

# **ПРАВОВАЯ СПРАВКА ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИЗНАНИЯ «ИНОСТРАННЫМ АГЕНТОМ» МЕЖДУНАРОДНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ «МЕЖДУНАРОДНОЕ ИСТОРИКО- ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЕ, БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЕ И ПРАВООЩИТНОЕ ОБЩЕСТВО МЕМОРИАЛ»**

## **1. ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА**

По результатам проверки 4 октября 2016 года Минюст РФ признал Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» «иностранным агентом». Организация обжаловала это решение в суд.

16 декабря 2016 года Замоскворецкий суд г. Москвы отказал «Мемориалу» в признании решения Минюста незаконным.

Суд подтвердил вывод Минюста о том, что «Мемориал» не является международной организацией, а также о том, что деятельность «Мемориала» является политической.

## **2. АНАЛИЗ ПОЗИЦИИ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ И ЗАМОСКВОРЕЦКОГО СУДА**

### **А. СТАТУС «МЕМОРИАЛА» В КАЧЕСТВЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

Обосновывая незаконность решения Минюста о включении в реестр, «Международный Мемориал» заявлял, что организация зарегистрирована в нескольких государствах, поэтому она является международной. Если бы Минюст или суд посчитал «Мемориал» международной организацией, то она бы не подпала под определение организации, выполняющей функции «иностранного агента». Такие

организации специально выведены из круга некоммерческих организаций, которые могут быть признаны в качестве «иностранного агента».

Замоскворецкий суд посчитал, что «Мемориал» не является международной организацией. Он указал, что «по смыслу Постановления Конституционного суда РФ № 10-П (с учётом его систематического толкования) под международной организацией понимается организация, созданная не в Российской Федерации и не в соответствии с законодательством Российской Федерации. Это, в свою очередь, исключает возможность для юридического лица, созданного в соответствии с законодательством Российской Федерации, считаться международной организацией».

Данная интерпретация является удивительной, так как созданная не в России и не в соответствии с ее законодательством организация является не международной, а иностранной. Например, производящая компьютерную технику компания ASUS является иностранной для России, так как зарегистрирована в другой стране и подчиняется законам Китая. А производитель кроссовок New Balance является для России иностранной компанией, а не международной, так как зарегистрирован в США.

К сожалению, российское право не определяет понятие «международной организации». Однозначно, что в список таких организаций входят межправительственные организации. Например, Министерство иностранных дел ведет Перечень международных организаций, осуществляющих деятельность на территории России на основании международных договоров. [\[1\]](#) В этом списке есть такие организации, как ООН, Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития, Комиссия Европейских Сообществ, Европейский банк реконструкции и развития, Международный Комитет Красного Креста и другие.

Эти организации являются межправительственными и не зарегистрированы в реестре российских юридических лиц (ЕГРЮЛ). Регистрация в российском ЕГРЮЛ означает, что организация создает российское юридическое лицо, которое создается по законам России и на ее территории. Таким образом, вышеупомянутые организации, действительно, в определенном смысле, выведены из юрисдикции России. Но может ли организация быть зарегистрированной в российском ЕГРЮЛ и при этом сохранить статус международной организации?

В списке МИД есть и такие международные организации, которые были зарегистрированы в ЕГРЮЛ. Например, Международная организация космической связи «Интерспутник». [\[2\]](#) Она была зарегистрирована в ЕГРЮЛ, имела российские идентификационные номера (ИНН, КПП, ОКАТО) — 1027739684741, 7704068921, 770401001. Эта организация была впоследствии ликвидирована. Однако ее нахождение в Российском ЕГРЮЛ означает, что организация может быть зарегистрирована в качестве российской организации и иметь статус международной.

Другим примером может служить международная организация «Главная редакция международного журнала «Проблемы теории и практики управления». Она также находилась в списке МИД и была зарегистрирована в качестве российской

организации. Ее идентификационные номера (ИНН, КПП, ОКАТО) – 037739448405, 7710061040, 71001001. При этом, согласно ЕГРЮЛ, ее учредителем выступили не правительства, а Международный Научно-Исследовательский Институт Проблем Управления, который в свою очередь является межправительственной организацией и был создан на базе межправительственного соглашения от 09 июля 1976 года. [3] Однако межправительственными организациями термин «международная организация» не исчерпывается. Например, в Большом юридическом словаре указано, что «международная организация» — это постоянные объединения межправительственного и неправительственного характера. [4] То же самое определение можно найти и в Большом энциклопедическом словаре [5], Энциклопедии права [6], Большом юридическом словаре [7], в Иллюстрированном энциклопедическом словаре [8] и даже в Большой Советской Энциклопедии [9].

Таким образом, термин «международная организация» включает в себя не только межправительственные организации, но и международные неправительственные организации. Тем не менее, нельзя исключать, что ограничивая круг организаций, которые могут быть признаны «иностранными агентами», законодатель имел в виду именно международные межправительственные организации, что не мешало ему в процессе законотворчества об этом ясно указать.

При отсутствии ясных формулировок, в силу п. 4 ст. 1.5 КоАП, неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. Следовательно, «Международный Мемориал» не должен был быть признан «иностранным агентом».

## **Б. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ «МЕЖДУНАРОДНОГО МЕМОРИАЛА» НЕ ЯВЛЯЕТСЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ**

Замоскворецкий суд вслед за Минюстом посчитал в качестве политической деятельности ряд высказываний, сделанных самой Организацией, ее сопредседателем и членами.

### **ЗАЯВЛЕНИЯ ОТ ИМЕНИ САМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

Следующие заявления были обозначены Минюстом и судом в качестве показателя политической деятельности:

- заявление Организации о Законе «об иностранных агентах»,
- заявление Организации «О внесении Правозащитного центра «Мемориал» в реестр «иностранных агентов»,
- обращение Организации от 29.08.2014 с критикой действий России на территории Украины,
- статья «Удар по Сахаровскому центру — это удар по интеллектуальной свободе», в котором содержится критика действия Министерства юстиции Российской Федерации,
- заявление Организации «Убийство Бориса Немцова: ответственность власти», в котором содержится критика действий правительства.

## ДЕЙСТВИЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ

- Подпись Председателем обращения правозащитников к представителям российской интеллигенции. В этом обращении содержится критика власти.

## ЗАЯВЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ ПРАВЛЕНИЯ

- комментарий члена Правления Организации о проекте федерального закона «О противодействии реабилитации преступлений сталинского тоталитарного режима (сталинизма)»,
- статья «Госдума ввела уголовную ответственность за «реабилитацию нацизма», в которой приводится высказывание Сопредседателя Правления,
- статья «Член Правления международного «Мемориала»: Закон об иностранных агентах абсурден» с заявлением члена Правления.

Согласно сведениям, содержащимся в ЕГРЮЛ, лицами, имеющими право действовать без доверенности от имени «Международного Мемориала», являются А.Б. Рогинский — Председатель Правления, а также Е.Б. Жемкова — Исполнительный директор. В соответствии с пунктами 5.17, 5.21 устава «Международного Мемориала» лицами, имеющими право действовать без доверенности от имени Организации, являются Председатель Правления и Исполнительный директор, избираемые Правлением сроком на 4 года. Из этого следует, что заявления всех иных лиц, кроме Председателя правления и исполнительного директора не могут вменяться организации, так как эти лица не могут действовать от имени организации.

Заявления организации и А. Рагинского являются критикой власти. Согласно п. 6 ст. 2 ФЗ «О НКО» политической деятельностью является формирование общественно-политических взглядов и убеждений. Так как термин «формирование общественно-политических взглядов и убеждений» имеет крайне размытый характер, под него подпадает практически любое высказывание. Однако такой «резиновый характер» правовых норм является незаконным.

Неясность термина «формирование общественно-политических взглядов и убеждений» не соответствует правовой позиции Конституционного суда, который требует, чтобы законодательные нормы были предельно ясные и четкие. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 N 11-П суд постановил, что *«Указанная неопределенность правового содержания рассматриваемых положений противоречит общеправовым принципам юридической ответственности. Между тем критерий определенности правовой нормы как конституционное требование к законодателю был сформулирован в [Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР](#). Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом ([статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации](#)), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит — к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона»*.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. N 2-П Конституционный суд указал, что;

*... федеральный законодатель ... вправе использовать сочетание специализированного федерального государственного надзора, осуществляемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и прокурорского надзора. При этом он должен также соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства, важнейшими из которых являются верховенство Конституции Российской Федерации и законов, равенство и справедливость, требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года N 7-П, от 31 мая 2005 года N 6-П и от 18 июля 2008 года N 10-П).*

Верховный суд РФ также неоднократно заявлял о необходимости максимальной четкости законодательных норм. Например, в пункте 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» указано, что:

*Проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.*

Таким образом, высшими судами запрещается применение норм, которые дают возможность неограниченного усмотрения правоприменителям. Поэтому, хотя формально высказывания «Международного Мемориала» подпадают под категорию «формирование общественно-политических взглядов и убеждений», «резиновый» характер п. 6 ст. 2 ФЗ «О НКО» противоречит принципу формальной определенности.

### 3. ВЫВОД

Вывод Министерства юстиции и Замоскворецкого суда относительно отсутствия у «Мемориала» статуса «международной организации» не состоятелен в силу того, что под международной организацией понимаются не только межправительственные организации, но и неправительственные организации. Факт регистрации международной организации в российском реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) не означает, что при этом организация теряет статус «международной организации».

Что касается «политической деятельности» «Международного Мемориала», то ряд вменяемых организации высказываний не были сделаны людьми, которые уполномочены представлять организацию. Поэтому их высказывания не обозначают позицию организации и не могут вести к появлению прав и обязанностей у организации. В вменяемых заявлениях самой организации и ее председателя дается критическая оценка ряду событий. Формально эти высказывания подпадают под формирование общественно-политических взглядов и убеждений, обозначенное в законе как «политическая деятельность». Однако под такое «формирование» подпадают любые слова любого человека, так как суть человеческого общения – не только сообщение фактов, но и выражение своей оценки этим фактам. Привлечение к ответственности на основании такой «резиновой» нормы не соответствует принципу формальной определенности нормы.

М.В. Агальцова, адвокат

[1] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163338/ce3743ab7c959b41ee6d073517af9a02c3aaa583/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163338/ce3743ab7c959b41ee6d073517af9a02c3aaa583/)

[2] <http://mo-interelectro.ru/ob-interelektro.html>

[3] <http://www.mniipu.com/>

[4] <http://jurisprudence.academic.ru/3630/%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D0%B5>

[5] <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/193586/%D0%9C%D0%95%D0%96%D0%94%D0%A3%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%AB%D0%95%D0%9E%D0%A0%D0%93%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%98>

[6] [http://encyclopediya\\_prava.academic.ru/3125](http://encyclopediya_prava.academic.ru/3125)

[7] <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/16054/%D0%9C%D0%95%D0%96%D0%94%D0%A3%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E>

%D0%94%D0%9D%D0%AB%D0%95 %D0%9E%D0%A0%D0%93%D0%90%D0%9D  
%D0%98%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%98  
[8] [http://illustrated\\_dictionary.academic.ru/6895](http://illustrated_dictionary.academic.ru/6895)  
[9] <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/107810/%D0%9C>  
%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE  
%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D0%B5\_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD  
%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8