

Пространство работы НПО – это независимая территория

О так называемых прокурорских проверках. Комментарий общества «Мемориал»



С начала марта по всей России катится волна «комплексных прокурорских проверок» неправительственных организаций. К сегодняшнему дню этим проверкам подверглись около шестисот организаций, объединений, независимых ресурсных и экспертных центров, негосударственных образовательных и просветительных учреждений и т.д., по крайней мере, в 50 регионах.

«Комплексность» проверок означает, что прокуроры являются не одни, а в компании представителей самых разных ведомств: управлений юстиции, налоговой службы, иногда – органов внутренних дел, МЧС, ФСБ, Роспотребнадзора, пожарной охраны и т.д. – и под эгидой прокурорской проверки каждое ведомство проверяет организацию по своей линии.

В нарушение Закона о прокуратуре эти проверки учиняются без каких-либо внешних поводов. Формулировки, записанные в постановлениях о проведении проверок, разнятся между собой; чаще всего в этих предписаниях, не мудрствуя лукаво, пишут: «на предмет проверки соблюдения действующего законодательства» – законодательства вообще, без всякой детализации.

У каждой организации требуют копии документации, касающейся всех сторон ее жизни и деятельности: уставные документы, стенограммы отчетно-перевыборных съездов, протоколы всех заседаний руководящих органов, отчеты ревизионных комиссий, всю финансовую документацию, материалы, подтверждающие содержательную деятельность организации, все документы, связанные с трудовыми соглашениями, и т.д., – вплоть до журнала учета прививок кори штатным сотрудникам организации (последнее – не анекдот, а реальный случай при проверке одной из петербургских организаций). Общий объем запрашиваемой документации – это многие сотни (а часто тысячи) листов бумаги на каждую организацию. Каким образом прокуратура будет все это проверять и хватит ли у нее теперь времени на какую-нибудь иную деятельность, – например, на борьбу с коррупцией в государственных структурах, – остается для нас загадкой.

Кое-где проверяющие не только требуют документы, но и пытаются «осматривать» помещение и «опрашивать» сотрудников – действия абсолютно незаконные, если они не подкреплены соответствующими постановлениями, повестками и иными документами, предусмотренными законодательством.

Одновременно на нескольких центральных каналах телевидения развернулось пропагандистское обеспечение операции: в эфир были запущены репортажи, ток-шоу и другие передачи, нацеленные на дискредитацию НПО.

Причина происходящего – ни для кого не секрет. Генеральная прокуратура предписала своим региональным подразделениям начать массовую проверку неправительственных организаций вскоре после февральских выступлений президента Путина перед руководством правоохранительных органов. Президент был недоволен тем, что новые законы об общественных организациях не работают. Совсем недавно В. В. Путин откровенно подтвердил, что речь идет о так называемом «законе об иностранных агентах» и о том, что ни одна российская НПО не пожелала по этому закону регистрироваться.

Таким образом, все остальное, – налоговая дисциплина, борьба с экстремизмом, пожарная безопасность и прививки от кори, – лишь декорация, лишь прикрытие операции по уничтожению (или, по крайней мере, публичной дискредитации) тех общественных организаций, деятельность которых не устраивает верховную власть.

В своей деятельности «Мемориал» отстаивает не только ценности свободы, но и необходимость соблюдения законности. Все требования законодательства, даже те, которые считаем абсурдными, мы стараемся исполнять. (При этом, мы, разумеется, не станем регистрироваться в качестве «иностранцев» даже если нам будет предъявлено такое требование – «закон об агентах» явно противоречит Конституции и к тому же лукаво подменяет понятия; вместе с другими НПО мы оспариваем сейчас этот закон в Европейском суде по правам человека.) Мы пытаемся, сколько возможно, следовать бесчисленному множеству подзаконных актов, выпускаемых государственными ведомствами, почему-то назначенными контролировать гражданское общество. Мы действуем и будем действовать исключительно в рамках закона и Конституции, при необходимости апеллируя к суду.

Например, сейчас, предоставив прокуратуре все документы, запрошенные в рамках проверки, мы сразу же подали в районный суд заявление, оспаривающее законность проверки как таковой, а также законность отдельных действий прокуратуры в ходе ее проведения.

Однако нарушения прокуратурой тех или иных пунктов закона – лишь одна сторона дела, и не самая важная. Гораздо важнее другое.

Власть в России всегда относилась к независимой общественности с большей или меньшей степенью подозрительности, а чаще с прямой враждебностью. Становление советского режима было неразрывно связано не только с ликвидацией политической оппозиции и подавлением свободы печати, но и с уничтожением или полным подчинением государству любых независимых общественных структур: творческих ассоциаций, научных обществ, религиозно-философских кружков, клубов по интересам и т.д. В частности, были огосударствлены или ликвидированы все

без исключения общественные движения и организации, от кооператоров и краеведов до шахматных клубов и литературных объединений.

Все, что осталось, подверглось унификации: различные независимые группы, работающие в одной и той же области деятельности, насильственно сливались в единую структуру, полностью подконтрольную государству. Именно так в СССР были созданы «творческие союзы» – писателей, художников, архитекторов, композиторов и т.д.; еще раньше такая же участь постигла профсоюзное движение, загнанное в ВЦСПС.

В эти же годы пропаганда настойчиво внедряла в массовое сознание примитивный двуединый миф: о внешнем враге – капиталистическом окружении и о враге внутреннем – действующем в СССР контрреволюционном подполье, направляемом из-за рубежа. Своей кульминации эта пропаганда достигла в 1936-1938 годах, в эпоху Большого террора; к этому времени разрушение гражданского общества было в основном завершено.

Первые попытки возродить в СССР независимую коллективную инициативу – гражданскую, культурную, правозащитную, религиозную, благотворительную и т.д. – относятся уже к 1960-м. Эти попытки, известные миру под названием «диссидентского движения», встретили крайне враждебную реакцию власти, которая тут же объявила, что диссидентские общественные группы – не что иное как замаскированная политическая оппозиция, направляемая из-за рубежа. В этой реакции неприятие властью самой идеи гражданской независимости, сформировавшееся еще в 1920-е, соединилось с мифологией Большого террора 1930-х. Не заставили себя ждать и репрессии, не такие жестокие, как в сталинскую эпоху, но все же достаточно суровые. Десятки активистов независимых общественных ассоциаций, от участников творческого объединения «СМОГ» и авторов неподцензурного альманаха «Метрополь» до членов Инициативной группы защиты прав человека, Московской Хельсинкской группы и активистов Русского общественного фонда Солженицына, оказались в изгнании, либо в лагерях, ссылках или психушках. А советские СМИ клеймили отщепенцев и наймитов Запада так же гневно, как и нынешние; правда, в те времена они делали это более дружно.

История повторяется. Когда в начале 2000-х нынешняя власть стала проводить инвентаризацию подведомственной ей страны, она с некоторым беспокойством обнаружила на ее просторах немалое число независимых групп, занятых тем или иным делом: просветительскими, образовательными и научными проектами, защитой прав человека, общественной экспертизой тех или иных начинаний правительства, мониторингом состояния окружающей среды, проблемами мигрантов и заключенных, наблюдением за выборами и т.д. До поры до времени особого недовольства не вызывали ни сами эти занятия; ни то, что работа многих групп обеспечивалась спонсорской поддержкой зарубежных благотворительных фондов. Однако их независимость, их неподконтрольность государству уже тогда воспринимались властью как проблема.

Чтобы разобраться с этой проблемой, был сначала испробован старый рецепт 1920-1930-х: общественные структуры попытались если не встроить в государственную вертикаль, то, по крайней мере, превратить их в дополнительный ресурс власти, в «приводные ремни» для

исполнения государственной воли. Это казалось тем более легким потому, что почти все общественные организации искренне стремились к конструктивному сотрудничеству с государством, включающему, разумеется, ответственную критику. Увы, вскоре выяснилось, что всерьез ни о каком сотрудничестве речь не идет, что критику власть по-прежнему воспринимает не как неотъемлемую часть сотрудничества, а как проявление политической оппозиционности, и что от гражданских структур требуются, прежде всего, уверения в благонамеренности.

Романа с гражданским обществом на этих условиях у власти не получилось. Большинство общественных организаций не захотело обменять свою независимость на свидетельство о благонадежности.

Вскоре началась эпоха «цветных революций» в соседних странах, и в верхних эшелонах власти взгляд на гражданские организации определился окончательно: это «пятая колонна», финансируемая врагами России из-за рубежа.

В массовое сознание стала внедряться незамысловатая идея: вся активность НПО, занимающихся «горячими» видами деятельности (например, мониторингом выборов, экологией, защитой прав мигрантов, гуманизацией пенитенциарной системы или борьбой с коррупцией) и при этом пользующихся поддержкой иностранных фондов, – не более чем ширма для тайной подготовки оранжевой революции и свержения существующей власти.

Эта пропагандистская кампания, полностью заимствованная из опыта 1930-х, привела к тому, что и следовало ожидать: власть сама поверила в придуманную ею страшилку. С середины 2000-х годов были приняты многочисленные дополнения к действовавшему законодательству и еще более многочисленные подзаконные акты, резко увеличившие число государственных ведомств, контролирующих НПО, количество и частоту разнообразных форм отчетности НПО перед этими ведомствами. Казалось бы, и мыши не проскочить, многие небольшие социальные и культурные организации в регионах, вполне безобидные для власти, и весьма полезные для населения, распались под тяжестью навалившейся на их плечи дополнительной бюрократической повинности. Но зарубежное финансирование оранжевой революции в России выявить так и не удалось – нигде, ни разу и ни в каком объеме.

Непосредственная причина нынешней массированной атаки на независимые гражданские объединения очевидна. Это неадекватная паника, охватившая правящую элиту после многотысячных манифестаций в Москве, начавшихся в декабре 2011 года, продолжавшихся в течение всего прошлого года и распространившихся на ряд регионов страны. Московские события власть сразу же объяснила – широкой публике, но, похоже, и самой себе – по той же отработанной схеме: зарубежные козни, осуществляемые через общественные организации. Правительство все никак не может поверить в то, что массовые выступления просто-напросто отражают возросший уровень гражданского самосознания и реальную распространенность протестных настроений в российском обществе. Отсюда – и [мифический миллиард](#), якобы вкачанный в НПО «с Запада» всего за четыре месяца, и «закон об иностранных агентах», и многое другое.

Федеральная власть так и не сумела научиться понимать специфику гражданского общества. Во всем, что касается независимой общественной активности, она вопиюще некомпетентна. Единственное, на что ее хватает, это на то, чтобы максимально затруднять работу общественных организаций – любую работу.

Все описанное – отражение более общих проблем.

В течение последних десяти-пятнадцати лет исподволь и постепенно исполнительная власть в тесном взаимодействии с Государственной думой создавала для российских неправительственных организаций правовую среду, работать и существовать в которой становится все труднее и труднее.

Мы, как и наши коллеги из других общественных организаций вынуждены мириться с тем, что заметная доля наших сил и средств, предоставленных нам спонсорами (как отечественными, так и зарубежными) для содержательной работы на благо наших сограждан, тратится на удовлетворение огромного количества бюрократических требований.

Между тем давно пора вслух заявить несколько простых истин, почему-то забытых не только нашими антагонистами, но и нами.

Свобода ассоциаций – если только эта ассоциация не создается с явно преступными целями – является одной из самых фундаментальных гражданских свобод. Право граждан на коллективные инициативы (все равно, какие – политические или неполитические) в рамках закона, осуществляемые по добровольному соглашению, является основой гражданского существования нации. Государству не должно быть до этого никакого дела – разве что оно хочет поддержать какие-нибудь из них материально, морально, теми или иными преференциями и т.п.

Государство, которое обставляет деятельность неправительственных организаций необоснованными запретами или ограничениями, пытается ее регулировать, препятствует ей или вмешивается в нее каким-то иным способом – это не демократическое, а полицейское государство.

Источники финансирования неправительственных организаций должны волновать только сами эти организации и никого больше (конечно, если организация платит установленные законом налоги и если речь не идет об отмывании денег, нажитых преступным путем – только это может и должно проверять государство).

Разумеется, НПО должны быть прозрачными для общественности. Они таковыми и являются. Их отчеты о том, сколько средств и откуда они получили, а также отчеты о деятельности размещаются на сайте Минюста и доступны любому желающему. Но вопрос – куда и на что конкретно тратить деньги – касается только самой организации и ее спонсоров. Государство

может и должно контролировать эти расходы в одном-единственном случае – если оно само выступает в роли спонсора.

Если власть в самом деле озабочена развитием гражданского общества, то она в первую очередь должна обеспечить режим наибольшего благоприятствования для благотворительной деятельности, в частности – налоговые льготы для тех, кто предоставляет общественным организациям средства на решение общественно значимых задач.

Государство, которое пытается делить НПО на агнцев и козлиц в зависимости от источников их финансирования – это не демократическое, а полицейское государство.

Внутренняя жизнь гражданской ассоциации, правила, которые регулируют эту жизнь, вопрос о том, соблюдаются или не соблюдаются эти правила, – это забота только самих членов ассоциации. В своей внутренней жизни общественные организации неподотчетны ни государству, ни каким-либо его ведомствам, а лишь своим членам, перед которыми и должно нести ответственность руководство этих организаций. До наших мероприятий, протоколов наших правлений, до того, как мы тратим наши деньги и наше время, как устроены наши структуры и т.д. – никаким прокуратурам и минюстам вообще никакого дела быть не должно.

Законы, которые позволяют государству вмешиваться во внутреннюю жизнь неправительственных организаций, требовать отчета о ней, регулировать ее, – это законы не демократического, а полицейского государства.

Пространство, в котором существуют и работают неправительственные организации – это независимая, саморегулируемая территория. «Государевы люди» могут входить туда только босиком. Сапоги пусть оставляют у входа.

Дело ведь не в том, плановую проверку учинили те или иные государственные органы в той или иной неправительственной организации или внеплановую. Никаких превентивных «проверок» не должно быть вовсе. Проверки допустимы только в тех случаях, когда расследуется какое-либо конкретное уголовное преступление или иное правонарушение. Но тогда это называется не «проверкой», а расследованием и происходит в порядке, обусловленном процессуальными нормами.

Вряд ли можно надеяться, что запретительное законодательство и противозаконные ограничительные практики в одночасье сменятся нормами, обеспечивающими конституционные свободы. Это случится только тогда, когда взаимоотношения между обществом и государством в России переменятся самым коренным образом. Когда государственная власть наконец признает, что не общество должно перед ней отчитываться, а, наоборот, она, власть, должна отчитываться перед обществом.

И приблизить эти перемены мы, как и другие общественные организации самого разного профиля, можем только одним: продолжая заниматься нашей повседневной работой – точно так же, как мы занимались ею пять, десять и двадцать лет назад. Той самой работой, которую нам сегодня изо всех сил мешают делать.

Правление Международного общества «Мемориал»

<http://www.memo.ru/d/155659.html>