



Минное поле российского законодательства

Попытки разгромить гражданское
общество с 2020 года

Краткое содержание

Под запретом находится не только публичная критика, но и любое независимое суждение. Наказание может последовать за поступки, казалось бы, совершенно не связанные с политикой или критикой власти. Нет области искусства, где возможны свободные художественные высказывания, нет свободной академической гуманитарной науки, нет больше и частной жизни.

— Последнее слово Олега Орлова, бывшего сопредседателя Центра защиты прав человека «Мемориал», на его судебном процессе, 26 февраля 2024 года

Опустошение гражданского пространства в России, устроенное властями страны после ее полномасштабного вторжения в Украину 24 февраля 2022 года, не произошло внезапно. Ему предшествовали все более агрессивные атаки Кремля на фундаментальные гражданские свободы на протяжении **более** чем десятилетия.

Как минимум с 2012 года российские власти стремились к подавлению внутреннего инакомыслия и разрушению жизнеспособности гражданского общества. Эти усилия стали более интенсивными осенью 2020 года на фоне трех факторов: массовых протестов в соседней Беларуси; недовольства части общества конституционными реформами лета 2020 года, которые, среди прочего, позволили президенту Владимиру Путину избираться еще на два срока; и задачи ослабить политическую оппозицию и организации гражданского общества перед избирательной кампанией 2021 года. Ответом российских властей стало принятие серии законов, призванных предотвратить потенциальную мобилизацию противников властей, раздавить саму оппозицию и подавить выражения несогласия с политикой властей. В конечном счете частью этой политики стало полномасштабное вторжение в Украину.

С этого момента российские власти только усиливали свою мертвую хватку, подавляя независимые голоса, ужесточая драконовские законы, ограничивающие права на свободу выражения мнений, ассоциации и собраний, принимая новые законы, насаждающие одобряемый властями исторический нарратив, и не оставляя почти никакого пространства для публичного инакомыслия. Контролируемые Кремлем суды также с легкостью приговаривают к длительным тюремным срокам известных

российских оппозиционеров, включая покойного Алексея Навального, Илью Яшина и Владимира Кара-Мурзу.

Тема настоящего доклада — волна репрессивного законодательства и мер, принятых Кремлем с осени 2020 года, и использование путинскими властями этого законодательства для преследования своих критиков и несогласных в России. Это законодательство относится к восьми основным темам: «иностранные агенты», публичные собрания, избирательные права, свобода выражения мнений, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, государственная измена и смежные понятия, «историческая правда» и образование.

«Иностранные агенты»

«Флагманский» законодательный акт в репрессивной кампании властей — это закон об «иностранных агентах». Понятие «иностранного агента» призвано опорочить любое критически настроенное по отношению к властям физическое или юридическое лицо как «иностранное» и, следовательно, подозрительное, ведущее подрывную деятельность или даже склонное к предательству. Принятый в 2012 году и неоднократно с тех пор изменявшийся в сторону ужесточения и расширения сферы действия, российский закон об «иностранных агентах» используется в целях стигматизации и преследования широкого круга активистов и критиков властей, а также в качестве предлога для закрытия некоторых из самых известных правозащитных организаций в стране.

За эти годы положения закона были сначала направлены против неправительственных организаций, затем против незарегистрированных объединений, СМИ, журналистов и некоторых других категорий граждан, а с 2022 года — против всех, кого государство считает находящимися «под иностранным влиянием». Наказания за нарушения положений закона также ужесточались с течением времени и сейчас включают в себя штрафы, уголовные санкции и лишение гражданства людей, получивших его в порядке натурализации. Принятые в 2022–2023 годы поправки также исключили так называемых «иностранных агентов» из многих аспектов общественной жизни — власти явно стремились создать, как выразился один из активистов, «касту неприкасаемых».

С 2023 года наказанию могут быть подвергнуты также третьи лица, «способствующие» тем, кто имеет статус иноагента.

Избирательные права

Российские власти используют правовой режим «иностранных агентов» и для ослабления избирательных прав граждан. Обвинения в иностранном вмешательстве в выборы постоянно звучат в ходе национального избирательного цикла в России как минимум с 2011 года. С 2018 года они доминировали в риторике власти как реакция на проект Алексея Навального «Умное голосование», в рамках которого избирателей призывали голосовать за любого кандидата, имевшего шанс победить кандидата от правящей партии «Единая Россия».

В этом контексте в 2021 году парламентарии одобрили законопроект, обязывающий кандидатов на выборные должности указывать свой статус «иноагента». Закон позволяет властям дискредитировать оппозиционных кандидатов как иностранных агентов и использовать еще один, новый ярлык — «кандидат, аффилированный с иностранным агентом». В мае 2024 года Госдума приняла закон, полностью запрещающий лицам, получившим статус «иностранного агента», избираться на всех выборах и работать в избирательных комиссиях.

Публичные собрания

С начала 2020 по 2022 год российские власти уничтожили остатки свободы мирных собраний — спустя десятилетие после принятия и начала применения законов, позволивших властям запрещать любые публичные собрания в значительном количестве мест, повысивших ответственность организаторов и вводящих более крупные штрафы и новые наказания, в том числе лишение свободы за повторные нарушения.

Поправки, принятые за освещенный в настоящем докладе период, ограничивают свободу публичных собраний еще сильнее, практически превращая правомерный протест в незаконный. В сочетании с криминализацией антивоенных высказываний и протестов они привели к уголовному преследованию сотен противников Кремля и войны в Украине, результатом чего стали многочисленные приговоры к длительным срокам лишения свободы и исход из страны активистов и журналистов, особенно уязвимых для преследований.

Поправки кодифицировали на законодательном уровне препятствующую свободным собраниям разрешительную систему, в которой организаторы протестов обязаны обращаться за непосредственным разрешением на их проведение. Они приравнивали публичные прогулки и серии одиночных пикетов к массовым протестам, устранив те немногие варианты, которые использовали россияне для мирной реализации своего права на свободу собраний без угрозы применения к ним репрессивных положений российского законодательства о публичных мероприятиях. Они расширили обязанности организаторов и перечень оснований для прямого запрета мероприятия или отзыва ранее выданного разрешения. Поправки ввели непропорционально обременительные и нереалистичные, запретительные, требования в части верификации источников средств и пожертвований, используемых для проведения мероприятий, и отчетности за их использование. Они также запретили спонсирование публичных мероприятий целому ряду физических и юридических лиц.

Власти также воспользовались ограничениями, введенными в связи с пандемией COVID-19, для запрета нежелательных публичных мероприятий, включая одиночные пикеты, и продолжали злоупотреблять этими положениями на протяжении долгого времени после завершения пандемии.

Цензура и преследование за антивоенные высказывания

Российский парламент принял законы, которые подавляют свободу слова в широком контексте событий в российском обществе и в мире, в которых Кремль видит для себя угрозу. Наиболее радикальными в этом отношении являются законы, которые ввели в стране военную цензуру и привели к уголовному преследованию по всей стране людей, мирно выражающих свое несогласие с войной против Украины. Это законодательство, спешно принятое после начала полномасштабного вторжения в Украину в феврале 2022 года, запрещает распространение информации или мнений о поведении российских военнослужащих, которые отличаются от официальных сведений. Сюда относятся так называемые «фейки» и «дискредитация» российских вооруженных сил и действий российских государственных органов за пределами России. За нарушение этих положений предусмотрены длительные сроки лишения свободы, лишение гражданства людей, получивших его в порядке натурализации, и конфискация имущества. На момент написания доклада более 480 человек привлекались к уголовной ответственности по обвинениям в нарушениях законов о военной цензуре.

Еще одна серия поправок ужесточила уголовные наказания за клевету. Они были внесены после расследований Алексея Навального и Фонда борьбы с коррупцией (ФБК) фактов коррупции и хищений среди высокопоставленных российских чиновников, которые привлекли миллионы зрителей на «Ютьюбе». Кроме того, поправки прицельно усилили ответственность за оскорбление ветеранов после выступления Навального, в котором он выразил свой протест против попыток использовать победу Советского Союза в Великой Отечественной войне для легитимации антидемократических конституционных поправок.

Сексуальная ориентация и гендерная идентичность

ЛГБТ-люди давно сталкиваются в России с дискриминацией, притеснениями и насилием, особенно в контексте принятого в 2013 году закона о «гей-пропаганде». За последнее десятилетие российские власти все чаще прибегают к дискурсу «традиционных семейных ценностей», чтобы насаждать социальную конформность и позиционировать себя на международной арене как защитника «традиционных ценностей» в противостоянии, по их словам, с коллективным Западом. Этот закон имел разрушительный глобальный эффект, вдохновив некоторые другие страны на принятие аналогичного законодательства. В конечном итоге Путин использовал «традиционные ценности», среди прочего, для легитимации войны против Украины, утверждая, что Россия защищается от «ложных» ценностей, «агрессивно навязываемых» Западом.

Законодательные поправки, принимавшиеся с 2022 года, стали полномасштабной атакой на ЛГБТ-людей в России. Они расширили сферу применения закона о пропаганде, по сути запретив любые публичные обсуждения, касающиеся сексуальной ориентации и гендерной идентичности, и еще более маргинализировав ЛГБТ людей; в подзаконные акты были внесены разъяснения о том, что «пропагандой» считается любая позитивная или даже нейтральная информация о квир-людях и их отношениях. Поправки запретили демонстрацию любого изображения «нетрадиционных отношений» лицам, не достигшим 18-летнего возраста. Даже изображение пары людей одного пола, держащихся за руки, может демонстрироваться только с соблюдением новых ограничений. Книжные магазины начали заворачивать книги, которые теоретически могут быть признаны нарушающими новый закон, или вообще снимать их с полок.

Закон 2023 года запретил гендерно-аффирмативную медицинскую помощь и изменение гендерного маркера в документах, удостоверяющих личность, сделал недействительными браки между трансгендерными людьми и лишил их права на усыновление или опеку над детьми.

В ноябре 2023 года Верховный суд признал «международное движение ЛГБТ» экстремистской организацией. Это решение, которое среди прочего запретило радужный флаг как экстремистскую символику, устранило все препятствия для произвольного преследования и лишения свободы ЛГБТ людей и всякого, кто защищает их права или выражает солидарность с ними.

Госизмена, шпионаж и нежелательные иностранные организации

Новые законы расширяют определения государственной измены, которая теперь может совершаться людьми, не имеющими доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, и шпионажа, которым отныне может быть признана передача сведений более широко определяемому «противнику» — таковым могут считаться международные и иностранные организации. Новые статьи уголовного кодекса, принятые через несколько месяцев после начала полномасштабного вторжения, криминализировали «сотрудничество на конфиденциальной основе» с иностранным государством или организацией, направленное против национальной безопасности России.

Эти законы, цель которых, судя по всему, состоит в запугивании критиков режима, напоминают запреты советского времени на контакты с иностранцами. Авторы поправок в законодательство о государственной измене не стали скрывать своего намерения использовать новые нормы для преследования организаций гражданского общества, которые, по их словам, используют иностранные спецслужбы для получения доступа к сведениям, составляющим государственную тайну. Смежные нормы криминализируют сотрудничество с международными организациями, «в которых Российская Федерация не участвует» — такими как Международный уголовный суд, — и участие в деятельности организаций, признанных властями «нежелательными», таких как иностранные и международные фонды и организации гражданского общества.

В 2023 году власти направили в российские суды дела в отношении как минимум 101 человека по статьям о госизмене, шпионаже и «конфиденциальном сотрудничестве» — почти в пять раз больше, чем в 2022 году, — согласно информации СМИ, основанной на анализе судебных данных. Уголовных дел об участии в деятельности «нежелательных» организаций становится все больше, а регулярные решения Генеральной прокуратуры о признании «нежелательными» все новых иностранных организаций повышает риск уголовного преследования для гражданских активистов.

«Историческая правда»

Российские власти используют новые законы для ограничения полноценных дискуссий относительно истории Советского Союза и России и для монополизации этой сферы посредством насаждаемых государством нарративов, подавляя голоса несогласных.

В период с 2020 по 2022 год российские власти заметно интенсифицировали свои усилия по монополизации нарратива о победе Союза Советских Социалистических Республик над нацистской Германией во Второй мировой войне и закреплении его в законодательстве. Это было частью более широкой деятельности государства, направленной на подавление свободы слова и мнений, расходящихся с официальными нарративами о Второй мировой войне и российской и советской истории вообще.

Поправки, внесенные в 2020 году в конституцию, подчеркивают, что Россия является правопреемницей СССР и закрепляют в законодательстве понятие «исторической правды», которой Россия «обеспечивает защиту». В 2021 году Федеральное собрание приняло законы, запрещающие сравнения между СССР и нацистской Германией и криминализирующие унижение чести и достоинства ветеранов Великой Отечественной войны.

Более широкий контекст, в котором были приняты эти новые законодательные акты, состоит в намеренном навязывании властями официального исторического нарратива, прославляющего достижения советской эпохи, при замалчивании, оправдании, а иногда и отрицании сталинского Большого террора и других зверств советского режима.

Образование

Российские власти установили более жесткий контроль за сферой образования, еще более ограничивая доступ россиян к информации, устраняя альтернативы историческим, социальным и политическим нарративам, которые насаждают власти, и контролируя общение с иностранцами.

Закон 2021 года запрещает несогласованную просветительскую деятельность, осуществляемую за рамками официальных образовательных программ, под которой понимается широчайший круг взаимодействий между людьми. Он предоставляет российскому правительству полный контроль над всеми аспектами просветительской деятельности. Он также предоставляет Министерству просвещения и Министерству науки и высшего образования контроль над международными инициативами — такими как, например, участие в конференциях, — во всех образовательных учреждениях.

Поправки прямо запрещают просветительскую деятельность по различным основаниям. Некоторые из этих оснований могут быть оправданными, например предотвращение распространения расовой, этнической или религиозной вражды или пропаганды превосходства. Однако в перечень также входит «сообщение недостоверных сведений об исторических, национальных, религиозных и культурных традициях народов». Организациям и физическим лицам, признанным «иностранными агентами», заниматься образовательной или просветительской деятельностью запрещено.

Новые законы, описанные в настоящем докладе, стали очередными ударами по уже и так опустошенному гражданскому обществу в России и еще сильнее сократили пространство для мирного протеста и инакомыслия. Их результатами стали «чистки» на полках книжных магазинов, с которых пропадают книги авторов, критически относящихся к полномасштабному вторжению России в Украину или пишущих на темы, связанные с ЛГБТ. Это тревожный сигнал опасного наступления на свободу получать и распространять информацию.

Иногда правящая партия «Единая Россия» проводила через российское Федеральное собрание законопроекты, ограничивающие права граждан, с головкружительной

быстротой. Например, поправки марта 2022 года, по сути объявившие вне закона обсуждение и освещение войны России в Украине, были приняты обеими палатами парламента и подписаны президентом Путиным с немедленным вступлением в силу всего за два дня. Другие законы стали отражением длительной стратегии по подавлению фундаментальных прав и свобод.

Во многих из этих законов заметны две темы. Первая — это предполагаемая угроза, описанная во многих пояснительных записках к новым законопроектам, токсичного иностранного — то есть западного — вмешательства во внутренние дела России, особенно посредством гражданского активизма. Вторая — это видимое стремление российских властей не допустить появления каких-либо альтернатив своим активно продвигаемым нарративам и формулируемым ценностям.

Российские власти должны прекратить продолжающуюся много лет кампанию, направленную против гражданского общества, и создать вместо этого среду, в которой гражданское общество способно процветать. Они должны отменить драконовские законодательные акты и последовать рекомендациям таких межправительственных организаций как Совет Европы, членом которого Россия была до 2022 года, и ООН, приведя свое законодательство и практики в соответствие с международными обязательствами России в сфере прав человека, как это описано ниже. Власти также должны исполнить все постановления Европейского суда по правам человека, остающиеся обязательными для России несмотря на прекращение ее членства, включая предписываемые постановлениями общие меры, касающиеся изменения законодательства.

Организации гражданского общества сейчас с большим риском ходят по тому законодательному минному полю, которое приготовили для них российские власти. Каждый новый закон, наносящий очередной удар по гражданскому обществу, имеет как немедленный эффект — включая аресты или бегство из страны активистов, — так и долговременные последствия, отодвигая возможность подлинных реформ все дальше в будущее. Жизнеспособность российского гражданского общества подвергается, пожалуй, самым тяжелым испытаниям за свою историю. И все же гражданское общество продолжает функционировать, давая надежду на появление в России режима, приверженного защите и продвижению фундаментальных прав человека и гражданина.

Рекомендации

Российским властям

Российские власти давно демонстрируют полное пренебрежение своими международными обязательствами в сфере прав человека и, судя по всему, намерены полностью уничтожить независимое гражданское общество. Российские власти должны прекратить свою кампанию против гражданского общества, предприняв следующие шаги.

Федеральному Собранию

- Отозвать все законодательные акты, несовместимые с фундаментальными правами человека, включая законы об «иностранных агентах», военной цензуре, нежелательных иностранных организациях, конфиденциальном сотрудничестве, иностранных неправительственных организациях, «ЛГБТ-пропаганде» и «исторической правде»;
- Пересмотреть национальное законодательство с целью приведения его в соответствие с международными стандартами.

Правительству

- Инициировать пересмотр действующего законодательства, обеспечив участие в нем всех ключевых заинтересованных сторон, в частности, организаций гражданского общества и правозащитников, а также специальных процедур ООН и других международных экспертов;
- Внести на рассмотрение парламента законопроекты, отменяющие или изменяющие законы для приведения их в соответствие с международными стандартами в сфере прав человека;
- Отозвать законопроекты, несовместимые с международными стандартами;
- Полноценно сотрудничать со специальным докладчиком ООН по вопросу о положении в области прав человека в России.

Прокуратуре и Следственному комитету

- Прекратить возбуждение уголовных дел на основании положений уголовного законодательства, несовместимых с международными стандартами в сфере прав человека, и прекратить уже возбужденные дела;
- Пересмотреть все уголовные дела и приговоры, основанные на нормах законодательства, несовместимых с международными стандартами в сфере прав человека, с целью восстановления нарушенных прав: отмены несправедливых приговоров, освобождения из мест лишения свободы лиц, осужденных на основе таких норм, и оперативной выплаты им справедливых компенсаций.

Организации Объединенных Наций

- Включать вопросы прав человека, в том числе нарушающее их законодательство, в повестки дня любых контактов с российскими властями;
- Добиваться того, чтобы в будущих обсуждениях и переговорах с российскими властями отдавался приоритет продвижению и защите прав человека и вопросам переходного правосудия для жертв нарушений прав человека;
- Обеспечить выделение адекватных ресурсов для поддержки работы специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в России и других релевантных правозащитных механизмов ООН, особенно Секции петиций и специальных процедур, учитывая расширение использования этих механизмов российскими правозащитниками и жертвами нарушений прав человека из России после прекращения членства России в Совете Европы.

Другим международным акторам, включая Европейский Союз и его государства-члены, и другим странам

- Включать обсуждения нарушений прав человека в России во все переговоры не только с руководством России, но и с руководством всех затронутых государств, подчеркивая связь между положением в области прав человека в стране и вопросами внешней политики;
- Выделять ресурсы Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека с целью обеспечить все правозащитные органы и специальные процедуры, включая специального докладчика ООН по России, всем необходимым для

- эффективной работы; выделить достаточные ресурсы для правозащитных механизмов ООН с учетом возросшего объема жалоб и коммуникаций в связи с прекращением членства России в Совете Европы;
- Выделять ресурсы на поддержку российских правозащитников, журналистов и низовых активистов — как остающихся в России, так и находящихся в изгнании, — на которых негативно повлияло законодательство, описанное в настоящем докладе. Оказывать техническую помощь и институциональную поддержку тем из них кто остается в России таким образом, чтобы минимизировать риски для их безопасности;
 - Поддерживать сетевые объединения российских организаций гражданского общества и активистов, с тем чтобы это гражданское общество оставалось единым и способным на коллективные действия.
 - Решительно выступать против репрессий и нарушений прав человека в России; ссылаться на международные стандарты и международное право прав человека, чтобы оказать давление на российские власти с целью отмены законов и практик, несовместимых с правами человека, и добиваться безоговорочного освобождения всех людей, лишённых свободы за осуществление фундаментальных прав человека.
 - Обеспечить поддержку российского гражданского общества как внутри страны, так и за ее пределами с учетом рисков, с которыми сталкиваются его представители, в том числе при контактах с иностранными объединениями;
 - Изменить свои визовые политики таким образом, чтобы российские правозащитники, журналисты, политическая оппозиция, активисты и другие россияне, находящиеся в опасности из-за реализации своих фундаментальных прав, могли быстро выехать из страны в случае необходимости. Обеспечить получение находящимися в изгнании россиянами необходимых разрешений на пребывание и на работу и, по запросу, доступ к подаче и рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища.