



Анализ применения Федерального закона от 20.07.2012 №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирующей деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» в регионах России

Мониторинг был проведен юристами НП «Юристы за гражданское общество» в период с 15 января по 15 февраля 2013 г. В ходе мониторинга была получена информация из 29 регионов России, были опрошены представители территориальных управлений Минюста, некоммерческих организаций, получающих финансирование от международных и иностранных организаций, представители органов прокуратуры, а также проанализированы сообщения в СМИ.

В большинстве регионов Федеральный закон от 20.07.2012 №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее – законодательство об «иностранном агенте») с момента вступления в силу не применялся.

Территориальные управления Минюста пояснили, что «иностранного агента» в регионе пока нет, обращений за разъяснениями законодательства к ним не поступало и они сами ожидают таких разъяснений от Минюста России.

Однако Управление Минюста по Тамбовской области ответило, что несколько некоммерческих организаций региона обращались за разъяснением и «всем обратившимся были даны ответы, основанные на действующем законодательстве». НКО Псковской области также обращались в территориальное Управление за разъяснениями, им было предложено обратиться непосредственно в Минюст России.

По мнению Управления Минюста по Кировской области, ясности с порядком применения законодательства об «иностранном агенте», скорее всего, не будет до октября 2013 года. Тогда будет проведено Координационное совещание Минюста ПФО. Тогда все руководители и сотрудники территориальных Минюстов Приволжского округа соберутся, обсудят ситуацию, и примут некие решения.

По словам Уполномоченного по правам человека в Самарской области, «сейчас, возможно, ни одна НКО не попала под эту категорию, потому что не выработан механизм определения «иностранного агента».¹

¹ Самарских иностранных агентов пока не разоблачили // <http://temydnaya.mirtesen.ru/blog/43633713369/Samarskih-inostrannyih-agentov-poka-ne-razoblachili>, 21 ноября 2012 года.



Общественный или государственный контроль?

Несмотря на то, что в пояснительной записке к законопроекту говорится о необходимости общественного контроля за деятельностью «НКО, выполняющих функции иностранного агента», в законодательстве отсутствуют нормы, обеспечивающие доступ граждан и организаций к такой информации, а методы говорят о государственном контроле за деятельностью таких НКО.

Так, в своих ответах на запросы членов НП «Юристы за гражданское общество» территориальные Управления Минюста обращали внимание на то, что в законодательстве нет обязанности органов юстиции предоставлять гражданам и организациям информацию о применении законодательства об «иностранцах».

В частности, Управление Минюста по Самарской области в своем ответе на запрос Уполномоченному по правам человека в Самарской области Ирины Скуповой отметило, что в соответствии с Административным регламентом предоставления Минюстом государственной услуги по предоставлению информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях (утв. Приказом Минюста от 14.11.2011 №380), объем предоставляемой информации составляет лишь: полное наименование НКО, наименование реестра, учетный номер, ОГРН, дата присвоения ОГРН, адрес, организационно-правовая форма, регион, статус.²

Управление Минюста по Новосибирской области ответило юристу Партнерства, что «в функции Управления не входит разъяснение положений законодательства».

На это обстоятельство обратило внимание и руководство УМЮ по Краснодарскому краю, но только в устном ответе.

Таким образом, необходимо нормативно закрепить право граждан и организаций на получение информации о деятельности Минюста в области применения законодательства «об иностранных агентах».

Внеплановые проверки Минюста

В феврале 2013 года «Солдатские матери Санкт-Петербурга» получили уведомление о том, что с 4 февраля у них будет осуществляться внеплановая выездная проверка территориального Управления Минюста, которая проводится по заявлению прокуратуры. Прокуратура, в свою очередь, обратилась в Минюст по заявлению военкомата Санкт-Петербурга, в котором он просит проверить организацию на предмет предположительного

² Самарских иностранных агентов пока не разоблачили // <http://temydnaya.mirtesen.ru/blog/43633713369/Samarskih-inostrannyih-agentov-poka-ne-razoblachili>, 21 ноября 2012 года.



распространения экстремистских материалов и выполнения ею функций «иностранным агентом».³

Управление Минюста по Камчатскому краю сообщило юристу Партнерства, что «наличие политической деятельности будет выявляться в ходе плановых и внеплановых проверок».

По словам заместителя Управления Минюста по Смоленской области, более точные данные об НКО, получивших иностранную помощь в 2012 году будут в Управлении после 15 апреля 2013 года, конечно ситуация сразу станет прозрачной. Тем не менее, не понятно, как из отчетов по форме ОН0001, ОН0002 и ОН003 можно будет установить, было ли финансирование получено до 21 ноября, то есть до вступления в силу законодательства об «иностранных агентах» или после.

В декабре Минюст России признал незаконным предупреждение, вынесенное территориальным управлением Минюста в адрес Саратовского отделения фонда «Нет алкоголизму и наркомании» за нарушение закона об иностранных агентах. Организацию обвинили в нарушении законодательства, которое на момент деяния еще не вступило в силу.⁴

Признаки «иностранным агента»

Не во всех регионах территориальные управления ожидают разъяснений Минюста России о том, кого можно считать иностранным агентом. Так, по словам руководителя УМЮ по Республике Татарстан, «вот сейчас приняли закон по «иностранным агентам» НКО, но там прописано, что должны отчитываться и проводить аудит о получении иностранной помощи только те организации, которые занимаются политической деятельностью, то есть которые принимают участие в избирательной кампании. На мой взгляд, надо бы было взять шире. Может быть, в перспективе так и решат».

Также руководитель заявила, что «люди должны разбираться в этом обилии организаций. Когда дети начинают посещать те или иные организации, родители все-таки должны проявлять элементарную бдительность... Или, например, если образовательное учреждение получает иностранные гранты, то вопрос, чему и как они учат, - это интерес нашего государства. Почему государство не может знать о наличии этой помощи? Из этого списка исключены и религиозные организации, а ведь вопрос финансирования в этом случае тоже очень серьезный... Так что у нас приняли не самую строгую меру, хотя некоторые говорили, что и это – ущемление демократии. А я считаю, что нет, потому что государство имеет право знать, на какие цели направляется иностранная помощь. Не на экстремизм ли, не на те ли образовательные программы, которые внушают другое сознание нашему подрастающему поколению? Фонды тоже не включены в список «иностранных агентов», а ведь финансирование идет именно фондов».⁵

³ Военкомат «стучит» на солдатских матерей // <http://7x7-journal.ru/item/24952?r=pravacheloveka>, 4 февраля 2013 года.

⁴ Минюст обезвреживает иностранного агента // <http://kommersant.ru/doc/2088739>, 13 декабря 2012 года.

⁵ Многие НКО в Татарстане находятся в «серой» зоне // <http://www.business-gazeta.ru/text/67410/>, 2 октября 2012 года.



Таким образом, территориальный Минюст понимает, что включение в реестр «иностранных агентов» приведет, в том числе, к снижению количества граждан, обратившихся в организацию, и что такие организации излучают опасность, для которой необходимо «проявлять бдительность».

Отсутствие позиции Минюста о порядке применения законодательства, вступившего в силу 21 ноября 2012 года приводит к произвольному применению его в регионах не уполномоченными на то органами.

Необходима разъяснительная работа Минюста, чтобы предотвратить расширительное толкование и применение Закона органами исполнительной власти.

В октябре, еще до вступления закона «об иностранных агентах» в силу, органами ФСБ прекращена деятельность 20 неправительственных организаций Ингушетии, «уличенных в связях со спецслужбами иностранных государств и сборе сведений разведывательного характера», заявил руководитель УФСБ по Ингушетии. «Наивно думать, что иностранными организациями выделяются крупные денежные средства неправительственным организациям на развитие демократии. Заявляя о неких высоких целях своей работы, они фактически занимаются разведкой в интересах иностранных государств».

Касаясь нового закона «об иностранных агентах» глава УФСБ сообщил, что в республике остались неправительственные организации, подпадающие под эту категорию. «Таких организаций в Ингушетии три, одна из них - правозащитная организация «МАШР».⁶

Несмотря на такие громкие заявления, силовики ограничились прекращением деятельности НКО, а к предусмотренной законом ответственности за «разведку в интересах иностранных государств» никто привлечен не был. Это говорит о голословности обвинений и использовании законодательства об «иностранных агентах» с целью снизить активность НКО.

«Самоцензура» НКО

В ходе опроса, проведенного юристами Партнерства, многие НКО заявили, что были вынуждены отказаться от иностранного финансирования, чтобы не нести, прежде всего, репутационные потери.

Такая ситуация сложилась по крайней мере в Республике Дагестан, Воронежской области, Самарской области, Чеченской Республике, Ярославской области.

По словам руководителя одной из НКО Ярославской области, «от себя могу сказать, что я отказалась получать иностранные деньги на НКО, получая их до этого 11 лет, имея в нынешней ситуации репутационные риски».

⁶ За связи с зарубежными спецслужбами закрыты 20 ингушских НКО // <http://vz.ru/news/2012/10/13/602358.html>, 13 октября 2012 года.



Некоторые НКО приняли для себя решение в дальнейшем полностью отказаться от иностранных источников денег, поскольку опасаются репрессивных мер со стороны госорганов и подозрений в том, что являются чьими-то агентами, т.е. выполняют поручения, а не ведут самостоятельную деятельность.

По словам представителя одной из НКО Тамбовской области, «негативное отношение НКО к законодательству «об иностранных агентах» связано в том числе с нежеланием «портить имидж организации в глазах благополучателей и коллег-общественников».

В Чеченской Республике НКО опасаются не столько стигматизирующего эффекта регистрации в качестве иностранного агента, сколько кратного повышения интереса со стороны спецслужб и вероятности различного рода провокаций.

Две дагестанские и три чеченские организации решили приостановить свою деятельность в связи с принятием этого закона, так как они реализовывали свои проекты на средства иностранных доноров. Несколько НКО не принимали решений о приостановлении деятельности, но фактически прекратили поиск средств и реализацию проектов.

Юристам Партнерства не удастся убедить представителей НКО, явно не подпадающих под действие закона, в том, что он на них не распространяется (например, детские организации, работающие с иностранными донорами). В той же Чеченской Республике они явно предпочитают «от греха подальше» прекратить деятельность и переждать.

Следует отметить, что ни одна из опрошенных организаций не рассматривает регистрацию в качестве иностранного агента как возможный сценария существования, практически все единодушны в том, что в критической ситуации они скорее согласятся на прекращение деятельности и ликвидацию.

Фонд «Право матери», Комитет солдатских матерей, Независимая психиатрическая ассоциация, фонд «Право ребенка», Центр содействия реформе уголовного правосудия и многие другие НКО оказались на грани закрытия из-за отсутствия финансирования, которые они получали из международных и иностранных источников.⁷

Межрегиональная правозащитная группа, работающая в Воронежской области на протяжении 18 лет, отказалась от поиска средств, тем самым фактически прекратив активную правозащитную работу в регионе. Причиной послужило принятие «размытого» законодательства «об иностранных агентах», а также нападки и оскорбления, которые получают НКО в последнее время.

«Народное творчество»

Еще до вступления в силу законодательства «об иностранных агентах» в сети Интернет и ряде СМИ стали появляться «списки иностранных агентов».

⁷ Старейшие российские НКО могут прекратить работу из-за нехватки средств // <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=285748#.UPjzMyE4Ses.facebook>, 18 января 2013 года.



Создатели подобного списка на сайте Охранка.ком⁸ сообщают, что «скорее всего данный реестр будет выслан в адрес Минюста или организации, уполномоченной заниматься вопросами иностранных агентов в РФ. В списках по возможности указываются контактные данные организаций иностранных агентов, дабы наши органы смогли с легкостью найти данные организации и наклеить им штамп на лоб».

Авторы также призывают читателей присылать информацию об иностранных агентах для пополнения списка и добавляет: «Это наша борьба, это мы боролись за принятие закона о иностранных агентах, и нам теперь следить за его исполнением».⁹

21 ноября, в день вступления в силу законодательства «об иностранных агентах» напротив офиса Трансперенси Интернейшнл - Россия прошел пикет. Молодые люди держали плакат: «Ночной дозор. Всем выйти из сумрака» и светили фонарями в сторону окон офиса НКО, пикетирующих снимал канал Russia Today. Несмотря на то, что уведомление не подавалось, организаторы беспрепятственно провели свое мероприятие.¹⁰

В тот же день стены офиса международного историко-просветительского и правозащитного общества Мемориал и Движения за права человека расписали краской со словами «Иностранный агент».¹¹ Стикеры «Иностранный агент» появились и на зданиях офисов Московской Хельсинкской группы, движения «За права человека» Льва Пономарева и Фонда по экономическому и правовому развитию USRF. Автор наклеек и баннеров пока не известен. Правда, на сайте движения «Молодая гвардия Единой России» уже появилась новость об установке баннера с комментарием о том, что «видимо, так называемые правозащитники и американские грантодатели вызывают раздражение со стороны общества. Ведь ни для кого не секрет, что вышеперечисленные грантоеды в основном защищают права преступников, шпионов и даже тоталитарных сектантов».¹²

28 ноября на крыше «Мемориала» появился изготовленный типографским способом баннер с текстом «Здесь сидит иностранный агент».¹³

Авторы петиции в поддержку закона назвали «иностранными агентами» Агентство США по международному развитию (USAID), Национальный фонд демократии (NED), Международный республиканский институт (IRI), Национальный демократический институт по международным вопросам (NDI), Фонд «Открытое общество» (OSF, фонд Джорджа Сороса).

⁸ Полный реестр иностранных агентов // <http://ohranka.com/archives/20418>, 5 декабря 2012 года.

⁹ Полный реестр иностранных агентов // <http://telegrafist.org/2012/12/05/20506/>, 5 декабря 2012 года.

¹⁰ <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=4817337112469&set=a.2979455926588.2152610.1267601382&type=1&ref=nf>

¹¹ Российская Федерация: Угрозы в адрес правозащитных организаций, призывающих бойкотировать новый закон об «иностранных агентах»

// <http://www.frontlinedefenders.org/node/20870#.ULOYhXZJmQk.facebook>, 23 ноября 2012 года.

¹² На крыше «Мемориала» появился баннер «Здесь сидит иностранный агент» (ФОТО) // <http://www.novayagazeta.ru/news/61276.html>, 28 ноября 2012 года.

¹³ Там же



са), Фонд МакАртура и Фонд Форда, а также ассоциация «Голос», фонд «Образ будущего» и Сахаровское движение.¹⁴

По словам источника Газеты.ру в Кремле: «Если организация занимается коррупцией, выборной кампанией, – ну, наверное, очевидно, что это чистая политика. И в этом случае данная организация должна в установленном порядке просто встать на учет. Если мы возьмем экологические организации, которые действуют на территории Российской Федерации, то 30% деятельности экологических организаций (это экспертные данные) направлены непосредственно на разведение кроликов или поддержку каких-то редких животных. (Остальные) 70% экологии – это политика. Они занимаются прямой политикой».¹⁵

Отношение региональных властей

Иностранное финансирование может служить препятствием НКО в дальнейшем взаимодействии с органами власти. По словам руководителя АСИ Елены Тополевой, представители региональных властей уже присылают запросы в Москву с просьбой объяснить, оказывать ли поддержку за счет бюджета НКО, в которых числятся граждане, ранее сотрудничавшие с организациями, получавшими финансирование из-за рубежа.¹⁶

По словам председателя движения «За права человека» Льва Пономарева, «проблема в том, что, подчиняясь закону о государственной тайне, российские чиновники просто побоятся иметь дела с теми, кто именуют себя «иностранными агентами».¹⁷

НКО Краснодарского края сообщили, что: «Изменение отношения власти проявляется только в словах, причем в неофициальной обстановке».

Олег Шарипков, организатор ежегодного фестиваля для общественных организаций «Добрая Пенза», руководитель фонда «Гражданский союз» пишет, как сходил на встречу в узком кругу в правительство области в футболке с надписью CANADA. Заместитель председателя правительства спросил: «А ты что же в майке с надписью CANADA ходишь, не патриот что ли? А, да тебе наверно Канада платит?».¹⁸

На следующий день руководитель НКО стал героем разоблачительной статьи про «иностранных агентов», где фактически получил угрозы, в комментариях его предложили теперь называть ШaR.I.P.ков.¹⁹

¹⁴ В интернете появился список организаций, финансирующих «врагов России» <http://rusnovosti.ru/news/210348/>, 30 июня 2012 года.

¹⁵ Источник в Кремле: «Голос», Transparency, 70% экологов попадут в спецреестр НКО http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/07/02/n_2416765.shtml, 2 июля 2012 года.

¹⁶ Некоммерческая убыль // <http://www.kommersant.ru/doc/2115992>, 30 января 2012 года.

¹⁷ Правозащитные НКО отказываются регистрироваться в качестве иностранных агентов <http://www.rbcdaily.ru/2012/09/28/focus/562949984812574>, 28 сентября 2012 года.

¹⁸ Как я за деньгами в правительство ходил. Анекдот (на самом деле - был) // <http://penzjuk.livejournal.com/13690.html>, 2 июля 2012 года.

¹⁹ Сокращение от английского «Rest in peace» («Покойся с миром»), традиционная надгробная надпись.



В августе администрация главы республики Марий Эл разослала чиновникам департаментов и служб региона предписание ограничить контакты с некоммерческими организациями, получающими иностранное и российское финансирование. Руководителям организаций также предписано отвлекать молодежь от протестных акций. Распоряжение базируется на Решении коллегии президиума по вопросам безопасности полномочного представителя Президента в ПФО «Об обеспечении общественной безопасности и правопорядка в связи с активизацией деятельности иностранных неправительственных и российских некоммерческих организаций».²⁰

Согласно информации, полученной юристом Партнерства, НКО Новосибирской области, получающие иностранное финансирование, ощущают игнорирование и замалчивание о деятельности организации.

Таким образом, законодательство об «иностранных агентах», даже если пока не применяется органами Минюста, уже негативно влияет на деятельность НКО в России и общий климат внутри гражданского общества.

Поэтому со стороны Минюста России необходимо скорейшее разъяснение положений законодательства об «иностранных агентах» не только в адрес территориальных управлений Минюста, но и в адрес представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления в регионах, представителей СМИ, в адрес общественных организаций и простых граждан.

20.02.2013

²⁰ От греха подальше // <http://www.kasparov.ru/material.php?id=503E09D592A41>, 28 августа 2012 года. Оригинал: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=466128863411066&set=a.103665709657385.8117.100000418686309&type=1&theater>.