицировали Конвенцию // The United Nations Treaty Collection. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=en

¹⁷⁵) См. пункт 3 Решения № 7/20 «Недопущение и искоренение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (In English: p. 3, Decision No. 7/20 — Prevention and eradication of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment). URL: <https://www.osce.org/ministerial-councils/479762>

№ 2 (2007) об имплементации статьи 2, а лицам, виновным в применении пыток, не предъявлялись обвинения в совершении других преступлений, за которые предусмотрены менее суровые максимальные меры наказания и в отношении которых действует срок исковой давности»¹⁷⁶.

С момента принятия этих Заключительных замечаний в России велись активные дискуссии о криминализации пыток, основными инициаторами этих дискуссий со стороны власти стали Уполномоченная по правам человека в РФ Татьяна Москалькова и член Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации Людмила Нарусова. По имеющейся на данный момент в публичном пространстве информации, аппарат Уполномоченной по правам человека в РФ совместно с Советом Федерации готовят законопроект о криминализации пыток. «В цивилизованном государстве, имеющем свое национальное достоинство, эти ситуации (пытки) должны быть совершенно изжиты. В связи с этим мы вместе с членами Совета Федерации готовим сейчас законопроект о выделении отдельного состава по пыткам с соответствующими мерами наказания. Я очень надеюсь, что законодатели нас поддержат», — цитирует информационное агентство ТАСС Татьяну Москалькову¹⁷⁷.

Также важно отметить, что Решение 7/20 «О недопущении и искоренении пыток...» провозглашает подход, который ориентирован на поддержку пострадавшим от пыток, и уделяет серьезное внимание обеспечению реабилитации: «Обеспечивать возможность оперативного предоставления всем жертвам без какой-либо дискриминации соответствующих реабилитационных услуг и принимать эффективные меры, обеспечивающие жертвам пыток безопасные и благоприятные условия для доступа к реабилитационным услугам и их предоставления»¹⁷⁸. В России отсутствуют нормы и обязательства по обеспечению пострадавших от пыток реабилитационными услугами. Такие услуги предоставляют только некоммерческие организации. Подробнее это описано в докладе «Запрет пыток» (раздел «Программы реабилитации») ¹⁷⁹. Доклад подготовлен Фондом «Общественный вердикт» в 2017 году, с тех пор ситуация не изменилась.

Реабилитация сводится к тому, что пострадавший от незаконных действий должностных лиц может получить компенсацию, а также официальные извинения, которые должны принести органы власти в случае незаконного уголовного преследования.

Долгое время порядок принесения извинений отсутствовал, хотя их обязательность была закреплена в законе о полиции. В результате кампании, проведенной правоза-

176) См. пункты 8-9 в «Заключительных замечаниях Комитета против пыток ООН по шестому периодическому докладу Российской Федерации». URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsI9Z0yFv%2fthNOe51%2fcmYER8W4tYSZIp1etdmZ2LSrks%2fPs4xZNj0HGPCXytMtlb3BV1FLu%2fLqblkfMpowuWXPoqnUCUtUVXxN%2fBJFikGjV>

177) СФ и аппарат омбудсмена готовят законопроект о наказании за пытки заключенных // Информационное агентство ТАСС, 14 октября 2021 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12662485>

178) См. пункт 17, Решение № 7/20 «Недопущение и искоренение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (In English: p. 3, Decision No.7/20 — Prevention and eradication of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment). URL: <https://www.osce.org/ministerial-councils/479762>

179) Доклад «Запрет пыток» // Сайт Фонда «Общественный вердикт». URL: <https://police-barometer.ru/report-torture>

щитными организациями, такой порядок был принят 15 августа 2012 года (Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 августа 2012 г. № 795 г. Москва «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции»¹⁸⁰). Требование извинений, которые обязан принести прокурор в случае, если человека незаконно привлекали к уголовной ответственности, существует давно и исполняется неохотно. Обычно, чтобы получить извинения от прокурора, пострадавшему необходимо самостоятельно проявить активность и добиться таких извинений.

Компенсация предполагает отдельный порядок ее взыскания и подразумевает, что пострадавший самостоятельно идет в суд с иском в гражданский процесс. На него возлагается обязанность и по составлению иска, и по его подаче, и по обеспечению своего иска в суде, и по доказыванию ущерба. Никаких автоматических выплат российский закон не устанавливает. (Например, в Казахстане при обращении за компенсацией пострадавший гарантированно получает установленные суммы выплат — около 100 евро с каждого осужденного). В России реабилитация с компенсацией вреда происходит через две ступени разбирательства: сначала уголовный процесс, после его завершения — новый, гражданский процесс. Это слишком обременительная и изматывающая процедура для человека, пережившего пытки, которая требует от него самостоятельных юридических действий.

В 2021 году в Госдуме в первом чтении был принят проект закона № 1091122-7 «О внесении изменений в статьи 1070 и 1100 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации (об уточнении правил возмещения вреда, причиненного правоохранительными и судебными органами)». В законе прописан механизм получения компенсации за незаконное задержание на 48 часов по административным делам. Планируется, что второе чтение закона будет в осеннюю сессию парламента в 2021 году¹⁸¹.

С 2011 года произошел целый ряд изменений российского законодательства. Одни были сделаны для того, чтобы привести законодательство в соответствие с международными стандартами в области прав человека, другие — наоборот, идут вразрез с международными нормами.

Так в начале 2011 года в рамках реформы правоохранительной системы был принят Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции»¹⁸². Среди положений, касающихся гарантий соблюдения прав человека, появляется ст. 5 «Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина», в которой отдельного внимания

180) Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 августа 2012 г. N 795 г. Москва «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции» // Российская газета, 5 сентября 2012 г. URL: <https://rg.ru/2012/09/05/poriadok-dok.html>

181) Законопроект № 1091122-7 О внесении изменений в статьи 1070 и 1100 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации (об уточнении правил возмещения вреда, причиненного правоохранительными и судебными органами) // Система обеспечения законодательной деятельности / Государственная Дума Федерального Собрания РФ. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7/#bh_histras

182) Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 N 3-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/

заслуживает часть 3: «Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание». Кроме того, закон прописывает обязанность полиции принести извинения в случае нарушения прав и свобод граждан или прав организаций (ч. 3 ст. 9. «Общественное доверие и поддержка граждан»). Закон содержит регламентацию применения силы, спецсредств и огнестрельного оружия. Сотрудник полиции должен стремиться к минимизации любого ущерба при их применении, обязан оказать первую помощь и принять меры к предоставлению медицинской помощи гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения силы, спецсредств или оружия (ст. 19–23 «Применение огнестрельного оружия»). К сожалению, правоприменение в течение последовавших десяти с половиной лет показывает, что сотрудники полиции регулярно не соблюдают эти положения закона и зачастую не несут за это ответственности (см. ниже).

10 января 2012 года Европейский суд по правам человека принял Пилотное постановление «Ананьев и др. против России»¹⁸³. Постановление гласит, что в России не существует эффективных средств правовой защиты от бесчеловечных и унижающих достоинство условий содержания в СИЗО, а также нарушено право не подвергаться бесчеловечному и унижающему достоинство обращению. Пилотная процедура применяется в делах, которые демонстрируют наличие в государстве структурной проблемы. Такая проблема влечет множество однотипных обращений в Суд, позволяет Суду в постановлении четко определить характеристики структурной проблемы и указать государству меры для ее решения (например, провести реформу и ввести эффективные средства правовой защиты). Применительно к данному делу Суд постановил: российские власти должны разработать график введения в действие эффективных средств правовой защиты, которые способны обеспечить предотвращение нарушений и выплату компенсации заключенным, обратившимся с жалобой на бесчеловечные условия содержания¹⁸⁴. Процесс исполнения контролируется Комитетом министров Совета Европы. 6 июня 2019 года в своем последнем по времени Решении Комитет министров¹⁸⁵ отмечает определенный прогресс касательно условий содержания в местах лишения свободы, а также касательно мер, направленных на снижение численности в местах лишения свободы, особенно в СИЗО. 27 декабря 2019 года был принят Федеральный закон № 494-ФЗ¹⁸⁶, вносящий изменения в Кодекс административного судопроизводства, а именно создаю-

183) Постановление ЕСПЧ от 10.01.2012 «Дело „ Ананьев и другие“ (Ananyev and others) против Российской Федерации» // Портал «ГАРАНТ.РУ». URL: <http://base.garant.ru/70214844/>

184) Обзор постановления ЕСПЧ «Ананьев и другие против России» // Фонд «Общественный вердикт», 21 февраля 2012 г. URL: <http://publicverdict.org/topics/eurocourt/10050.html>

185) “H46-23 Ananyev and Others and Kalashnikov group v. Russian Federation (Application No. 42525/07)” // HUDOC-EXEC. URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2019\)1348/H46-23E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2019)1348/H46-23E)

186) Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.12.2019 N 494-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_341771/

щий в России национальный компенсаторный механизм за ненадлежащие условия содержания в исправительных учреждениях (КАС РФ, ст. 227.1. Особенности подачи и рассмотрения требования о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении). Практика правоприменения нового механизма только формируется, степень эффективности оценить пока сложно.

18 апреля 2012 года после неоднократных заявлений правозащитников¹⁸⁷ в структуре Следственного комитета России было создано специальное подразделение по расследованию преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов¹⁸⁸. Эту меру можно было бы расценивать как шаг в сторону обеспечения международных стандартов эффективного расследования случаев пыток и жестокого обращения, в частности стандарта независимости расследования. Но, несмотря на большие ожидания, надежды не оправдались — спецподразделение не стало эффективным органом расследования дел о пытках. Правозащитникам известны лишь единичные расследования, которые велись этим спецподразделением. Это были либо случаи, получившие широкий общественный резонанс (например, пытки в Ярославских колониях), либо повлекшие смерть потерпевшего. Основные проблемы связаны с малочисленностью штата, недофинансированием, отсутствием как процедуры информирования граждан о возможностях обращения в Спецподразделение, так и процедуры передачи жалоб и дел от районных следователей. Подробнее можно прочитать в Меморандуме в Комитет министров Совета Европы в соответствии с правилом 9(2) Правил Комитета министров¹⁸⁹ и в Альтернативном докладе российской правозащитной организации «Комитет против пыток», представленном в 2018 году в Комитет против пыток ООН¹⁹⁰.

В марте 2013 года Федеральным законом № 23-ФЗ были внесены изменения в УПК РФ, в частности в ст. 144 «Порядок рассмотрения сообщения о преступлении». Изменения привели к расширению полномочий следователя при проведении проверки по сообщению о пытках. Однако «с увеличением возможностей следователей не возникло корреспондирующих прав у пострадавших, в том числе от пыток. На стадии проверки у пострадавших нет статуса потерпевших, а это значит, что все права потерпевших к ним не имеют отношения. Но следователь может назначать экспертизы на стадии проверки. На данный момент экспертизы назначаются без уведомления пострадавших. Пострадавшие лишены возможности ходатайствовать

187) Предложения по спецподразделению в СКР по расследованию преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов // Фонд «Общественный вердикт», 3 апреля 2012 г. URL: <http://publicverdict.org/topics/library/10137.html>

188) В Следственном комитете создано подразделение, которое будет специализироваться на расследовании преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов // Новости Следственного комитета РФ, 18 апреля 2012 г. URL: <https://sledcom.ru/news/item/515509/>

189) Communication from a NGO (Public Verdict Foundation) in the Mikeyev group of cases against Russian Federation (Application No. 77617/01) – Rule 9.2 of the Rules of the Committee of Ministers // HUDOC-EXEC. URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2013\)885E;](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2013)885E;)

190) См. параграфы 65-73 в документе “Shadow report prepared by interregional public organization «Committee Against Torture» on compliance by the Russian Federation with the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2012–2018”. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fCSS%2fRUS%2f31614&Lang=en

об ознакомлении с постановлением о назначении экспертизы, о постановке перед экспертами различных вопросов, о предоставлении результатов экспертизы, о проведении другой экспертизы и прочее. Фактически, регламентация стадии проверки привела не к защищенности граждан, а снизила возможности доступа пострадавших к расследованию»¹⁹¹.

В 2015 году была создана Росгвардия, в которую перевели все спецподразделения МВД и Внутренних войск МВД. Фактически в Росгвардии аккумулировали всех боевых сотрудников полиции (ОМОН, СОБР и пр.). МВД, потеряв свои боевые спецподразделения, достаточно быстро восстановила мощь, создав квазиОМОНЫ (в частности Второй оперативный полк, который в дальнейшем использовался при насильственных разгонах акций протеста). В законодательстве, регулирующем профессиональные стандарты деятельности Росгвардии, нет запрета применять спецсредства по частям тела, которые «табуированы» в законодательстве о полиции (см. статью 22 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ). Например, закон о полиции запрещает удары резиновой палкой по голове, но у Росгвардии такого запрета нет (см. статью 20 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г.) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»).

30 декабря 2015 года принят Федеральный закон № 437-ФЗ («О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»). Он вводит право подозреваемого на один телефонный звонок на русском языке в присутствии дознавателя, следователя с целью уведомления близких родственников, родственников или близких лиц о своем задержании и месте нахождения. Дознаватель и следователь в течение 12 часов должен исполнить обязанности по уведомлению о задержании. *(Сказанное в данном абзаце никак не проанализировано автором. Нет оценки названного закона, в то время как в других абзацах законы анализируются. В общем, часть выглядит немного нелогичной – прим.ред.).*

Ухудшается ситуация с назначением дисциплинарных наказаний в колониях в виде помещения в ШИЗО. С 5 сентября 2016 года тюремные правила разрешают держать заключенного в ШИЗО неограниченное время. Для этого достаточно продлить наказание, обнаружив в поведении заключенного любое формальное нарушение. Об этом говорят выпущенные в этот день Разъяснения врио главы ФСИН Анатолия Рудого № 02-50873 от 5 сентября 2016 года: «Судебная практика показывает, что в большинстве случаев суд признает правомерным непрерывное содержание осужденных в запираемых помещениях в случаях совершения ими в этот период новых нарушений установленного порядка отбывания наказания [...]. Указания № 13-2777-01 от 16.02.2012 и № 13-23960-01 от 20.12.2012, ... [предусматривающие]

¹⁹¹⁾ Подробнее – в докладе «Запрет пыток» Фонда «Общественный вердикт». URL: <https://police-barometer.ru/report-torture>

недопущение непрерывного (без вывода из камеры менее чем на сутки) содержания [...] признать утратившими силу». По сути, такая возможность неограниченно продлевать ШИЗО означает внесудебное ужесточение решения суда о признании вины в совершении преступления и назначении наказания¹⁹².

18 марта 2019 года вышел приказ ФСИН России N 203 «О внесении изменений в Положение о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий, утвержденное приказом ФСИН России от 28 ноября 2008 г. № 652»¹⁹³. Многие положения приказа продиктованы внесенными 19 июля 2018 года¹⁹⁴ изменениями в 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»), в частности в статью 16 Закона, определяющую полномочия членов ОНК:

- немедленное прекращение беседы члена ОНК с подозреваемым или обвиняемым, если она не касается вопросов обеспечения прав подозреваемых и обвиняемых либо нарушения ими Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы (то есть сотрудник учреждения решает, относится беседа к вопросам нарушения прав человека или нет);
- члены ОНК могут вести кино-, фото- и видеосъемку с использованием технических средств, состоящих на балансе учреждения УИС. При отсутствии на балансе учреждения УИС технических средств или в случае выявления их неисправности, кино-, фото- и видеосъемка осуществляется с использованием технических средств членов комиссии;
- кино-, фото- и видеосъемка подозреваемого, обвиняемого или осужденного осуществляется с их письменного согласия. Согласие может быть отозвано;
- полученные в ходе осуществления кино-, фото- и видеосъемки материалы рассматриваются руководством учреждения УИС совместно с членами комиссии. Материалы, свидетельствующие о нарушении прав заключенных, копируются на представленный членами комиссии носитель информации и передаются им по акту (т.е. администрация учреждения решает, свидетельствует материал о нарушении или нет). Администрация учреждения УИС обеспечивает хранение отснятых в ходе посещения членами ОНК материалов кино-, фото- и видеосъемки в течение двух лет со дня такого посещения.

192) Что такое ШИЗО, почему это важный вопрос соблюдения прав человека и преодоления пыток // Фонд «Общественный вердикт». URL: <https://yardelo.org/что-такое-шизо-почему-это-важный-вопрос/>

193) Приказ ФСИН России от 18.03.2019 N 203 «О внесении изменений в Положение о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий, утвержденное приказом ФСИН России от 28 ноября 2008 г. N 652» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_322147/

194) Федеральный закон «О внесении изменений в статью 18.1 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 19.07.2018 N 203-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_302851/

13 мая 2020 года Правительство РФ внесло в Государственную Думу законопроект № 955380–7 «О внесении изменений в Федеральный закон „О полиции“»¹⁹⁵. Проект закона не содержит ни одного положения, сужающего полномочия полиции или устанавливающего дополнительные гарантии прав граждан. Многие положения, расширяющие права полиции, сформулированы таким образом, что допускают широкое толкование и создают предпосылки для нарушения прав граждан. В частности, предполагается наделить полицейских полномочиями «проведения осмотра места происшествия, местности, помещений, транспортных средств, предметов, документов и иных объектов в связи с рассмотрением заявлений и сообщений о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции». Из текста совершенно непонятно и что такое «происшествие», и как будет регулироваться проведение осмотра, не определены полномочия при самом осмотре, не устанавливаются какие-либо гарантии прав граждан в рамках этого осмотра. Кроме того, предлагаются изменения, допускающие при оцеплении (блокировании) территории проводить осмотр (фактически — непроцессуальный досмотр) граждан, находящихся при них вещей, осмотр транспортных средств и перевозимых грузов. В декабре 2020 года законопроект был принят в первом чтении, вызвал бурную общественную дискуссию и поток критики. Около года активности касательно дальнейшего прохождения законопроекта не наблюдалось. Но 13 октября 2021 года Госдума назначила ответственный комитет (Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции), и можно предположить, что рассмотрение законопроекта будет продолжено. Подробнее об анализе предлагаемых поправок в Закон «О полиции» можно прочитать в обзоре «Замечания к проекту поправок в закон „О полиции“»¹⁹⁶.

195) Законопроект № 955380-7 О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» (направлен на усиление гарантий защиты прав граждан и уточнение полномочий полиции) // Система обеспечения законодательной деятельности / Государственная Дума Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/955380-7>

196) Замечания к проекту поправок в закон «О полиции» // Фонд «Общественный вердикт». URL: <https://policebarometer.ru/zakon-o-police>

Правоприменение в области реализации запрета пыток и жестокого обращения и обеспечения надлежащих условий содержания в местах принудительного содержания

Несмотря на обозначенные выше проблемы в области законодательства, регулирующего реализацию запрета пыток, а также обеспечение надлежащих условий содержания в местах принудительного содержания, основные проблемы находятся в первую очередь в сфере правоприменения.

Правозащитные организации и адвокаты ежегодно получают сотни сообщений о пытках и жестоком обращении в отделениях полиции, колониях и СИЗО. Особенно острой является ситуация в местах лишения свободы. Заключение уязвимы и беззащитны перед действиями сотрудников исправительных колоний, регулярно подвергаются пыткам и незаконному насилию, часто содержатся в ненадлежащих условиях, не имеют возможности получить адекватную медицинскую помощь. Работа по таким нарушениям особенно затруднена, поскольку пенитенциарная система, по сути, монополизировала возможность производства и хранения доказательств происходящего внутри колоний, заключенные и их защитники существенно ограничены в возможностях сбора доказательств самостоятельно. Публикация «Новой газетой» совместно с Фондом «Общественный вердикт» в июле 2018 года видеозаписи пыток Евгения Макарова в Ярославской колонии ИК-1 вызвала широкий общественный резонанс и заставила власти реагировать. В тот же день было возбуждено первое уголовное дело, подсудимыми по которому проходили 14 человек. Далее, после публикаций новых видео, к расследованию первого дела присоединились и другие эпизоды пыток в ярославских колониях. Правозащитники разработали и передали в органы власти пакет срочных мер, направленных на преодоление пыток в российских колониях¹⁹⁷. Во второй половине 2018 года по всей стране прокатилась волна проверок как со стороны прокуратуры, так и ФСИН, прозвучали десятки заявлений высших должностных лиц о необходимости реформы пенитенциарной системы. ФСИН разработала меры, направленные на совершенствование системы видеонаблюдения в местах лишения свободы, запросив на это 16 млрд рублей¹⁹⁸, позднее появилась информация, что в бюджете РФ нет таких средств. На

197) Как преодолеть пытки в российских колониях // Фонд «Общественный вердикт». URL: <https://police-barometer.ru/reform-tortures>

198) ФСИН оценила расходы на видеонаблюдение в колониях в 16 млрд руб. // РБК, 19 сентября 2018 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/09/2018/5ba239649a7947b5fc8683a2>

протяжении 2019-2021 годов состоялись судебные процессы и были вынесены решения по девяти делам о пытках в ярославских колониях. 24 сотрудников колоний признали виновными. Однако системных изменений не произошло. В начале октября 2021 года Gulagu.net начал публиковать видео пыток в колониях из нескольких регионов. На данный момент известно о возбуждении 7 уголовных дел, однако нет никакой информации о задержаниях, судебных процессах по мерам пресечения и др. в рамках этих дел. Мы опять слышим заявления чиновников, но предлагаемые ими меры скорее выглядят как имитация реформы¹⁹⁹.

Пункт 14 Решения 7/20 обязывает государства – члены ОБСЕ «обеспечивать, чтобы по всем утверждениям о совершении пыток или других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, а также во всех случаях, когда имеются разумные основания полагать, что такое деяние было совершено, компетентными и независимыми национальными органами проводилось безотлагательное, эффективное, тщательное и беспристрастное расследование, а также чтобы заявители и свидетели были защищены от жестокого обращения и запугивания вследствие их обращения с жалобой или дачи ими показаний»²⁰⁰.

На практике правозащитные организации, работающие по делам о пытках и жестоким обращениях неоднократно указывали на целый спектр проблем:

- по заявлениям о пытках следственные органы систематически выносят постановления об отказах в возбуждении уголовных дел. Одной из основных причин является система ведомственной оценки, согласно которой существует фактический запрет на возбуждение уголовного дела, если оно не имеет перспектив твердой доказанности и обвинительного приговора в суде²⁰¹. Правозащитники постоянно обжалуют эти отказы, но проходят месяцы, а порой и годы, прежде чем возбуждается уголовное дело. За это время безвозвратно утрачиваются важные доказательства. Подробнее об этом можно прочитать в Альтернативном докладе правозащитной организации «Комитет против пыток» в Комитет против пыток ООН²⁰² и в Меморандуме Фонда «Общественный вердикт», направленный в Комитет министров Совета Европы²⁰³;
- нередко даже в случае возбуждения уголовных дел основные следственные действия проводятся без должной тщательности и своевременности. В докладе «Запрет пыток» указывается, что «следователи не совершают даже самых очевидных действий. В частности, в случае жалоб на пытки в отделах полиции своевременно не изымаются видеозаписи, а в случае их отсутствия не проводится должного разбирательства

199) Ольга Боброва «То есть это Америка сказала им: “Пытайте, насилуйте, записывайте все на видео!” Адвокат Ирина Бирюкова — об истинном бенефициаре пыток в российских колониях» // Новая газета, 26 октября 2021 г. <https://novayagazeta.ru/articles/2021/10/26/to-est-eto-amerika-skazala-im-pytaite-nasiluite-zapisyvajte-vse-na-video>

200) Решение № 7/20 «Недопущение и искоренение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (In English: p. 3, Decision No. 7/20 — Prevention and eradication of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment). URL: <https://www.osce.org/ministerial-councils/479762>

201) Доклад «Запрет пыток» Фонда «Общественный вердикт». URL: <https://police-barometer.ru/report-torture>

202) Shadow report prepared by interregional public organization «Committee Against Torture» on compliance by the Russian Federation with the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2012–2018. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fCSS%2fRUS%2f31614&Lang=en

203) Communication from a NGO (Public Verdict Foundation) in the Mikeyev group of cases against Russian Federation (Application No. 77617/01) – Rule 9.2 of the Rules of the Committee of Ministers. URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2013\)885E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2013)885E)

и не выявляются свидетели»²⁰⁴. Кроме того, встречаются и случаи явных фальсификаций материалов дела, когда важные по делу улики подменяются другими, — в результате таких преступных действий следователей тормозится, а порой и становится невозможным привлечение к ответственности виновных в пытках²⁰⁵;

- так и не разрешен имеющийся институциональный конфликт интересов в расследовании дел о пытках. Несмотря на создание в структуре Следственного комитета Специального подразделения по расследованию преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов, подавляющее большинство заявлений о пытках проверяется и расследуется районными следователями, которые расследуют и другие преступления, регулярно сотрудничая с полицейскими²⁰⁶;
- пострадавшие от пыток и жестокого обращения, а также свидетели после подачи жалоб подвергаются разного рода угрозам, запугиванию и даже физическому насилию. Против них возбуждают дела по ст. 306 УК РФ «заведомо ложный донос»²⁰⁷, на них накладывают дисциплинарные взыскания, они подвергаются физическому насилию, их имущество уничтожается²⁰⁸. Подробнее можно прочитать также в Альтернативном докладе в Комитет против пыток ООН, подготовленном Коалицией российских правозащитных организаций²⁰⁹;
- в случаях, когда дела о пытках и жестоким обращении доходят до суда и сотрудников правоохранительных органов признают виновными, применяемые к ним наказания зачастую ограничиваются условными сроками или даже штрафом²¹⁰.

На усиленном контроле Комитета министров Совета Европы находится исполнение постановлений ЕСПЧ по группе дел «Михеев», включающей 173 повторяющихся дела. По ним ЕСПЧ уже вынес постановления, которые в большинстве своем указывают не только на нарушение запрета пыток, но и на отсутствие эффективных средств защиты. В своем последнем по времени Решении²¹¹ 3-5 декабря 2019 года Комитет министров «в целом напомнил о давнем характере этой проблемы, которая впервые была поднята в 2006 году (по решению Михеева); выразил сожаление по поводу отсутствия достаточного прогресса, несмотря на принятые меры, и призвал власти активизировать свои усилия с целью обеспечения соблюдения Конвенции в этой области, возможно, воспользовавшись программами сотрудничества Совета Европы».

Пункт 14 Решения 7/20 обязывает государства – члены ОБСЕ «обеспечивать, чтобы лица, поощряющие, подстрекающие, отдающие распоряжение, мирящиеся, допуска-

204) Доклад «Запрет пыток» Фонда «Общественный вердикт». URL: <https://police-barometer.ru/report-torture>

205) Приговор следователю из СК Иркутской области, который сфальсифицировал доказательства по делу о полицейских пытках, вступил в законную силу // Запись в социальной сети Facebook Фонда «Общественный вердикт». URL: https://m.facebook.com/fondov/posts/4181831345245097?_rd=1

206) Меморандум Фонда «Общественный вердикт» в Комитет министров Совета Европы в соответствии с правилом 9(2) Правил Комитета министров. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680968194

207) Дело Салимы Мухамедьяновой // Фонд «Общественный вердикт». URL: <https://www.myverdict.org/courtcases/delo-salimy-muhamedyanovoy/>

208) У свидетелей, давших показания по делу о пытках в полиции Усолья-Сибирского, сожгли дом // Телеграм-канал «репортВердикт», 19 апреля 2021 г. URL: <https://t.me/publicverdict/2028>

209) Russian NGO Shadow Report on the Observance of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment by the Russian Federation for the period from 2012 to 2018. URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/RUS/INT_CAT_CSS_RUS_31612_E.pdf

210) Доклад «Запрет пыток» Фонда «Общественный вердикт». URL: <https://police-barometer.ru/report-torture>

211) См. пункт 14 в документе “H46-26 Mikheyev group v. Russian Federation (Application No. 77617/01)”. URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2019\)1362/H46-26E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2019)1362/H46-26E)

ющие, соглашающиеся или совершающие акты пыток либо других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, привлекались к ответственности и подвергались наказанию, соразмерному тяжести преступления; к их числу относятся должностные лица, руководящие любым местом содержания под стражей или другим местом лишения свободы, в котором, согласно установленным фактам, было совершено запрещенное деяние»²¹². Однако практика работы по делам о пытках и жестоком обращении указывает на то, что, за крайне редким исключением, руководство колоний, полицейских отделений и других учреждений правоохранительной системы не удается привлечь к ответственности. Например, в широко известном уголовном деле о пытках Евгения Макарова в ярославской колонии ИК-1 на скамье подсудимых оказались начальник колонии и его заместитель. Однако, несмотря на показания других подсудимых, утверждавших, что руководство знало о пытках, и, более того, на то, что запись пыток на видеорегистратор велась для последующего отчета перед начальством, суд оправдал начальника колонии и его заместителя, признав за ними право на получение реабилитации за незаконное преследование²¹³.

Несмотря на определенный прогресс в обеспечении надлежащих условий содержания в местах лишения свободы, включая работы по отделению жилой зоны в камерах от санитарной, ремонты ряда учреждений, реализацию мер, направленную на сокращение числа заключенных, проблем остается крайне много. Подробнее об этом можно прочитать в Меморандуме Фонда «Общественный вердикт», направленном в Комитет министров Совета Европы в рамках контроля за исполнением пилотного постановления «Ананьев и др. против России» и группы дел «Калашников»²¹⁴.

Устоявшейся практикой стало применение необоснованного и непропорционального насилия сотрудниками правоохранительных органов при разгоне мирных публичных акций и последующих задержаниях их участников. В публичном пространстве можно найти десятки видео таких задержаний. Правозащитные организации не первый год пытаются добиться возбуждения уголовных дел, однако до настоящего времени неизвестно ни об одном возбужденном деле и расследовании по фактам незаконного насилия сотрудников правоохранительных органов после таких жестких задержаний. Более того, официальная позиция заключается в том, что применение насилия было исключительно в рамках закона²¹⁵. Фонд «Общественный вердикт» добился первого постановления в отношении России в Европейском суде, когда ЕСПЧ признал, что применение силы на Болотной площади было нарушением 3-й статьи Конвенции — по сути, пыткой (дело Тураны Варжабетян,

212) Решение № 7/20 «Недопущение и искоренение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (In English: p. 3, Decision No. 7/20 – Prevention and eradication of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment). URL: <https://www.osce.org/ministerial-councils/479762>

213) Суд оправдал руководство ярославской колонии, где пытали заключенных // Телеграм-канал «Ярославское дело», 19 ноября 2020 г. URL: <https://t.me/yardelo/3257>

214) The execution of the European Court of Human Rights pilot judgment on the case of Ananyev and others vs. Russian Federation (applications nos.42525/07 and 60800/08) and the judgments in the Kalashnikov group of cases Memorandum of the Russian NGO Public Verdict Foundation. URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2017\)668E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2017)668E)

215) Кремль опроверг утверждение о массовых репрессиях в России // Interfax, 4 февраля 2021 г. URL: <https://www.interfax.ru/russia/749384>

московской пенсионерки, которая получила дубинкой по голове во время разгона акции). В целом, это первое постановление в отношении России, когда была дана оценка соразмерности использованной силы во время разгона акции.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Представленный выше обзор позволяет утверждать, что пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие виды обращения и наказания продолжают оставаться крайне актуальной проблемой в современной России и требуют от органов власти системных шагов в реализации мер по улучшению ситуации.

Безусловно, требуется выделение пытки как отдельного преступления и включение определения пыток в российский УК. Определение должно соответствовать Международной конвенции против пыток. Это не только послужит важной демонстрацией серьезного отношения государства к проблеме пыток, но и позволит вести адекватную государственную статистику, привлекать к ответственности и наказывать виновных за пытки и жестокое обращение соразмерно тяжести такого рода преступлений.

Необходима реформа, которая в действительности привела бы к исчезновению пыток. Для этого нужно принять меры по профилактике пыток, их расследованию и наказанию виновных. Российские правоохранительные органы и тюрьмы должны быть устроены так, чтобы запрет пыток соблюдался. Преследование пыток должно быть таковым, чтобы виновные не уходили от ответственности и несли назначенное судом наказание. Данная реформа должна затрагивать все ведомства, включенные в процесс. Это в первую очередь касается МВД, Росгвардии, ФСБ, ФСИН, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Минздрава.

Правозащитные организации за последние десятилетие подготовили десятки докладов и обзоров по этой проблеме, каждый из которых содержит список необходимых мер. В частности, о предлагаемых мерах можно подробнее прочитать в Пакете срочных мер, разработанном Коалицией российских правозащитных организаций, адвокатов, экспертов и медиа «Без пыток»²¹⁶, в Альтернативном докладе российской правозащитной организации «Комитет против пыток» в Комитет против пыток ООН²¹⁷, в Альтернативном докладе коалиции российских правозащитных НПО в Комитет против пыток ООН²¹⁸.

216) Доклад «Запрет пыток» Фонда «Общественный вердикт». URL: <https://police-barometer.ru/report-torture>

217) Shadow report prepared by interregional public organization «Committee Against Torture» on compliance by the Russian Federation with the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2012–2018. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCAT%2fCSS%2fRUS%2f31614&Lang=en

218) См. пункты 392-413 Альтернативного доклада коалиции российских правозащитников в Комитет против пыток ООН (In English: Russian NGO Shadow Report on the Observance of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment by the Russian Federation for the period from 2012 to 2018). URL: <https://police-barometer.ru/cat-report-2018>

6. Выборы, ограничение пространства публичной ПОЛИТИКИ

Страны – члены ОБСЕ регулярно подтверждают свою приверженность принципам демократического правления, основанного на воле народа. Наиболее подробно обязательства стран-участниц перечислены в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 года). В этом документе государства обязуются:

- проводить выборы свободно, с разумной периодичностью;
- гарантировать взрослым всеобщее и равное избирательное право;
- обеспечивать тайну голосования и публикацию официальных итогов выборов;
- уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;
- обеспечивать свободу собраний в части создания политических партий или других политических организаций;
- гарантировать соблюдение принципа равенства партий перед законом и органами власти;
- обеспечивать проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;
- обеспечивать реальный плюрализм мнений в СМИ;
- обеспечивать победившим кандидатам вступление в должность.

Кроме того, государства-участники приветствуют присутствие иностранных и национальных наблюдателей, поскольку оно может повысить авторитетность изби-

рательного процесса. При этом в Стамбульском документе (Стамбул, 19 ноября 1999 года) государства-участники также взяли на себя обязательство приглашать на выборы наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Они также согласились незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов.

Эти довольно общие положения корреспондируют с гораздо более подробными рекомендациями Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия). В частности, такие рекомендации содержатся в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов и рекомендациях, посвященных отдельным темам в рамках выборной тематики. При этом нужно подчеркнуть, что, хотя документы Венецианской комиссии и носят рекомендательный характер, Конституционный суд России регулярно ссылается на содержащиеся в них нормы для обоснования своей правовой позиции (см., например, Постановление КС от 15 апреля 2014 года № 11-П). Таким образом, Конституционный суд признает основополагающий характер этих документов для правовой системы России.

В этих документах к числу основных принципов, которые должны соблюдаться, относятся всеобщее избирательное право (и, как следствие, — требования, предъявляемые к спискам голосующих), отсутствие принуждения к голосованию, тайна голосования, соблюдение равенства голосов. Отдельный, достаточно объемный перечень норм касается процедуры голосования. Он включает традиционный для голосования набор требований: защиту от фальсификаций, прозрачность подсчета голосов, открытость и гласность в деятельности комиссий, наличие наказания за любое нарушение законодательства о голосовании. В том числе вводятся принципы проведения так называемого «дистанционного голосования». Оно должно быть надежным, безотказным, технически устойчивым, открытым для независимой проверки и легко доступным для участников голосования. Электронное голосование должно соответствовать Рекомендации Rec(2004)11 Комитета министров Совета Европы о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования, которое содержит перечень из 49 требований.

Венецианская комиссия также прописывает обязательные условия реализации этих принципов. Прежде всего, в Своде говорится, что свободное волеизъявление невозможно без соблюдения прав человека и, в частности, свободы выражения своего мнения и свободы прессы, свободы передвижения внутри страны, а также свободы собраний и ассоциации граждан в политических целях.

Принципы голосования должны быть подкреплены процессуальными гарантиями их соблюдения. К таким гарантиям в Своде отнесены: организация голосования беспристрастным органом; осуществление наблюдения; существование действен-

ной системы обжалования и наличие правил финансирования агитационной кампании по вопросу, вынесенному на голосование.

Нарушения этих принципов происходят как на уровне законодательства, так и на уровне правоприменительной практики. Причем проблемой является уже сама нестабильность законодательства, которая позволяет манипулировать правилами проведения выборов в интересах тех групп, которые находятся у власти. Многие важные изменения принимались менее чем за год до старта новых выборов. Например, за период между выборами депутатов Государственной Думы России 2016 года до выборов 2021 года изменения в соответствующий федеральный закон вносились 19 раз, из которых в 12 случаях были внесены существенные изменения. Семь из них приняты в последний год, а важнейшие поправки, поражающие в избирательных правах граждан, признанных причастными к деятельности запрещенных организаций, — за две недели до старта кампании²¹⁹.

Национальное законодательство и правоприменительная практика, не соответствующие международным обязательствам

1. Ограничение всеобщего избирательного права

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 102-ФЗ («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами“») обязал кандидатов на выборах федерального, регионального и местного уровней закрыть имеющиеся счета в иностранных банках, прекратить владение зарубежными ценными бумагами. Причем сделать это нужно до момента регистрации кандидата, то есть не имея

²¹⁹ Правовые особенности выборов депутатов Государственной думы Российской Федерации 19 сентября 2021 года // Сайт общественного движения «Голос». URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145285>

уверенности не только в победе на выборах, но даже в участии в них.

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 153-ФЗ («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») лишил пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных пятьюдесятью статьями УК РФ (преступления средней тяжести), до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости. Кроме того, среди составов преступлений, перечисленных в новом пункте закона, есть ряд явно политических — по которым осуждаются представители оппозиции за протестные действия (участие в митингах, призывы к «экстремистским» действиям, распространение ложной общественно значимой информации). Чуть раньше права быть избранными лишили граждан, имеющих второе гражданство или иностранный вид на жительство.

В результате к началу избирательной кампании в Государственную Думу 2021 года пассивного права были лишены около 9 млн российских граждан (из которых 2/3 — обладатели второго гражданства или вида на жительство). К этому числу нужно добавить также граждан, имеющих иностранные финансовые инструменты, счета в зарубежных банках или доли во владении иностранными компаниями²²⁰.

Следующий удар по пассивному избирательному праву был нанесен Федеральным законом от 4 июня 2021 года № 157-ФЗ («О внесении изменений в статью 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и в статью 4 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“»). Он был принят в спешном порядке — в рекордный срок — и вступил в законную силу непосредственно перед стартом избирательной кампании. Этот закон лишает пассивного избирательного права граждан России, причастных к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности в связи с признанием ее экстремистской или террористической организацией. Через пять дней после принятия закона, 9 июня, организации сторонников Алексея Навального были признаны судом экстремистскими.

Закон этот юридически неприемлем в первую очередь из-за того, что предусматривает обратную силу: он карает за действия, которые в момент их совершения не считались противозаконными. Кроме того, формулировки для ряда действий довольно размытые, что создало большие возможности для произвола в отношении оппозиционно настроенных граждан. Легкость и произвольность лишения граждан важнейшего политического права с помощью нового закона была продемонстрирована в ходе избирательной кампании.

220) «Новые лишёнцы»: за что граждан России массово поражают в праве быть избранными на выборах в 2021 году // Сайт общественного движения «Голос», 22 июня 2021 г. URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145272>

К прямому запрету на участие в выборах примыкает фактическая невозможность зарегистрировать политическую партию, с которой столкнулись сторонники политика Алексея Навального. С 2012 года они предприняли как минимум девять попыток зарегистрировать партию для участия в выборах, однако эти попытки оказались безуспешными.

По сути, значительная часть российских граждан оказались лишены возможности иметь своих представителей на выборах по дискриминационным основаниям — из-за своих политических взглядов.

Фактическим ограничением активного избирательного права стали нормы законодательства, касающиеся запрета «иностранным агентам» участвовать в избирательных кампаниях в любом качестве. Так, Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 355-ФЗ («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления») установил такой запрет для российских некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Этим же организациям запрещено жертвовать политическим партиям. Партиям запрещено заключать сделки с иностранными и международными организациями, а также с некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента.

Федеральный закон от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») расширил эти запреты на незарегистрированные общественные объединения, выполняющие функции иностранного агента, иностранные средства массовой информации, выполняющие функции иностранного агента, и российские юридические лица, информация о которых включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента. Если кандидат является физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, или аффилирован с выполняющим функции иностранного агента лицом, сведения об этом должны быть указаны во всех официальных документах и агитационных материалах.

2. Ограничение свободы ведения публичной политической дискуссии в период избирательной кампании

Условия для проведения политических кампаний, агитации и информирования граждан также не соответствуют требованиям к обеспечению реального плюрализма мнений. Наблюдается существенный дисбаланс в освещении деятельности партий в наиболее крупных и влиятельных СМИ. Например, на федеральных телеканалах неравенство партий имеет фантастические размеры — по числу упоминаний в эфире во время кампании 2021 года «Единая Россия» была равна остальным партиям вместе взятым, а ближайших конкурентов из КПРФ обгоняла почти в 4,5 раза. Ситуация с уделенным партиям объемом эфирного времени — аналогичная. Анализ тональности также показал предвзятое отношение телеканалов к партиям и прежде всего — к КПРФ²²¹.

По сути, федеральные телеканалы, контролируемые государством, оставаясь для крупных групп избирателей основными СМИ, сознательно искажали информационную картину выборов, не позволяя гражданам свободно сформировать и выразить свою волю. Дисбаланс в региональных СМИ — еще выше.

Дополняет эту систему принуждение к голосованию, препятствование агитации за оппозиционных кандидатов, незаконная агитация со стороны должностных лиц (не только на сайтах соответствующих организаций или соцсетях, но и в офлайне).

Во время избирательной кампании усилилось давление государства на независимых наблюдателей и журналистов. Это нашло выражение в признании движения в защиту прав избирателей «Голос», его отдельных активистов, ряда СМИ и отдельных журналистов так называемыми иностранными агентами. Были заблокированы информационные ресурсы; издание «Проект», специализирующееся на расследованиях, признано «нежелательной организацией». Все это сопровождалось государственной кампанией по созданию и распространению лжи с целью дискредитировать гражданское наблюдение. В эту кампанию были вовлечены центральные телеканалы и другие крупные СМИ, члены общественных палат и избирательных комиссий. Они без какой-либо проверки распространяли постановочные видео и другую ложную информацию, извлеченную из анонимных телеграм-каналов.

221) Предвыборная агитация и административная мобилизация избирателей на выборах в единый день голосования 19 сентября 2021 года // Сайт общественного движения «Голос», 13 сентября 2021 г. URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145472>

В то же время в коммуникационном поле России в последние годы сформировалась и другая, более свободная информационная среда, в основе которой — социальные сети и независимые СМИ.

Однако интернет, оставаясь наиболее свободным информационным пространством, также подвергается попыткам контроля со стороны государства. Благодаря Федеральному закону от 9 марта 2021 года № 43-ФЗ («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») избирательные комиссии получили право обращаться в Роскомнадзор с представлением о внесудебной блокировке в интернете агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушениями закона.

Речь, прежде всего, идет о блокировке ресурсов сторонников Алексея Навального, призывавших голосовать за оппозиционных кандидатов. На эти требования были вынуждены отреагировать IT-гиганты — Apple и Google, а также Telegram, которые не только удалили соответствующие приложения из своих онлайн-магазинов, но и начали блокировать сообщения в аккаунтах, вплоть до блокировки конкретных google-документов.

В итоге крупная группа избирателей из-за недопуска своих представителей к участию в выборах оказалась лишена возможности непосредственно участвовать в избирательной кампании. А государственные органы при содействии западных интернет-компаний много сделали для того, чтобы ослабить голос этой группы.

Проблемы с гарантией свободной дискуссии ярче всего проявились в ходе Общероссийского голосования по изменению Конституции России. Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ внес ряд принципиальных изменений в Конституцию России, среди ключевых — «обнуление» сроков действующего президента. Также данный закон определил, что большинство процедурных моментов этого референдума должны регулироваться не на уровне федерального законодательства, а подзаконными актами ЦИК РФ. В результате агитация по вопросу, выносимому на голосование, не регулировалась никак. Это привело к тому, что органы власти не были ограничены в агитации за принятие поправок, а инициативные группы граждан, которые были против поправок, столкнулись с серьезным противодействием.

3. Принуждение граждан к участию в голосовании

Принуждение избирателей к голосованию — одна из проблем российских выборов, которая годами не решается. Масштаб принуждения хорошо показал Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), который 8 сентября 2021 года опубликовал результаты предвыборного опроса среди работников промышленных предприятий (согласно Росстату, в промышленном секторе задействовано около 19 млн человек): 48 % сотрудников ответили, что сталкивались с тем или иным противозаконным воздействием работодателей, которое выходит за рамки трудовых отношений²²².

Введение трехдневного и дистанционного электронного голосования создало дополнительные возможности для принуждения. Трехдневное голосование позволило работодателям контролировать участие сотрудников в выборах. Свидетельством этому стали огромные очереди, с которыми комиссии не могли справиться на протяжении нескольких часов рано утром в пятницу 17 сентября 2021 года. Очереди возникли на большом количестве участков по всей стране. Электронное голосование в условиях принуждения и отсутствия доверия к этой системе также позволило манипулировать выбором зависимых от работодателей избирателей. Многие граждане опасались, что начальство сможет увидеть результат их голосования²²³.

4. Нарушение принципа открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий. Фальсификации

На протяжении десятилетия происходит постепенное ограничение возможностей общества получать информацию о работе избирательных комиссий. После того как объединение независимых наблюдателей «Голос» объявили «иностранным агентом», а также запретили «иноагентам» участвовать в избирательной кампании, был принят еще ряд законов, усложняющих процесс наблюдения.

222) Свободный выбор, или о принуждении к голосованию на выборах-2021 // Сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения, 8 сентября 2021 г. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/svobodnyi-vybor-ili-o-prinuzhdenii-k-golosovaniju-na-vyborakh-2021?fbclid=IwAR1Q8-SadFd7oT4E3SMOjXItuGJR-VNygsac8OWa_42SBjyG2diSzmNbUw

223) См. статьи на сайте общественного движения «Голос»: «Экспресс-обзор общественного наблюдения в первый день голосования 17 сентября 2021 года» (URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145487>), «Экспресс-обзор общественного наблюдения во второй день голосования 18 сентября 2021 года» (URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145489>), «„Голос“: Внедрение интернет-голосования преждевременно, вредно и опасно» (URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145649>)

Федеральный закон от 9 марта 2016 года № 66-ФЗ («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации») установил, что присутствие на избирательном участке в день голосования разрешено только тем журналистам, которые заключили трудовой или возмездный гражданско-правовой договор не менее чем за два месяца до начала избирательной кампании.

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») ввел «крепостное право» в отношении наблюдателей: право быть наблюдателем на региональных и муниципальных выборах предоставлено только гражданам, которые обладают активным избирательным правом на территории соответствующего субъекта РФ.

В 2021 году на избирательных участках возобновились нарушения прав наблюдателей, членов комиссий, представителей СМИ и даже самих кандидатов. В период с 00:00 до 20:00 (GMT+3) 19 сентября 2021 года гражданским наблюдателям из движения «Голос» поступило 329 сообщений о нарушении прав наблюдателей. За три дня голосования было получено 882 подобных сообщения из 54 регионов²²⁴. Кроме того, что избирательные комиссии отказывались соблюдать процедуры, в некоторых регионах были зафиксированы факты силового противодействия, доходящие до криминала. Так, в Казани группа неустановленных лиц захватила участок и никого туда не пускала, пока комиссия не огласила итоги выборов. Полиция при этом не только не противодействовала таким случаям, но скорее покрывала их²²⁵.

Принцип открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий — один из ключевых, влияющих на доверие общества к итогам выборов. К сожалению, ЦИК России все дальше и дальше отступает от этого принципа, несмотря на часто провозглашаемое повышение «прозрачности» выборов. Так, накануне Единого дня голосования 19 сентября 2021 года ЦИК России закодировала результаты прошлых и нынешних выборов в публичной версии ГАС «Выборы» (izbirkom.ru). Теперь данные протоколов нельзя копировать: вместо чисел в скопированном тексте отображаются буквы. Появился жесткий ограничитель: одному пользователю можно получить доступ не более чем к 30 протоколам УИК. Все это осложняет анализ официальных итогов голосования. Другим способом сокрытия общественно значимой информации стал запрет публичных видеотрансляций с избирательных участков.

Отдельно отметим, что разработка федеральной системы дистанционного электронного голосования происходила крайне непублично, а сама система представляет собой «черный ящик» — даже члены избирательной комиссии не могут убедиться в

224) Заявление по итогам наблюдения за выборами в единый день голосования 19 сентября 2021 года // Сайт общественного движения «Голос», 20 сентября 2021 г. URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145498>

225) Там же

правильности подсчета голосов. Отметим, что в ходе дистанционного электронного голосования в Москве были замечены аномалии, которые вызвали сильное недоверие общества к его официальным итогам.

Онлайн-голосование и введенное под предлогом эпидемии трехдневное голосование очень плохо поддаются общественному контролю. Первое вообще ему не поддается (при этом онлайн проголосовало более 2 млн человек, то есть 4–5% от официальной явки)²²⁶. Контроль многодневного голосования тоже вызывает проблемы — он требует огромного числа наблюдателей, чтобы в течение 3 дней контролировать почти 100 тысяч избирательных участков; кстати, ночью бюллетени и остальная документация избиркомов вообще находятся без присмотра. Проконтролировать сохранность голосов в ночное время оказалось в большинстве случаев невозможно²²⁷.

Голосование вне помещения для голосования или «на дому» также является традиционной проблемой российских выборов. ЦИК России на каком-то этапе стала сознательно бороться с этой технологией. Но в этом году проблема вновь усугубилась: если в 2016 году «дома» проголосовали 3,5 млн избирателей, то в 2021-м — 8,1 млн²²⁸.

Проблема фальсификаций остается очень острой. По количеству сообщений о возможных нарушениях выборы 2021 года вышли на уровень десятилетней давности — обогнав президентские выборы 2012 года, но уступив парламентским 2011 года²²⁹. Эксперты по электоральной статистике говорят о том, что аномальными выглядят примерно 14 млн голосов²³⁰.

Показательна реакция системы избирательных комиссий. ЦИК России, и так существенно ограничившая в этом году видеонаблюдение, после первых сообщений о вбросах стала мешать записывать трансляции с экранов. А в некоторых регионах избирательные комиссии субъектов федерации предписали нижестоящим комиссиям подавать заявления на граждан, которые пожаловались, что за них уже кто-то проголосовал.

Нет системной борьбы с нарушителями со стороны правоохранительных органов, а суды относятся к таким преступлениям очень лояльно. За период с 2015-го по сентябрь 2020 года движению «Голос» стало известно лишь о 13 уголовных делах, связанных с проведением досрочного голосования на выборах различного уровня. По данным делам перед судом предстали 20 человек, из которых 12 привлечены к уголовной ответственности, в отношении восьми человек уголовные дела были

226) «Голос»: Внедрение интернет-голосования преждевременно, вредно и опасно // Сайт общественного движения «Голос», 11 ноября 2021 г. URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145649>

227) Экспресс-обзор общественного наблюдения во второй день голосования 18 сентября 2021 года // Сайт общественного движения «Голос», 19 сентября 2021 г. URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145489>

228) Станислав Андрейчук. Как украсть выборы // RIDDLE, 29 сентября 2021 г. URL: <https://www.ridl.io/ru/kak-ukrast-vybory/>

229) Карта нарушений на выборах. URL: <https://www.kartanarusheniy.org/>

230) См. статьи: «Как украсть выборы» (URL: <https://www.ridl.io/ru/kak-ukrast-vybory/>), «Восстанавливаем результаты выборов в Государственную думу 2021 года с помощью машинного обучения» (URL: <https://habr.com/ru/post/588989/>), публикация в социальной сети Facebook Сергея Шпилькина о выборах в Госдуму 2021 г. (URL: <https://www.facebook.com/sergey.shpilkin/posts/4398836840204918>)

прекращены. Реального лишения свободы по данным уголовным делам отмечено не было: шесть человек осуждены к лишению свободы условно на сроки от восьми месяцев до двух лет; штрафы назначили в четырех случаях — от 100 до 140 тыс. руб. (лишь однажды штраф составил 1 млн рублей), в одном случае были назначены исправительные работы на срок один год условно. Анализ размеров наказания за электоральные преступления в период досрочного голосования демонстрирует, что суды используют предусмотренные размеры санкций не более чем на четверть. Соответственно, оценка электоральных преступлений судебной системой по степени общественной опасности и соответствия предусмотренного размера наказания не совпадает с положениями уголовного закона. Суды при применении наказания за данные преступления неоправданно идут по пути его смягчения²³¹.

Отдельного упоминания заслуживает отношение российских государственных органов к наблюдателям БДИПЧ ОБСЕ. В 2021 году из-за необоснованных требований к сокращению размера официальной миссии со стороны российских властей БДИПЧ ОБСЕ было вынуждено отказаться от наблюдения в России. Однако нежелание российских госорганов прислушиваться к выводам и рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ существует уже не первый год.

На данный момент в шести проанализированных итоговых отчетах БДИПЧ ОБСЕ по итогам наблюдения на российских выборах (с 2003 по 2018 годы) содержится 139 рекомендаций. Из них по состоянию на конец 2018 года полностью были выполнены 17 рекомендаций (12,2 %), частично выполнены — 48 (34,5 %), не выполнены — 74 (53,2 %). С тех пор заметного прогресса также нет. Ряд рекомендаций настойчиво повторяются во всех отчетах БДИПЧ ОБСЕ, что свидетельствует о четкой позиции организации и желании увидеть прогресс в этих вопросах. Наиболее сложной остается ситуация с использованием административного ресурса и свободой средств массовой информации, а лучше всего устраняются проблемы по технологическому оснащению избирательных комиссий²³².

Таким образом, за последние годы ситуация с защитой избирательных прав существенно ухудшилась — как на законодательном, так и на правоприменительном уровне. Причем, похоже, что это является сознательной политикой государственного аппарата. Реальное улучшение заметно лишь в сфере распространения информации в интернете, но и это делается не благодаря, а вопреки действиям властей. Все остальные улучшения лежат исключительно в малозначимой области технических решений, улучшения оснащения избирательных комиссий (пожалуй, единственное существенное улучшение — появление механизма голосования по месту нахождения, которое облегчает голосование тех избирателей, кто находится далеко от своего участка. Но и этот механизм часто используется для контроля за голосованием).

231) Штрафы меньше взяток: как наказывают за нарушения на досрочке // Сайт общественного движения «Голос», 11 сентября 2020 г. URL: <https://www.golosinfo.org/articles/144690>

232) За год Россия не продвинулась во внедрении рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ // Сайт общественного движения «Голос», 22 ноября 2018 г. URL: <https://www.golosinfo.org/articles/143039>

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. БДИПЧ ОБСЕ следует на регулярной основе публиковать анализ исполнения государствами-участниками рекомендаций, выпущенных по итогам миссий по наблюдению за выборами.
2. Необходимо создать механизм, в рамках которого было бы возможно взаимодействие гражданского общества и IT-компаний, которые являются собственниками социальных сетей, мессенджеров или поисковых систем. Задачей такого механизма должно стать обсуждение инструментов, которые бы позволили гарантировать защиту от злоупотребления властей в попытках ограничить свободу публичной политической дискуссии. Возможно, речь могла бы идти о создании «жюри» с участием представителей гражданского общества стран-участниц, которое помогало бы разрешать конфликты, связанные с блокировками конкретных аккаунтов или постов.
3. Снять необоснованные ограничения пассивного избирательного права: вернуть право быть избранным гражданам с иностранным видом на жительство, с зарубежными финансовыми активами, осужденным без реального заключения, снизить сроки поражения в пассивном избирательном праве для отбывших свое наказание, пересмотреть положения антиэкстремистского законодательства.
4. Упростить избирательное законодательство, в частности кодифицировать с целью разъяснить неоднозначные положения (особенно касательно регистрации кандидатов, проведения кампаний и освещения в средствах массовой информации) для облегчения понимания рядовыми гражданами.
5. Предпринять шаги по защите от злоупотребления административным ресурсом, что должно обеспечить справедливые условия для проведения избирательных кампаний.
6. Вернуть реальное непартийное гражданское наблюдение за выборами — разрешить общественным объединениям направлять наблюдателей.
7. Принять дополнительные меры, которые гарантировали бы полную беспристрастность и независимость избирательных комиссий. Эти меры должны быть направлены на то, чтобы сбалансировать количество представителей от политических партий в избирательных комиссиях.
8. Создать независимый орган надзора, который будет осуществлять наблюдение и обеспечивать свободный, беспристрастный и справедливый доступ к СМИ, контролируемым государством.
9. Воздержаться от попыток необоснованного регулирования распространения информации и свободы выражения мнения в интернете.

10. Перевести электоральные преступления — ст. 141 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», ст. 142 УК РФ «Фальсификация избирательных документов», ст. 142.1 УК РФ «Фальсификация итогов голосования», ст. 142.2 УК РФ «Незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня» — в категорию тяжких. Статью 5.16 КоАП РФ (подкуп избирателей) исключить из КоАП РФ, признав подкуп избирателей только уголовным преступлением.

● ● Немецко-русский
● ● правозащитный
● ● диалог

