

Заставить стать "иностранным агентом"

Гражданские активисты опубликовали результаты анализа проверок НКО органами власти в рамках закона об "иностранных агентах"

Автор: Кристина Горелик

Радио Свобода, 2.01.2014

<http://www.svoboda.org/content/article/25215790.html>

Кампания против третьего сектора в России в целом идет на спад, следует из доклада гражданских активистов, представленного в конце минувшего года. В 2014 году ожидаются решения Конституционного суда России и Европейского суда по правам человека в Страсбурге, куда подали коллективные жалобы на этот закон сразу несколько российских организаций. Ряд влиятельных политиков, в том числе и Владимир Путин, заявили о необходимости внести изменения в этот закон. Однако теперь, по словам юристов, появилась новая угроза для НКО – суды начали признавать политической целиком всю деятельность организации. И таких дел на сегодняшний день рассматривается уже четыре.

Волна проверок общественных организаций в России началась после февральского заявления президента Владимира Путина о том, что принятый в ноябре 2012 года так называемый закон об "иностранных агентах" должен работать. Почти все НКО отказались добровольно регистрироваться в качестве "иностранных агентов" в специально созданном властями реестре. Лишь одна организация, о проверках которой ничего не известно, добровольно зарегистрировалась в реестре – это некоммерческое партнерство "Содействие развитию конкуренции в странах СНГ", созданное при содействии Федеральной антимонопольной службы. Еще одна организация из Чувашии – "Щит и меч" – в качестве эксперимента написала в прокуратуру письмо с вопросом, нужно ли ей регистрироваться в реестре, и получила отрицательный ответ. [Все остальные НКО консолидированно проигнорировали этот закон](#), который они считают нарушающим российскую Конституцию и международно-правовые нормы.

Напомним, что по этому закону, принятому в ноябре 2012 года, любая неправительственная организация в России, которая занимается политической деятельностью и получает иностранное финансирование, обязана регистрироваться в реестре в качестве "иностранного агента". При этом непонятно, что подразумевается под политической деятельностью и почему иностранное финансирование, особенно из разных источников, требует от организации именоваться "иностранным агентом".

"Когда этот закон вступил в силу, он лежал мертвым грузом, и изначально все НКО начали его бойкотировать. До этого не нравились законы, но никто не смел бойкотировать, и это первый такой феномен в России, что НКО сказали: уничтожайте, но исполнять закон не будем. И в феврале власти разозлились и решили прибрать к ногтю непокорные НКО. Потом пошли проверки", – рассказывает старший юрист общества "Мемориал" **Фуркат Тишаев**.

Весной 2013 года сотрудники прокуратуры, Минюста и других ведомств осуществили [самую масштабную за последнее время кампанию по проверкам НКО](#). Врывались в офисы, требовали предоставить огромное количество отчетных документов в самые сжатые сроки, причем иногда первой на месте событий появлялась съемочная группа телекомпании НТВ.

Всего были проверены, по официальным данным, порядка тысячи организаций по всей России. Гражданским активистам из Closed Society удалось, исследуя все открытые источники, в том числе и публикации в СМИ, зафиксировать 311 случаев проверок со стороны 13 различных ведомств. Радио Свобода совместно с Closed Society в этом году [запустили карту проверок НКО и календарь судов по делам НКО](#). К концу года [на сайте Closed Society](#) были опубликованы результаты анализа собранных за год данных.

Каждая четвертая организация после проверок подверглась санкциям. Для 52 НКО проверка закончилась вынесением прокуратурой предостережения о недопустимости нарушения законодательства. Представления о необходимости зарегистрироваться в "реестре иностранных агентов" прокуратура вынесла 18 НКО, а по факту нерегистрации в качестве "иностранцев" за 2013 год возбуждено 9 административных дел. Деятельность двух НКО после проверки была приостановлена решением Министерства юстиции: это ассоциация "Голос" и РОО "Голос". Правда, "Голос" свою деятельность все равно не прекратил, он изменил форму организации и стал общественным движением в защиту прав избирателей.

Общественные организации в долгу не остались и в ответ подали в суд на прокуратуру, обжалуя различные решения ведомства: от представлений до вынесенных штрафов. Обжаловали и сам факт проверок, но суды тут встали на сторону властей и признали все проверки обоснованными.

По другим процессам судебная практика сложилась очень неоднородная: в одних случаях суд выносил решения в пользу НКО, в других – в пользу прокуратуры. Единого подхода нет, как нет и понимания, что же такое политическая деятельность. Юристы, представляющие в судах интересы некоммерческих организаций, отмечают, что закон специально сформулирован таким образом, чтобы практически любую деятельность можно было назвать политической.

"Если считать по статистике, по количеству выигранных и проигранных дел, более-менее ничья, но если смотреть содержательно, то там просто катастрофа, – говорит **Фуркат Тишаев**. – Либо суды встают на сторону прокуратуры, и тогда они просто переписывают те выводы, которые сделала прокуратура, к примеру, что ведение дел в ЕСПЧ, юридические консультации с участниками "Болотного дела", круглые столы – все это "политическая деятельность". А если НКО выигрывали дела, то в основном суды отказывали прокуратуре больше по техническим основаниям. Например, представитель прокуратуры не принес с собой доверенность в суд, или что там истекли сроки давности, такие вопросы, которые напрямую не проясняют, а что же такое политическая деятельность. И получается, что у нас есть негативная практика по определению, то есть все, что может туда попасть, но у нас очень мало в России судебной практики, которая бы говорила: нет, это не может считаться политической деятельностью, потому что это свобода слова, например. Исключение –

только пермские дела, Пермь оказалась островком демократии, где суды хотя бы частично, но сказали, что защита прав человека не может считаться политической деятельностью, потому что права человека – это основная ценность, провозглашенная в Конституции. Но они тоже сделали это с оговоркой, разделив высказывания руководителя организации, – да, это свобода слова, но при этом сказали, что когда руководитель организации что-то говорит, то он не говорит это от имени организации, а говорит в своем личном качестве.

То есть они как бы не расширили эту свободу слова на НКО, а в этом главная проблема, что мы везде говорим, что закон нарушает свободу распространения информации именно от имени НКО, а не частных лиц. В общей сложности 6-7 решений, когда суды косвенно сказали, что вот эта деятельность не может считаться политической, в остальных случаях все проигрышные решения говорят о том, что, да, это политическая деятельность. Мы знаем, что является политической деятельностью, но мы не знаем, что не является политической деятельностью", – заключает юрист **Фуркат Тишаев**.

12 организаций направили коллективную жалобу на этот закон в Европейский суд по правам человека. А в Конституционный суд обратился Костромской центр поддержки общественных инициатив, который был оштрафован на 300 тысяч рублей за организацию круглого стола с участием дипломатов из США. Жалобу поддержал Уполномоченный по правам человека Владимир Лукин, а также президентский Совет по правам человека.

Ряд российских политиков высказались против этого закона. К примеру, председатель Комитета гражданских инициатив, бывший министр финансов Алексей Кудрин считает, что закон нанес сильный удар по развитию третьего сектора в России: ведь в понимании россиян словосочетание "иностранного агента" имеет негативный оттенок и для многих равносильно понятию "шпион", поэтому многие НКО отказались от иностранного финансирования. К концу года на встрече с правозащитниками Владимир Путин признал, что в закон нужно внести изменения, однако полностью отменить его не захотел.

Из аналитического доклада, который подготовили гражданские активисты из Closed Society, следует, что закон об "иностранном агенте" был в основном нацелен на правозащитные организации – их 30 процентов от общего числа всех проверенных властями НКО. Еще 16 процентов относятся к религиозным организациям и по 10 процентов – это экологи и социальные благотворители. Если посмотреть, какие именно правозащитные организации были проверены, то наибольший упор был сделан на организации, которые занимаются выборами и ЛГБТ. Из всех шести проверенных ЛГБТ-организаций пять получили санкции, были приговорены к штрафам.

"Что вполне объяснимо царящей в обществе атмосферой", – говорит один из авторов исследования Closed Society **Григорий Охотин**. При этом результат масштабных проверок оказался не соответствующим ни поднятому в СМИ шуму, ни задействованному административному ресурсу:

– Собственно, кампания по поимке и ликвидации "иностранного агента" была затеяна как очень большая история, а привела к совершенно незначительным результатам,

фактически ни к каким. Из 311 НКО, которые попали в нашу базу данных, только у 30 процентов вообще были какие-то санкции, и более-менее эти санкции хоть и звучали очень грозно, оказались ничем. Хотя, безусловно, два юридических лица ассоциации "Голос" были ликвидированы Минюстом. Но сам "Голос" продолжает существовать при этом. А так видна прямо такая снижающаяся пирамида, когда очень большой замах, проверено больше тысячи организаций, больше 100 вынесены разные санкции, и дальше – перевернутая пирамидка, чем жестче санкции, тем меньше НКО. А по результатам можно говорить, что по сути кампания свернута, никто в реестр "иностранцев" не внесен. Некоторым выписаны штрафы, продолжаются некоторые суды, и в основном тенденция такова, что суды или выигрываются НКО, или откладываются на очень дальний срок, на так называемый постолимпийский период.

Но есть эксцессы, которые объясняются или региональными особенностями, или еще чем-то. Как ситуация в Питере с "Мемориалом", руководителя организации прокуратура преследует уже по гражданскому иску. Были попытки Минюста закрыть экологическую организацию "Улукиткан", хорошая новость в том, что они в итоге отозвали свое решение. Но в целом, скорее, много шума, много нервов, потрачено много сил НКО, а кампания свернута.

– А может быть, она была предназначена исключительно для "Голоса"? Ведь звучали такие версии, что закон был придуман специально, чтобы ликвидировать "Голос" как организацию.

– Конкретно под "Голос" проще заказать "КамАЗ" и задавить пару активистов насмерть. Такие большие кампании с таким большим пропагандистским сопровождением, с привлечением лично Путиным всех органов правопорядка и безопасности, телевидения и так далее, не делаются. Я думаю, что замах был – подвесить на крючок все организации с возможностью их прикрытия, а то, что кампания не состоялась, с одной стороны, определяется тем, что все-таки третий сектор достаточно консолидировано смог поднять большую кампанию по своей защите, а с другой стороны, это не удалось сделать быстро и четко, все затянулось, потому что правоприменительная практика никому не была известна, была наделана куча ошибок прокуратурой и Минюстом, была межведомственная борьба непонятная. И это затянулось настолько, что опять-таки третий сектор смог мобилизовать достаточно влиятельную поддержку, убедить кого-то в том, что этого делать не стоит.

Тем не менее, ситуация остается очень опасной, потому что закон не отменен, все инструменты для ликвидации третьего сектора остаются, и они могут быть применены в любой момент, – заключает **Григорий Охотин**.

В начале следующего года будут продолжаться суды, которые были инициированы организациями, оспаривающими предостережения прокуратуры. Но самым опасным юристы считают не эти постоянно переносившиеся судебные процессы, а гражданские иски прокуратуры к НКО о принуждении встать в реестр. Таких гражданских исков сейчас четыре: в отношении Саратовского Центра социальных и гендерных исследований, Антидискриминационного центра "Мемориал" в Петербурге, против "Союза женщин Дона" в Новочеркасске и ЛГБТ-фестиваля "Выход" в

Петербурге. Уже две организации из четырех проиграли дела в суде – это АДЦ "Мемориал" и Саратовский центр.

– Эти гражданские дела, которые инициирует прокуратура, что-то из ряда вон выходящее, – говорит юрист **Фуркат Тишаев**. – Если это дальше будет продолжаться, прокуратура будет использовать эту схему, то очень может быть, что у нас будет не то чтобы вторая волна, а очень серьезные юридические последствия для всех НКО. Раньше логика любых судов была такова, что нужно выявить деятельность, которая тебе не нравится, и доказать, что она политическая, это тактика в суде. Чтобы доказать, есть пять критериев, которые должны быть в совокупности, что там либо формирование общественного мнения, либо политическая акция, должна быть цель – изменить госполитику, деятельность должна подпадать под госполитику и так далее. Вот эти критерии. Прокуратура просто попросила суд признать, что вся деятельность целиком в абстрактном понимании является политической, и такие суды нет шансов выиграть, если на тебя нападают со всех сторон одновременно. В этом огромный риск для всех НКО, потому что против такого типа исков ни одна НКО, которая получала иностранные деньги, не устоит".

Если эти решения не будут оспорены, обе организации – Саратовский центр социальных и гендерных исследований и АДЦ "Мемориал" просто закроются. Счет идет буквально на дни, ведь процесс ликвидации тоже занимает месяца три. Однако пока это все решения первой инстанции, и если организации не хотят закрыться, то им нужно эти решения обжаловать.

Сейчас юристы, подготовившие жалобы в ЕСПЧ, активно зовут эти две организации присоединиться к их коллективной жалобе на закон об "иностранных агентах". Ведь именно жалоба в ЕСПЧ, к примеру, стала поводом для того, чтобы в ноябре 2013 года Замоскворецкий суд в Москве [отложил рассмотрение дел](#) в отношении "Мемориала" и "Голоса" до тех пор, пока ЕСПЧ или Конституционный суд не вынесут своего мнения по поводу закона "об иностранных агентах". Хотя, казалось бы, ЕСПЧ должен разрешать спор уже после того, как российские суды не смогут решить проблему. Однако прецедент уже есть: суд перенес с 18 ноября на 4 февраля слушания по ходатайству юристов этих организаций, которые попросили приостановить или отложить рассмотрение дела, чтобы дождаться решений Европейского суда по правам человека и Конституционного суда России.

В ближайшем месяце в 2014 году станет известно, каким путем пойдут организации, которых суды первой инстанции приговорили принудительно встать в реестр "иностранных агентов".