



Россия

# Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах

Безосновательные ограничения независимой общественной активности

HUMAN  
RIGHTS  
WATCH



# **Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах**

**Безосновательные ограничения независимой  
общественной активности**

Copyright © 2009 Human Rights Watch  
All rights reserved.  
Printed in the United States of America  
ISBN: 1-56432-500-8  
Cover design by Rafael Jimenez

Human Rights Watch  
350 Fifth Avenue, 34th floor  
New York, NY 10118-3299 USA  
Tel: +1 212 290 4700, Fax: +1 212 736 1300  
hrwnyc@hrw.org

Poststraße 4-5  
10178 Berlin, Germany  
Tel: +49 30 2593 06-10, Fax: +49 30 2593 0629  
berlin@hrw.org

Avenue des Gaulois, 7  
1040 Brussels, Belgium  
Tel: + 32 (2) 732 2009, Fax: + 32 (2) 732 0471  
hrwbe@hrw.org

64-66 Rue de Lausanne  
1202 Geneva, Switzerland  
Tel: +41 22 738 0481, Fax: +41 22 738 1791  
hrwgva@hrw.org

2-12 Pentonville Road, 2nd Floor  
London N1 9HF, UK  
Tel: +44 20 7713 1995, Fax: +44 20 7713 1800  
hrwuk@hrw.org

27 Rue de Lisbonne  
75008 Paris, France  
Tel: +33 (1)43 59 55 35, Fax: +33 (1) 43 59 55 22  
paris@hrw.org

1630 Connecticut Avenue, N.W., Suite 500  
Washington, DC 20009 USA  
Tel: +1 202 612 4321, Fax: +1 202 612 4333  
hrwdc@hrw.org

Web Site Address: <http://www.hrw.org>



Июнь 2009 г.

1-56432-500-8

## **Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах Безосновательные ограничения независимой общественной активности**

<b>I. Краткое содержание .....</b>	<b>1</b>
Методология.....	5
<b>II. Рекомендации.....</b>	<b>7</b>
Правительству Российской Федерации .....	7
Международным партнерам России, в особенности Евросоюзу, США и Совету Европы .....	8
Донорам .....	9
<b>III. Обстановка, в которой приходится работать НПО .....</b>	<b>10</b>
Смена вех или смена декораций?.....	10
Очернительская риторика в адрес НПО.....	12
Насилие и угрозы .....	13
Ожидания реформ .....	15
Финансирование НПО: вопрос выживания .....	16
Налоговый режим, включая налогообложение зарубежных грантов .....	16
Утрата доступа к льготной аренде помещений .....	18
Политизированный подход к финансированию по линии Общественной палаты .....	19
<b>IV. Законодательство о неправительственных организациях .....</b>	<b>21</b>
Европейская конвенция о правах человека .....	22
Передача НПО в ведение Министерства юстиции .....	23
Практика применения новой редакции законодательства об НПО.....	24
Регистрация .....	25
Проверки НПО.....	31
Ежегодная отчетность.....	38
Ликвидация или приостановление деятельности НПО .....	39
Примеры конструктивного взаимодействия с гражданским обществом .....	45
Проблемы, связанные с передачей НПО в ведение Минюста .....	46

<b>V. Другие виды давления на гражданское общество.....</b>	<b>48</b>
Законодательство о борьбе с экстремизмом.....	48
Пожарные проверки .....	53
Множественные проверки .....	56
Дела о нелегальном программном обеспечении.....	58
<b>Приложение .....</b>	<b>61</b>
Предложения о внесении изменений в федеральное законодательство Российской Федерации, регулирующие деятельность неправительственных организаций .....	61

## I. Краткое содержание

Взятый Владимиром Путиным курс на последовательное ослабление ключевых институтов плюралистического демократического общества в значительной степени продолжился и после избрания президентом Дмитрием Медведевым. Одной из главных составляющих этого процесса является усиление избыточного контроля государства за деятельностью неправительственных организаций, реализуемое главным образом через новую редакцию законодательства, вступившую в силу в 2006 г. Для притеснения гражданских организаций власти также прибегают к таким средствам, как произвольные проверки соблюдения налогового и трудового законодательства и правил пожарной безопасности. Как правило, объектом такого давления становятся группы, которые занимаются острыми вопросами, способны служить площадкой для выражения альтернативной позиции или получают финансирование из-за границы. Настоящий доклад подготовлен в развитие доклада Хьюман Райтс Вотч «Удушающая бюрократия»<sup>1</sup> на основе нашего собственного обследования ситуации в 10 регионах России. В нем документировано сохранение негативного воздействия законодательства 2006 г. и других аспектов правительственной политики и практики на развитие гражданского общества и проявления независимой гражданской активности в России.

Избрание президентом Дмитрием Медведевым, имеющего имидж умеренного либерала, послужило поводом для осторожных ожиданий реформ, хотя эти надежды пока не материализовались. В апреле 2009 г. президент публично высказался в поддержку изменения законодательства о неправительственных организациях и вскоре создал рабочую группу, которой было поручено подготовить соответствующие предложения. Предстоит еще многое сделать, чтобы эта инициатива обернулась реальным изменением ситуации. Передача в мае 2008 г. функций по регистрации и контролю за НПО от Росрегистрации Минюсту практически не сказалась на степени неоправданного вмешательства государства в их деятельность. Все это происходит на фоне сохранения ограничений на свободное выражение мнений и продолжения попыток публичной дискредитации независимого гражданского общества. Первый год президентства Дмитрием Медведевым был отмечен эскалацией насилия в отношении активистов и общественных деятелей.

Изменение в июне 2008 г. налогового режима для иностранных грантов вызвало серьезные проблемы с финансированием многих НПО, однако вполне соответствовало

---

<sup>1</sup> Хьюман Райтс Вотч. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

духу ограничительного законодательства 2006 г. Правительство с самого начала не скрывало, что намерено отслеживать зарубежное финансирование неправительственного сектора и ограничивать его объемы.

Пользуясь предоставленными им избыточными полномочиями, чиновники вмешиваются в создание и деятельность НПО. Порой регистрирующий орган отказывает в первичной регистрации или внесении изменений по незначительным техническим основаниям, таким как опечатки или ошибки в форматировании.

Законодательством и подзаконными актами предусмотрен обременительный порядок отчетности НПО, особенно в отношении любого зарубежного финансирования. Чиновники имеют широкие дискреционные полномочия запрашивать документы и толковать их по собственному усмотрению, в том числе оценивать их соответствие Конституции, законодательству и национальным интересам России в самом широком понимании. Незаконность одного из таких требований была признана судом в Санкт-Петербурге в октябре 2008 г.

В соответствии с новым административным регламентом Минюста предусмотрены углубленные плановые проверки НПО не чаще одного раза в три года и, теоретически, неограниченное число внеплановых проверок, основанием для которых может служить, среди прочего, жалоба некоего гражданина. Опыт показывает, что иногда проверяющие пытаются контролировать все аспекты деятельности НПО, в том числе те, которые выходят за рамки их компетенции.

В докладе документировано три случая, относящихся к 2007 – 2008 гг., когда Росрегистрация добивалась ликвидации НПО во Владимире, Тюмени и Улан-Удэ по незначительным нарушениям административного характера. С другой стороны, в том же Владимире, а также в Самаре и Чите несколько исков о ликвидации суды удовлетворить отказались.

Важно отметить, что суды во многих случаях занимают принципиальную позицию и обеспечивают НПО правовую защиту. Однако судебные тяжбы требуют людских и материальных ресурсов, которые есть далеко не у всех НПО. Какой бы значительной ни была роль суда в защите НПО от административного произвола, этот институт не должен оставаться единственным каналом исправления ситуации, а нарушения закона со стороны чиновников изначально не должны носить столь массовый характер.

В некоторых случаях создается впечатление, что регистрирующий орган с самого начала занимает в отношении НПО позицию карательного характера, отказывая в регистрации, вынося предупреждение или подавая иск о ликвидации, тем более что иных – конструктивных мер реагирования законодательством по существу не предусмотрено. Вместо этого Минюсту следовало бы помогать НПО в том, что касается понимания требований закона и их соблюдения, оказывая организациям содействие в предупреждении и исправлении любых административных нарушений.

Действующая редакция законодательства о неправительственных организациях и подзаконные акты не соответствуют стандартам Совета Европы в области создания, управления и деятельности НПО. Оценивая российские нормы с точки зрения европейских стандартов и практики, эксперты Совета Европы высказывают критику в отношении целого ряда аспектов, отмечая необходимость их серьезного упрощения и большей однозначности. По итогам предыдущей оценки Совет Европы пришел к заключению, что новая редакция законодательства предоставляет государству «избыточные контрольные полномочия».

Помимо собственно законодательства о неправительственных организациях общие условия работы НПО осложняются, а иногда их деятельность и полностью парализуется, дотошными налоговыми, пожарными и прочими проверками, вторжением милиции и делами об использовании нелегального программного обеспечения. В первую очередь от этого страдают организации, которые занимаются острыми вопросами или получают зарубежное финансирование.

Отдельную обеспокоенность вызывает возможность применения против неугодных НПО антиэкстремистского законодательства. В докладе документировано, как его широкие и размытые нормы позволяют произвольно применять закон против правозащитных организаций или групп, которые служат площадкой для выражения альтернативной точки зрения. Рассматриваются также случаи применения статьи 282 УК в части возбуждения ненависти к какой-либо социальной группе или унижения ее достоинства. Имеющиеся прецеденты толкования этой формулировки свидетельствуют о том, что она может применяться для подавления критики в адрес представителей власти.

\* \* \*

В апреле 2009 г. президент Дмитрий Медведев дал понять, что пора отказываться от очернительской риторики в адрес НПО и введенных при Владимире Путине ограничений на неправительственную деятельность и соответствующим образом пересматривать



законодательство. На заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека он признал существующие жесткие ограничения необоснованными. Незадолго до этого в интервью независимой «Новой газете» он говорил, что «нельзя противопоставлять стабильную и благополучную жизнь набору политических прав и свобод. Нельзя противопоставлять демократии сытость».

В мае президентским распоряжением была создана рабочая группа, которой было поручено подготовить предложения по реформированию законодательства. Однако при всем этом Дмитрий Медведев пока так и не озвучил свое собственное видение конкретных реформ. Готовящиеся изменения, если они будут приняты, затронут всего лишь примерно треть российских НПО – некоммерческие организации (остальные НПО существуют в других организационно-правовых формах). И все же высказывания президента представляются знаковыми и открывают возможности для перемен.

Хьюман Райтс Вотч призывает российское правительство отказаться от произвольного ограничения деятельности независимых гражданских групп и обеспечить НПО возможность восстановить и усилить их важную роль в жизни российского общества. Необходимо упростить процедуру регистрации и существенно сузить основания для отказа. Власти должны обеспечить соразмерность санкций административным нарушениям со стороны НПО и применять ликвидацию только по основаниям, которые соответствовали бы принципам Европейской конвенции о правах человека.

Российское руководство также должно публично и последовательно осуждать нападения на гражданских активистов.

Международным партнерам России следовало бы приветствовать признание Дмитрием Медведевым проблем, с которыми сталкиваются НПО, включая негативное отношение со стороны чиновников, и настойчиво побуждать Москву использовать момент, чтобы обеспечить реальное изменение условий работы неправительственных организаций. Правительства и международные организации должны разъяснять российской стороне, что ряд аспектов действующего законодательства и правоприменительной практики входят в явное противоречие с международными стандартами в области прав человека, поскольку направлены, как представляется, на ущемление основных прав и свобод, таких как свобода выражения мнений и свобода ассоциации. Субъекты международного сообщества, включая Евросоюз и Совет Европы, должны настоятельно призывать российское правительство к обеспечению прозрачности процесса подготовки поправок и достаточных возможностей для участия в нем самого неправительственного сообщества. Евросоюзу следует обозначить реформирование законодательства о

неправительственных организациях в качестве приоритетного пункта двусторонней повестки и свое намерение пристально отслеживать ситуацию.

## **Методология**

Настоящий доклад подготовлен в продолжение доклада Хьюман Райтс Вотч «Удушающая бюрократия» (февраль 2008 г.), который был посвящен анализу первого периода действия новой редакции законодательства о неправительственных организациях 2006 г. Документированные в настоящем докладе случаи в большинстве своем относятся к периоду после февраля 2008 г., рассматривается также несколько ситуаций, которые развивались с 2007 г. Три случая полностью относятся к периоду, освещавшемуся в предыдущем докладе. Нам стало известно о них в ходе последних исследований в регионах, и они включены в доклад как характерные примеры сохраняющихся тенденций.

Доклад основан на материалах подробных интервью в девяти российских городах (Чебоксары, Чита, Казань, Хабаровск, Новосибирск, Самара, Санкт-Петербург, Томск, Владимир) в мае – октябре 2008 г. Мы опрашивали представителей неправительственного сообщества, которые имеют дело с регулирующими органами: руководителей НПО, активистов и адвокатов. Собеседники отбирались по рекомендации местных групп, занимающихся мониторингом практики применения законодательства, и по материалам СМИ. Выбор городов определялся их географическим разнообразием и наличием достаточного числа активных гражданских организаций. Несколько интервью также проводились в Москве с представителями НПО, базирующихся в столице. Часть интервью проводились по телефону в случае невозможности выезда на место или как дополнительные к очным. Дополнительная информация запрашивалась также по электронной почте.

Выводы и рекомендации доклада «Удушающая бюрократия» остались без какого-либо официального реагирования со стороны российского Министерства юстиции. В мае 2009 г. мы направили Минюсту вопросы, касающиеся второго доклада, однако на момент подписания его в печать ответа не последовало. Безрезультатными оказались и наши попытки связаться с министерством по телефону, чтобы обсудить возможность встречи: несколько раз при звонках на опубликованные номера Департамента по делам некоммерческих организаций на другом конце снимали трубку, но никто не отвечал. Не увенчались успехом и неоднократные попытки в течение двух недель дозвониться в приемную директора департамента. В двух регионах мы пытались связываться с территориальными органами, которые наши собеседники из неправительственного сообщества называли конструктивно и доброжелательно настроенными. В Чувашии у

нас действительно состоялась встреча в республиканском управлении Минюста, однако в Хабаровске нам отказали, ограничившись формальным ответом на представленные нами письменные вопросы.

Все интервью проводились сотрудником, который свободно владеет русским языком, интервью в Казани и Самаре проводились с участием сотрудника, для которого русский язык является родным.

При работе над докладом использовались также официальные документы Минюста, судебные решения, тексты заявлений российских официальных лиц и материалы СМИ.

Большинство российских НПО зарегистрированы в качестве некоммерческих организаций или общественных объединений, деятельность которых регламентируется двумя соответствующими законами. Для простоты изложения в докладе используется общепринятый международный термин «неправительственные организации» за исключением случаев, когда конкретная организационно-правовая форма имеет особенности по российскому законодательству.

## II. Рекомендации

### Правительству Российской Федерации

#### *В отношении законодательства о неправительственных организациях*

- Внести в законодательство и подзаконные акты изменения, чтобы упразднить наиболее ограничительные нормы, в частности:
  - Положения, позволяющие должностным лицам Минюста проверять соблюдение всего законодательства, в том числе не относящегося к компетенции министерства;
  - Положения, позволяющие должностным лицам Минюста проводить неограниченное число внеплановых проверок и присутствовать на всех мероприятиях НПО, а также обращаться с иском о ликвидации организации за непредставление отчетов и других сведений;
  - Положения, позволяющие Минюсту запрещать полностью или частично осуществление иностранными НПО проектов, признанных не отвечающими национальным интересам России, и обязывающие иностранные НПО заранее информировать Минюст о планируемой деятельности и средствах, выделяемых на конкретные проекты;
  - Положения, позволяющие Минюсту отказывать НПО в регистрации по незначительным техническим основаниям или по соображениям неких общественных интересов.
- Обеспечить единообразное применение Минюстом законодательства на всей территории страны и обнародование им в понятной форме всей имеющейся информации о проверках (включая планы их проведения) и о порядке регистрации, а также других профильных документов, чтобы НПО имели возможность самостоятельно разобраться в этом и иметь достаточные ориентиры для соблюдения законодательства.
- Переориентировать деятельность Минюста с преимущественно наказания НПО за нарушения на консультирование их по вопросам соблюдения законодательства и оказание им содействия в предупреждении и исправлении нарушений административного характера.
- Отказаться от практики автоматической ликвидации НПО, сохранив эту меру только для исключительных случаев, четко прописанных в законе и подтвержденных судом.
- Обеспечить, чтобы при реализации своих полномочий должностные лица Минюста налагали на НПО только такие обязательства и обременения, которые

были бы законными, безусловно необходимыми и соразмерными и способствовали бы формированию условий для свободного осуществления неправительственной деятельности.

### *В области общих гарантий деятельности и роли НПО*

- Признать важную роль НПО в демократическом обществе, освободив их от налогообложения грантов и других поступлений и предоставив им другие льготы в духе рекомендаций Совета Европы.
- Обеспечить беспристрастность и независимость при распределении бюджетных средств на поддержку НПО и полную прозрачность оснований выделения гранта или отказа в финансировании.
- Тщательно расследовать все случаи незаконного вмешательства, притеснения или запугивания НПО, правозащитников или активистов гражданского общества и привлекать виновных к ответственности.
- Не допускать использования законодательства о борьбе с экстремизмом для противодействия мирным формам выражения инакомыслия или критики в адрес властей.
- Обеспечить публичное признание официальными лицами всех уровней важности деятельности НПО для демократического общества и выражение поддержки этой деятельности со стороны правительства.
- Предоставить спецпредставителю Генерального секретаря ООН по правозащитникам и спецдокладчику ООН по праву на свободное выражение мнений давно запрошенные приглашения на посещение страны и оперативно согласовать сроки таких посещений.
- Выполнить рекомендации международных институтов, в том числе Парламентской ассамблеи Совета Европы, комиссара СЕ по правам человека, генерального секретаря СЕ, а также специализированных мониторинговых механизмов и договорных органов ООН в отношении необходимости обеспечения гражданскому обществу возможности развиваться без неоправданного вмешательства со стороны государства.

### **Международным партнерам России, в особенности Евросоюзу, США и Совету Европы**

- Использовать любой повод для выражения глубокой обеспокоенности в связи с состоянием гражданского общества в России и призывать российскую сторону к конкретным шагам по созданию атмосферы, в которой гражданское общество могло бы свободно развиваться.

- Побуждать российские власти к соблюдению свободы выражения мнений и свободы ассоциации через приведение профильного законодательства и правоприменительной практики в соответствие с обязательствами России в рамках европейских и международных договоров.
- Публично поддержать деятельность российских НПО и продолжить оказание им финансовой и иной поддержки. Активнее привлекать российские группы гражданского общества к участию в международных форумах, таких как периодические саммиты ЕС-Россия и США-Россия, подчеркивая этим важность их работы.
- Выражать глубокую обеспокоенность в связи со случаями незаконного вмешательства, притеснения и запугивания НПО и их сотрудников и настаивать на тщательном расследовании каждого такого случая и привлечении виновных к ответственности.
- Подчеркивать, что притеснения властями НПО и ограничительные положения законодательства могут послужить основанием для обращения с жалобами против России в Европейский суд по правам человека.

## **Донорам**

- Предусмотреть предоставление микрогрантов на покрытие регистрационных издержек для организаций и отдельных лиц и изыскать возможности финансовой поддержки активистов и организаций, осуществляющих деятельность без образования юридического лица.
- Продолжать оказывать российскому гражданскому обществу финансовую поддержку, в том числе в части покрытия процессуальных издержек, связанных с противостоянием судебным притеснениям и с соблюдением требований законодательства.

### III. Обстановка, в которой приходится работать НПО

Неблагоприятная атмосфера, в которой приходится работать НПО в России, формируется двумя сохраняющимися тенденциями: во-первых, стремлением властей контролировать участие граждан в делах государства и общества, доступ к информации и выражение независимой позиции; во-вторых, курсом Кремля на нейтрализацию потенциальных сдержек и противовесов федеральному центру (вещательные и онлайн-СМИ, политическая оппозиция, парламент, прямые выборы глав регионов). С избранием президентом Дмитрием Медведевым появились некоторые надежды на изменение ситуации в сторону большего уважения и поддержки плюрализма и гражданского общества, хотя пока эти ожидания не материализовались.

#### Смена вех или смена декораций?

Когда Дмитрий Медведев в марте 2008 г. был избран президентом, его имидж умеренного либерала и первые инициативы в новом качестве позволяли надеяться на «ослабление гаек» в сфере гражданских свобод и либерализацию контроля за неправительственными организациями, усилившегося при Владимире Путине.<sup>2</sup>

Эти надежды, однако, вскоре показали свою преждевременность в условиях сохранения ограничений свободы СМИ и продолжения враждебной риторики в адрес независимого гражданского общества. Это дополнялось сужением каналов финансирования НПО и эскалацией насилия в отношении активистов и других общественных деятелей. Ситуация мало изменилась и после появления в мае 2008 г. президентского указа о передаче вопросов регистрации и контроля НПО от Федеральной регистрационной службы в ведение Министерства юстиции.

В целом сохраняется и ситуация с прокремлевским доминированием в СМИ, которое начало складываться еще в 2000 г. Медийное пространство, на котором когда-то находилось достаточно места для широкого спектра мнений в телеэфире и в значительной части печатных СМИ, сузилось до «единственно правильной» точки зрения. Кремль или лояльные ему субъекты по-прежнему контролируют редакционную политику

---

<sup>2</sup> Дмитрий Медведев получил 70% голосов при 70% явки, однако российские и международные наблюдатели утверждали, что избирательная кампания не была справедливой. В частности, на многочисленных нарушениях в день голосования указывала ассоциация в защиту прав избирателей «Голос». «Общественная организация „Голос“ заявила о многочисленных нарушениях на президентских выборах», *NEWSru.com*, 3 марта 2008 г., <http://www.newsru.com/russia/03mar2008/golos.html>. Оценку ПАСС см.: “PACE says Medvedev won Russian polls, but doubts fairness-2,” RIA Novosti, March 3, 2008, <http://en.rian.ru/world/20080303/100504328.html>.

всех федеральных телеканалов, к этому добавляется насаждаемая самоцензура.<sup>3</sup> В последнее время власти стали проявлять повышенное внимание к онлайн-СМИ, информационным сайтам и блогам, все чаще применяя против них обвинения в экстремизме и клевете.<sup>4</sup> Прошлогодний конфликт вокруг Южной Осетии послужил для властей поводом, чтобы попытаться еще больше ограничить доступ общественности к информации и информационную составляющую работы журналистов. Проходили сообщения о том, что 29 августа премьер провел неофициальную встречу с руководством ведущих СМИ, на которой отчитывал их, и особенно радиостанцию «Эхо Москвы», за освещение войны на Кавказе. Наблюдатели отмечают, что тогда Путин ясно обозначил недопустимость отклонения от «генеральной линии».<sup>5</sup>

Свидетельством еще более жестких ограничений в области свободы собраний для инакомыслящих служат последовательные гонения на оппозиционную коалицию «Другая Россия»<sup>6</sup> и те НПО, которые пытаются организовывать акции протеста. Накануне парламентских выборов 2007 г. и президентских – 2008 г. в нескольких городах запрещали «марши несогласных» или жестко ограничивали рамки их проведения.<sup>7</sup> В июне 2008 г. в Чите прокуратура стала преследовать клуб гитарной песни за акции с критикой местной власти.<sup>8</sup> В декабре 2008 г. через всю страну - из Москвы во Владивосток отправили батальон ОМОНа для подавления протестов против повышения пошлин на ввоз подержанных иномарок, чтобы не допустить неконтролируемого развития ситуации из-за возможного недостаточно жесткого реагирования со стороны местных властей.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Как утверждают, дело доходит до неофициальных «черных списков» неугодных фигур, которым закрыт доступ к эфиру. Clifford Levy, "It Isn't Magic: Putin Opponents Vanish From TV," *New York Times*, June 3, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/06/03/world/europe/03russia.html>.

<sup>4</sup> Особое беспокойство вызывают политически мотивированные дела об экстремизме, см. раздел V. Подробнее об использовании законодательства о защите чести и достоинства против критиков власти см.: Article 19, "The Cost of Reputation: Defamation Law and Practice in Russia," November 2007, <http://www.article19.org/pdfs/publications/russia-defamation-rpt.pdf>.

<sup>5</sup> Philip Pan, "In Wake of Georgian War, Russian Media Feel Heat," *Washington Post*, September 15, 2008, [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/14/AR2008091402249\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/14/AR2008091402249_pf.html).

<sup>6</sup> Многие участники «Другой России» являются известными гражданскими активистами.

<sup>7</sup> В 2007 г. милиция систематически притесняла и задерживала активистов, которые собирались участвовать в маршах. См.: *Хьюман Райтс Вотч*. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>. В 2008 г. координатор «Другой России» в Твери был, как сообщалось, после беседы в ФСБ отправлен на принудительное психиатрическое лечение. Tony Halpin, "Roman Nikolaichik, critic of Vladimir Putin, is sent to mental hospital," *Times* (London), February 6, 2008, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article3315213.ece>. О притеснениях «Другой России» в связи с президентскими выборами 2008 г. см.: John Wendle, "Opposition Ignores 'Farce' and Plans Marches," *Moscow Times*, March 3, 2008.

<sup>8</sup> См. раздел IV, «Великий источник».

<sup>9</sup> «Акции во Владивостоке подавляли с помощью подмосковного ОМОНа, власти сообщили о 61 задержанном», *NEWSru.com*, 22 декабря 2008 г., <http://newsru.com/russia/22dec2008/vlad61.html>. Впоследствии организаторы протестов попытались зарегистрировать свою организацию, но получили отказ по незначительным техническим основаниям. «Страсти по ТИГРу», «Эксперт», 15 апреля 2009 г., <http://www.expert.ru/news/2009/04/15/tigrreg/>.



## Очернительская риторика в адрес НПО

Как и независимые СМИ, нападкам со стороны российского руководства и прокремлевских средств массовой информации подвергаются и организации гражданского общества, которым и без того приходится сталкиваться с целым рядом финансовых и других проблем. Как представляется, эти выпады преследуют цель дискредитировать НПО, особенно те, которые получают финансирование из-за рубежа или занимаются острыми вопросами. В первый год президентства Дмитрия Медведева ситуация не изменилась, особенно это было заметно после конфликта с Грузией.

Премьер Владимир Путин, как и в годы своего президентства, продолжал намекать на обслуживание некоторыми российскими НПО неких интересов, как в сентябре 2008 г., когда он заявил: «Мы зафиксировали даже создание неправительственных организаций в некоторых республиках Северного Кавказа, которые под предлогом незащиты Южной Осетии начали ставить вопрос об отделении от России».<sup>10</sup> Весной 2008 г. директор ФСБ Николай Патрушев заявлял, что некие иностранные НПО оказывают поддержку или даже вербуют террористов.<sup>11</sup>

Следуя задаваемому руководством страны тону, подконтрольные государству СМИ также продолжают попытки дискредитировать НПО, которые получают финансирование из зарубежных источников. 27 июня 2008 г. в программе «Чрезвычайное происшествие» на НТВ прошел сенсационный сюжет о работе российской политической оппозиции и правозащитников на иностранные спецслужбы с целью свержения действующего президента. В кадре директор НПО, получавшей финансирование от Евросоюза, называл такие организации мошенниками, говоря, что они специально провоцируют милицию на разгон демонстрантов, чтобы это потом использовала западная пропаганда.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Вступительное слово Председателя Правительства России В.В.Путина на встрече с участниками пятого заседания Международного дискуссионного клуба "Валдай" 11 сентября 2008 г., <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/archive/2008/09/11/8225672.htm>.

<sup>11</sup> «Патрушев нашел террористов в НПО», *Gazeta.ru*, 8 апреля 2008 г., [http://www.gazeta.ru/politics/2008/04/08\\_a\\_2689664.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2008/04/08_a_2689664.shtml). Такие огульные голословные обвинения в адрес НПО чреваты вполне практическими последствиями. Так вскоре после заявления Патрушева одно из региональных управлений Росрегистрации объявило о проверке всех НПО, которые получают зарубежное финансирование. «Управление Росрегистрации по республике Чувашия намерено проверить все НКО, получающие иностранное финансирование», CIVITAS, 29 апреля 2008 г., <http://www.civitas.ru/news.php?code=4855>.

<sup>12</sup> «Гуманитарный паек», НТВ, 27 июня 2008 г., <http://rutube.ru/tracks/799234.html?v=c2d4917b9f6b70c5c5af70f96c25d813>.

В 2008 г. продолжились попытки дискредитации петербургских НПО, получавших финансирование от голландского правительственного фонда MATRA.<sup>13</sup> В апреле проправительственная газета «Невское время» обвинила две НПО в том, что они в обмен на финансирование обеспечили голландскому фонду прямой выход на российскую правоохранительную и судебную систему – якобы с целью их подрыва. В статье утверждалось, что на одном из мероприятий «иностранцы получили прямой доступ к базе данных личного состава, разобрались в методах и приемах наших правоохранительных звеньев».<sup>14</sup> Организаторы мероприятия категорически отвергли эти обвинения как безосновательные.<sup>15</sup>

### *Насилие и угрозы*

Враждебное отношение к гражданским активистам и журналистам проявляется в нарастании угроз, нападений и убийств. Целью таких действий, особенно когда речь идет о тех, кто занимается проблемами ксенофобии или нарушениями прав человека на Северном Кавказе, может быть только желание заставить замолчать неугодные голоса. К ответственности по таким фактам пока никто не привлекался.

Объектом угроз со стороны неонацистских группировок неоднократно становились директор информационно-аналитического центра «СОВА» Александр Верховский и его заместитель Галина Кожевникова. Центр отслеживает ситуацию с ультранационализмом и ксенофобией в России. В начале 2008 г. имя Верховского, его домашний адрес и другие личные сведения были включены в список «врагов русского народа», размещенный на сайте одной из неонацистских групп. Там же содержались прямые призывы ликвидировать их. С того времени Верховский и Кожевникова неоднократно получали в свой адрес угрозы по телефону и электронной почте. В июле 2008 г. и дважды в феврале 2009 г. несколько, как считает Верховский, неонацистских молодчиков пытались выманить его из квартиры. Видеозапись июльского эпизода была размещена в интернете с комментарием, в котором Верховский назывался одним из главных врагов и мишеней для расправы. В 2008 г. прокуратурой было возбуждено

---

<sup>13</sup> В 2007 г. примерно в одно время организации, получавшие средства по линии MATRA, проверялись Росрегистрацией. Подробнее о петербургском Центре просветительских и образовательных программ см.: *Хьюман Райтс Вотч*. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>14</sup> С сайта газеты статья «Голландский сыр бывает только в мышеловке» от 8 апреля 2008 г. снята, воспроизведена на: <http://www.lenizdat.ru/ao/ru/pm1/c-1061045-o.html>. В интервью Хьюман Райтс Вотч 10 апреля 2008 г. руководитель НПО «Гражданский контроль» Борис Пустынцев приводил слова автора статьи об источниках «наверху».

<sup>15</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Б.Пустынцевым. Санкт-Петербург, 10 апреля 2008 г.

уголовное дело по факту угрозы убийством, однако впоследствии оно было приостановлено в связи с неустановлением подозреваемых.<sup>16</sup>

31 марта 2009 г. нападению неизвестных подвергся руководитель общероссийского движения «За права человека» Лев Пономарев, который был жестоко избит. Инцидент произошел у его дома в Москве, когда он возвращался со встречи с членом Парламентской ассамблеи Совета Европы.<sup>17</sup> По словам Пономарева, власти обещали провести тщательное расследование, однако следователь связался с ним лишь примерно через неделю – после объявления несколькими НПО посвященной этому пресс-конференции. На момент подготовки настоящего доклада преступление оставалось нераскрытым.<sup>18</sup>

За минувший год было убито несколько человек, которые активно отстаивали права человека.<sup>19</sup> В январе 2009 г. в центре Москвы застрелили известного адвоката Станислава Маркелова и внештатного корреспондента независимой «Новой газеты» Анастасию Бабурову (последняя была смертельно ранена и скончалась в больнице).<sup>20</sup> Маркелов представлял многих пострадавших от нарушений прав человека в Чечне, в том числе человека, который утверждал, что его несколько месяцев держали в нелегальной тюрьме в Центорое - родовом селе президента Чечни Рамзана Кадырова.<sup>21</sup> Убийство Маркелова во многом напомнило убийство в октябре 2006 г. Анны Политковской, которая тоже активно занималась нарушениями прав человека в Чечне. Всего с 1999 г.

---

<sup>16</sup> Front Line, "Ongoing threats and harassment against human rights defender, Mr. Alexander Verkhovsky," Urgent Action, March 3, 2009, <http://www.frontlinedefenders.org/node/1823>; «Россия: расследовать угрозы в адрес неправительственной организации», пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 25 февраля 2009 г., <http://www.hrw.org/en/news/2009/02/26-o>.

<sup>17</sup> «Нападения и убийства надо, наконец, начать расследовать!», открытое письмо председателя МХГ Людмилы Алексеевой и др. президенту Дмитрию Медведеву 7 апреля 2009 г., <http://www.zaprava.ru/content/view/1805/2/>.

<sup>18</sup> Пресс-конференция Людмилы Алексеевой (МХГ), Светланы Ганнушкиной («Гражданское содействие») и др. Москва, 7 апреля 2009 г.

<sup>19</sup> В августе 2008 г. был убит владелец оппозиционного сайта Ингушетия.Ру Магомед Евлов. Сообщалось, что он был ликвидирован сотрудниками республиканского МВД после задержания в аэропорту. Всестороннего расследования этого убийства властями не проводилось. Catherine Beton, "Tension in Ingushetia after journalist's death," *Financial Times* (London), September 3, 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/e4693d2c-791d-11dd-9doc-000077b07658.html>.

<sup>20</sup> «Россия должна расследовать убийство адвоката-правозащитника», пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 19 января 2009 г., <http://www.hrw.org/en/news/2009/01/20>.

<sup>21</sup> Маркелов добился возбуждения прокуратурой ЧР уголовного дела по данному факту. Потерпевший - Мохмадсалах Масаев бесследно исчез после похищения его в Грозном неустановленными лицами 3 августа 2008 г. За несколько недель до этого в «Новой газете» было опубликовано его интервью, в котором он заявил, что четыре месяца был заложником Рамзана Кадырова в нелегальном изоляторе в селе Центорой. «Россия: в Чечне похищен человек, не побоявшийся рассказать правду о пытках», пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 5 августа 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/news/2008/08/05-1>.

насчитывается 15 нераскрытых убийств журналистов.<sup>22</sup> В феврале 2009 г. все трое подозреваемых по делу об убийстве Политковской были оправданы.<sup>23</sup>

## Ожидания реформ

В апреле 2009 г. президент Дмитрий Медведев недвусмысленно дал понять, что пора отказаться от очернительской риторики, ослабить ограничения в отношении гражданского общества и изменить законодательство. На заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека он признал, что «представление о правозащитной деятельности в нашей стране сильно искажено» и что законодательство о неправительственных организациях «явно не является идеальным... Какие-то изменения в нем возможны, а какие-то даже и необходимы». Президент отметил, что «есть масса случаев, когда деятельность неправительственных организаций ограничивается без достаточных на то причин. Конечно, это связано и с тем, что, собственно, в деятельности некоммерческих организаций, в деятельности неправительственных организаций многие чиновники видят и угрозу для своего безраздельного правления».<sup>24</sup>

Как представляется, это продолжает заявленную линию Дмитрия Медведева на преодоление «правового нигилизма». Во время своей избирательной кампании он много и решительно говорил об утверждении законности и о сотрудничестве с независимыми гражданскими организациями, отмечая, что «содействие неправительственным организациям, некоммерческим организациям в их работе, в выполнении востребованных социальных и общественных задач - несомненный приоритет демократического государства».<sup>25</sup> Медведев также обещал обуздать правовой нигилизм и разгул коррупции, называя это одним из направлений взаимодействия государства и гражданского общества.<sup>26</sup>

Такие заявления можно только приветствовать, однако опыт показывает, что одних только деклараций недостаточно. Так, незадолго до выступления президента на Совете по развитию гражданского общества Министерство юстиции утвердило новые

---

<sup>22</sup> Committee to Protect Journalists, "Getting Away with Murder 2009," March 23, 2009, <http://cpj.org/reports/2009/03/getting-away-with-murder-2009.php>.

<sup>23</sup> "Anna Politkovskaya: No Justice," Human Rights Watch, February 20, 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/02/20/anna-politkovskaya-no-justice>.

<sup>24</sup> 15 апреля 2009 г., [http://president.kremlin.ru/appears/2009/04/15/1436\\_type63378type82634\\_215115.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2009/04/15/1436_type63378type82634_215115.shtml).

<sup>25</sup> Выступление на II Общероссийском гражданском форуме 22 января 2008 г., [http://www.medvedev2008.ru/performance\\_2008\\_01\\_22.htm](http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm).

<sup>26</sup> "Medvedev becomes Russia's leader," *BBC News Online*, May 7, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7386940.stm>.

административные регламенты – через пять месяцев после обнародования их проектов для широкого обсуждения.<sup>27</sup> Несколько профильных российских экспертов представили свои подробные предложения, однако их тезис о необходимости коренного пересмотра, как представляется, привел к неоднозначным результатам. Как отмечал один из экспертов, Минюст перенес на проверки НПО ряд облегчающих положений, незадолго до того введенных в отношении коммерческих организаций, однако в части регистрации НПО «ни одно предложение правозащитников и лоббистов интересов российских НКО принято во внимание не было».<sup>28</sup>

### **Финансирование НПО: вопрос выживания**

Правительство не скрывает, что изменение в 2006 г. законодательства о неправительственных организациях преследовало, среди прочего, цель ужесточить контроль за получением НПО финансирования из-за рубежа, к чему власти стали особенно настороженно относиться после «цветных революций» в Грузии в 2003 г. и на Украине в 2004 г. Выше уже приводились обвинения НПО в подрывной деятельности вплоть до вербовки террористов. Даже Дмитрий Медведев во время своей избирательной кампании не удержался от намеков на то, что «финансируемые государством структуры типа Британского совета помимо общественно-просветительской функции выполняют массу других задач, не столь широко афишируемых. В том числе занимаются сбором информации, ведут разведывательную деятельность».<sup>29</sup>

### *Налоговый режим, включая налогообложение зарубежных грантов*

Логическим оформлением настороженности правительства в отношении зарубежного финансирования стало появление в июне 2008 г. постановления, сократившего со 101 до всего 12 перечень иностранных и международных организаций, гранты которых в России не облагаются налогом на прибыль.<sup>30</sup> Многие НПО и наблюдатели осудили новое

---

<sup>27</sup> Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утвержден приказом Минюста № 96 от 31 марта 2009 г.; Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержден приказом Минюста № 90 от 31 марта 2009 г.

<sup>28</sup> «Минюст принял новый Административный регламент по проверкам НКО», Открытое информационное агентство, 9 апреля 2009 г., <http://www.openinform.ru/news/survey/09.04.2009/11448>; «НКО России — снова в прошлом и пронумерованном виде», Открытое информационное агентство, 14 апреля 2009 г., <http://www.openinform.ru/news/survey/14.04.2009/11499>.

<sup>29</sup> Интервью журналу «Итоги» 18 февраля 2008 г., [http://www.medvedev2008.ru/live\\_press\\_18\\_02.htm](http://www.medvedev2008.ru/live_press_18_02.htm).

<sup>30</sup> Постановление Правительства РФ от 28 июня 2008 г. № 485 «О перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в

постановление как очередную попытку ослабить гражданское общество в России.<sup>31</sup> Директор российского отделения Всемирного фонда дикой природы, отмечал, что его следует рассматривать в контексте общего ужесточения условий работы гражданских организаций и что его появление стало «результатом действий спецслужб ..., которые уже добились введения практически полного контроля государства за деятельностью НПО».<sup>32</sup> Представитель одного из грантодателей, который предпочел говорить на условиях анонимности, назвал его «очевидной попыткой выставить нас за порог».<sup>33</sup> Президент Дмитрий Медведев, со своей стороны, еще в начале июня поддержал позицию правительства, заметив: «Не думаю, чтобы какая-либо развитая западная страна могла допустить такое тотальное вложение внешних капиталов в свой ‘третий сектор’».<sup>34</sup>

Цена вопроса – десятки миллионов долларов в виде грантов для российских НПО. Из перечня исключены такие крупнейшие доноры, как Всемирный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией, Фонд Макартура, Фонд Форда,<sup>35</sup> Всемирный фонд дикой природы и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. С 1 января 2009 г. получаемые от них гранты облагаются налогом на прибыль в размере 24%. На момент подготовки настоящего доклада, насколько известно, никаких изменений в перечень не вносилось.

В нескольких НПО Хьюман Райтс Вотч говорили, что опасаются полного прекращения грантового финансирования. Юлия Кондинская из томского фонда «Сибирь-СПИД-Помощь» отмечала, что теперь «львиная доля» грантов будет облагаться налогом и выражала неуверенность относительно перспектив финансирования ее собственной НПО с 2009 г.<sup>36</sup>

---

целях налогообложения в доходах российских организаций – получателей грантов», <http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2008/06/28/1108057.htm>.

<sup>31</sup> Charles Digges, Bellona, “Prime Minister Putin slaps tax on foreign NGOs in effort to purge Russia of foreign influence,” July 3, 2008, [http://www.bellona.org/articles/articles\\_2008/ngo\\_tax](http://www.bellona.org/articles/articles_2008/ngo_tax).

<sup>32</sup> Neil Buckley, “Putin acts to slash NGOs with tax breaks,” *Financial Times*, July 3, 2008, [http://www.ft.com/cms/s/0/f7010f0c-4923-11dd-9a5f-000077b07658.html?nclick\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/f7010f0c-4923-11dd-9a5f-000077b07658.html?nclick_check=1).

<sup>33</sup> Charles Digges, Bellona, “Prime Minister Putin slaps tax on foreign NGOs in effort to purge Russia of foreign influence,” July 3, 2008, [http://www.bellona.org/articles/articles\\_2008/ngo\\_tax](http://www.bellona.org/articles/articles_2008/ngo_tax).

<sup>34</sup> Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии 5 июня 2008 г., [http://president.kremlin.ru/appears/2008/06/05/1923\\_type63374type63376type63377\\_202133.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2008/06/05/1923_type63374type63376type63377_202133.shtml).

<sup>35</sup> В апреле 2009 г. Фонд Форда объявил о закрытии московского офиса и практически полном прекращении грантовой деятельности в России. Причины не назывались. Mike Spector, “Ford Foundation to Close Two Overseas Offices,” *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/article/SB124103990271770173.html>.

<sup>36</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Томск, 31 июля 2008 г.

Налогообложение НПО противоречит рекомендации Комитета министров Совета Европы 2007 г. о правовом статусе неправительственных организаций, где говорится, что «НПО должно оказывать содействие в выполнении ими своих задач через общественное финансирование и другие формы поддержки, такие как освобождение от налога на прибыль и других налогов».<sup>37</sup>

Позитивным следует считать упоминание в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. о необходимости налоговых льгот для НПО, «предоставляющих социальные услуги».<sup>38</sup> Остается неясным, однако, какие именно НПО имеются в виду и какие льготы им будут предоставляться. На практике многие НПО могут воспользоваться переходом на упрощенную схему налогообложения.<sup>39</sup> Профильные российские эксперты называют такой вариант «предпочтительным, поскольку по сравнению с обычным налоговым режимом это позволяет экономить на налогах».<sup>40</sup>

### *Утрата доступа к льготной аренде помещений*

Многие НПО могут также лишиться права на льготную аренду принадлежащих государству помещений в связи с поправками, принятыми в июне 2008 г.<sup>41</sup> Новая редакция закона «О защите конкуренции» запрещает властям предоставлять НПО помещения в аренду без проведения конкурса. На момент подготовки настоящего доклада в Госдуме в первом чтении были приняты поправки, возвращающие возможность внеконкурсного порядка для некоммерческих организаций.<sup>42</sup>

В принципе, нет таких стандартов, которые обязывали бы государственные или муниципальные органы предоставлять НПО скидки на аренду, однако в российской ситуации этот вопрос является весьма актуальным.

---

<sup>37</sup> Council of Europe Committee of Ministers, "Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe," October 10, 2007, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>.

<sup>38</sup> Стр. 70. Утверждена 17 ноября 2008 г., <http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2008/11/17/69b3495c378e451db8df6c3a265a755b.doc>.

<sup>39</sup> Предусмотрена для коммерческих и некоммерческих организаций, удовлетворяющих ряду критериев, в том числе годовой оборот не больше 15 млн. руб.

<sup>40</sup> Ramil Ahmetgaliev et al., *Nongovernmentals: A Decade of Survival* (Kazan: Fatherland, 2008), p. 117.

<sup>41</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 30 июня 2008 года N 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», <http://www.rg.ru/2008/07/02/soglasheniya-dok.html>.

<sup>42</sup> «Некоммерческим организациям разрешат арендовать помещения без торгов», Росбалт, 13 февраля 2009 г., <http://www.rosbalt.ru/2009/02/13/618192.html>.



Наши собеседники во многих НПО из различных российских регионов говорили, что пользуются льготной арендой помещений, которые находятся в муниципальной, региональной или федеральной собственности. К их числу относятся, например, хабаровская Ассоциация планирования семьи и новосибирская НПО «Гуманитарный проект», которая занимается пропагандой здорового образа жизни и оказывает поддержку ВИЧ-позитивным лицам.<sup>43</sup> Теперь им придется на равных участвовать в конкурсе с коммерческими организациями, способными предложить более высокую ставку. В связи с этим зам. директора «Гуманитарного проекта» Дмитрий Уфимцев опасался, что у него теперь возникнут проблемы с поиском подходящего и доступного по цене помещения.<sup>44</sup>

### *Политизированный подход к финансированию по линии Общественной палаты*

До недавнего времени многие НПО финансировались преимущественно или исключительно иностранными донорами, поскольку в России частное финансирование в целом большого развития не получило.<sup>45</sup> В последние годы финансовую поддержку неправительственному сектору стало оказывать правительство – через Общественную палату, созданную в 2004 г. президентом Владимиром Путиным в качестве площадки для диалога между обществом и государством.<sup>46</sup> Палата является консультативным органом, который дает заключения на законопроекты, отслеживает действия органов власти различного уровня и служит для правительства каналом обратной связи.

В 2008 г. Общественная палата на конкурсной основе распределила 1,5 млрд. рублей бюджетных средств (в 2007 г. – 1,25 млрд. руб., в 2006 г. – 250 млн. руб.)<sup>47</sup> Конкурс проводится уполномоченными НПО, которые отбирают грантополучателей и распределяют средства. Многие НПО с энтузиазмом восприняли эту инициативу правительства, однако у других имеются серьезные вопросы относительно связей операторов и победителей конкурса с властями и самого процесса распределения средств.

---

<sup>43</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ириной Таенковой (Ассоциация планирования семьи, Хабаровск, 24 сентября 2008 г.) и Дмитрием Уфимцевым («Гуманитарный проект», Новосибирск, 29 июля 2008 г.)

<sup>44</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Новосибирск, 29 июля 2008 г.

<sup>45</sup> По данным опроса группы «ЦИРКОН» 2008 г., только 3% респондентов в течение предыдущего года жертвовали деньги благотворительным и неправительственным организациям. «Общественная поддержка НПО в российских регионах: проблемы и перспективы», 10 июня 2008 г., таб. 2.1-2, [http://www.socpolitika.ru/files/8019/Report\\_Public\\_Opinion.pdf](http://www.socpolitika.ru/files/8019/Report_Public_Opinion.pdf).

<sup>46</sup> Палата состоит из 126 членов, треть которых отбирается президентом.

<sup>47</sup> Общественная палата РФ. Пресс-релиз для СМИ по конкурсу «НКО 2008», <http://www.oprf.ru/678/679/680/>.



Так, НПО «Сопrotивление», которое уполномочено заниматься выделением грантов Общественной палаты в области защиты прав человека и правового просвещения в 2009 г., представляется весьма позитивно настроенным по отношению к российским правоохранительным органам: на его сайте выражаются одобрение и поддержка позиции, практики и руководства силовых структур.<sup>48</sup> Еще один, и при этом самый значительный по объему распределяемых средств, оператор грантов на 2009 г. – это Национальный благотворительный фонд, создававшийся по инициативе В.Путина еще в 1999 г.<sup>49</sup>

Тесные связи с властями сами по себе не должны служить основанием для того, чтобы не допускать ту или иную НПО к конкурсу на получение бюджетного финансирования. Однако в случае с Общественной палатой наличие таких связей у операторов конкурса вызывало и продолжает вызывать обоснованные сомнения в их беспристрастном отношении к определенным НПО, таким как организации правозащитной направленности или просто неугодные властям. Такие вопросы особенно остро стояли в 2006 г., когда несколько известных правозащитных организаций подали заявки, но средств не получили.<sup>50</sup> В 2007 – 2008 гг. ситуация изменилась, однако наряду с правозащитниками бюджетные гранты получили и несколько известных прокремлевских организаций открыто политического характера. Так, в 2007 г. молодежное движение «Наши» получило 6 млн. руб. на организацию пресловутого двухнедельного летнего лагеря для активистов на Селигере.<sup>51</sup> В 2008 г. «Наши» получили 7,15 млн. руб. на очередной летний лагерь и 8 млн. – на другие образовательные мероприятия, что в совокупности составило около 1% годового объема всех грантов.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> 12 мая 2009 г. Хьюман Райтс Вотч обнаружила на сайте <http://www.soprotivlenie.org> многочисленные интервью и выступления генерального прокурора, президента и других официальных лиц, многие воспроизводились с соответствующих официальных сайтов.

<sup>49</sup> «Еженедельный журнал» 20 марта 2009 г., <http://ej.ru/?a=note&id=8907>. См. также: «Кто тратит „наши“ деньги», *Gazeta.ru*, 18 марта 2008 г., [http://www.gazeta.ru/politics/2009/03/18\\_a\\_2960225.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2009/03/18_a_2960225.shtml).

<sup>50</sup> В некоторых источниках приводятся ссылки на положение конкурсных требований 2006 г. о том, что соискатели должны иметь «опыт конструктивного взаимодействия с государственными и муниципальными структурами». «Независимая газета», 3 июля 2006 г., [http://www.ng.ru/politics/2006-07-03/3\\_cash.html](http://www.ng.ru/politics/2006-07-03/3_cash.html).

<sup>51</sup> См., в частности: «Ведомости», 27 июля 2007 г., <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2007/07/27/129985>; «„Наши“ освоили госбюджет», *Gazeta.ru*, 6 ноября 2007 г., [http://gazeta.ru/politics/2007/11/06\\_a\\_2292523.shtml](http://gazeta.ru/politics/2007/11/06_a_2292523.shtml).

<sup>52</sup> «„Наши“ получили от государства грант на 15 млн рублей и считают, что заслужили эти деньги», *NEWSru.com*, 1 ноября 2008 г., <http://www.newsru.com/russia/01nov2008/nashi.html>. Всего за несколько месяцев до получения грантов 2008 г. дальнейшее существование движения было под вопросом. «Коммерсантъ», 29 января 2008 г., <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=846635>.

## IV. Законодательство о неправительственных организациях

В конце 2005 г. были приняты и весной 2006 г. вступили в силу поправки в законы «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях».<sup>53</sup>

Новая редакция законодательства серьезно расширила рамки полномочий чиновников в том, что касается отказа НПО в регистрации, проверки их деятельности, требования отчетности и контроля за деятельностью иностранных организаций.<sup>54</sup> Эти туманно прописанные широкие дискреционные полномочия чреваты дискриминационным и произвольным применением; появление в конце марта 2009 г. новых административных регламентов не привело к кардинальному изменению ситуации (см. предыдущий раздел). Все это в сочетании с произвольным применением некоторых обременительных административных процедур создает угрозу как для свободы ассоциации применительно к созданию и деятельности НПО, так и для свободного выражения ими своей позиции.

В его нынешнем виде законодательство об НПО также явно противоречит рекомендации Комитета министров Совета Европы о правовом статусе неправительственных организаций, определяющей «минимальные стандарты в области создания, управления и общей деятельности НПО».<sup>55</sup>

В своем недавнем докладе Экспертный совет по неправительственному праву, созданный под эгидой Конференции международных НПО Совета Европы для оценки соответствия законодательства стран-членов стандартам СЕ и европейской практике, критически оценивает целый ряд аспектов российского законодательства, отмечая «необходимость его серьезного упрощения и придания ему большей однозначности».

---

<sup>53</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», опубликован 17 января 2006 г., вступил в силу 18 апреля 2006 г.

<sup>54</sup> В соответствии с новой редакцией законодательства власти получили широкие полномочия по запрещению полностью или частично тех или иных проектов работающих в России иностранных НПО и по ограничению финансирования с их стороны. Были также введены дополнительные требования по отчетности. Подробнее см. доклад Хьюман Райтс Вотч «Удушающая бюрократия», <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>55</sup> “Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe,” <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>. Рекомендация была принята Комитетом министров на основе проекта группы специалистов по правовому положению НПО и итогов третьего саммита глав государств и правительств стран – членов Совета Европы в 2005 г. Во многом она повторяет Основные принципы, касающиеся статуса неправительственных организаций в Европе, подготовленные Советом Европы как свод модельных практик регулирования НПО в интересах обеспечения свободы ассоциации и обеспечения возможностей для выполнения ими своих обязанностей. Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organizations in Europe, Council of Europe, November 13, 2002, [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/civil\\_society/basic\\_texts/Fundamental%20Principles%20E.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/civil_society/basic_texts/Fundamental%20Principles%20E.asp).

Отталкиваясь от двух важнейших положений рекомендации Комитета министров СЕ, экспертный совет указывает на то, что профильное российское законодательство «явно по ряду позиций не соответствует представлению о ‘гибком режиме регистрации юридического лица’ и о ‘легкости понимания и соблюдения’». <sup>56</sup> Эксперты пришли к заключению, что некоторые аспекты российского законодательства о неправительственных организациях, включая вопросы создания и регистрации НПО, нуждаются в реформировании. <sup>57</sup>

## Европейская конвенция о правах человека

Как член Совета Европы с 1997 г. и участник с 1998 г. Европейской конвенции о правах человека, Россия несет прямые и четкие обязательства в области уважения свободы ассоциации и свободы выражения мнений. ЕКПЧ и Международный пакт о гражданских и политических правах допускают только такие ограничения свободы ассоциации, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. <sup>58</sup> В своем нынешнем подходе к правозащитным НПО и социальным активистам эта норма, похоже, российскими властями избирательно игнорируется.

Российское правительство уже признавалось Европейским судом ответственным за нарушение права на свободу ассоциации применительно к двум религиозным организациям в обстоятельствах, которые во многом напоминают ситуацию с нынешней практикой применения законодательства к правозащитным и социальным НПО. <sup>59</sup> Использование законодательства об НПО для препятствования созданию и эффективной работе неправительственных организаций и введение таких административных и бюрократических требований, которые позволяют контролировать и сдерживать их деятельность, очевидно противоречит как принципам прецедентного права Европейского суда по делам о свободе ассоциации, так и обязательствам, имеющимся у

---

<sup>56</sup> Conference of INGOs of the Council of Europe, “First Annual Report: Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations,” OING Conf/Exp (2009) 1, January 2009, [http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2008.pdf](http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert_Council_NGO_Law_report_2008.pdf), para. 280.

<sup>57</sup> Ibid., para. 281. Все комментарии по российскому законодательству изложены в пп. 256 – 281.

<sup>58</sup> Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ратифицирована Россией 5 мая 1998 г.) Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (ратифицирован СССР 16 октября 1973 г.)

<sup>59</sup> *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, judgment of October 5, 2006; *Church of Scientology Moscow v. Russia*, judgment of April 5, 2007.

государства перед лицами, которые стремятся к созданию организаций и к руководству их деятельностью.<sup>60</sup>

Карательные и надзорные аспекты нового законодательства и практика его применения, как будет показано ниже, идут вразрез с международно-правовыми обязательствами России в области свободы выражения мнений и свободы ассоциации и негативно сказываются на реализации этих прав.

### **Передача НПО в ведение Министерства юстиции**

До 12 мая 2008 г. регистрация НПО и надзор за их деятельностью осуществлялись Федеральной регистрационной службой (Росрегистрация) и ее территориальными управлениями. Президентским указом от 12 мая 2008 г. эти функции были переданы Минюсту.<sup>61</sup> Окончательно передача полномочий по регистрации и контролю была оформлена президентским указом № 1079 от 14 июля 2008 г., изменившим Положение о Министерстве юстиции. Осенью 2008 г. появилось положение о Департаменте Минюста по делам НКО, а в конце марта 2009 г. – новые административные регламенты.

В российском неправительственном сообществе существовали различные предположения относительно того, насколько это повлияет на политику властей в отношении НПО, однако приводимые ниже факты свидетельствуют о том, что принципиальных изменений не произошло. Как отмечают профильные юристы, прежние нормы, которые вызывали столь широкую критику, продолжают действовать.<sup>62</sup> Во многом в прежнем составе во вновь созданный департамент Минюста по делам НКО перешли и сотрудники соответствующего ликвидированного департамента Росрегистрации.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Подробнее см.: *Хьюман Райтс Вотч*. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>61</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», <http://www.rg.ru/2008/05/13/struktura-vlasti-dok.html>. По информации Росрегистрации, у нее имелось 80 территориальных управлений, осуществлявших надзор за 227 577 организациями. Ранее Росрегистрацией публиковалась статистическая отчетность по работе с НПО. См., в частности соответствующую информацию на 1 января 2008 г.: [http://www.rosregistr.ru/docs/reg\\_nko\\_2007.xls](http://www.rosregistr.ru/docs/reg_nko_2007.xls). Статистику за 2008 или 2009 гг. на момент сдачи доклада в печать нам обнаружить не удалось.

<sup>62</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с адвокатом Межрегиональной ассоциации правозащитных организаций «АГОРА» Ильнуром Шапаровым. Москва, 17 ноября 2008 г.

<sup>63</sup> Например, такая ситуация наблюдается в управлении Минюста по Чувашии. Интервью Хьюман Райтс Вотч с Румией Багаудиновой и Анатолием Сафроновым. Чебоксары, 9 сентября 2008 г.

## Практика применения новой редакции законодательства об НПО

Соблюдение с весны 2006 г. новых требований оказалось для неправительственных организаций весьма обременительным. В докладе Хьюман Райтс Вотч «Удушающая бюрократия» (2008 г.) документировано, как громоздкие требования к регистрации и отчетности и предоставленные чиновникам дополнительные полномочия по контролю за НПО и вмешательству в их деятельность приводили к подрыву права на свободу ассоциации в России. В докладе отмечалось, что дополнительная нагрузка, связанная с усложнившейся процедурой регистрации, постоянные проверки, объемная отчетность и механизм предупреждений и ликвидации равнозначны избыточному вмешательству государства в деятельность гражданского общества. Во многих документированных случаях также складывалось впечатление, что власти использовали свои новые надзорные полномочия против активистов и организаций, которые занимаются острыми проблемами, получают финансирование из-за рубежа или так или иначе ассоциируются с политической оппозицией или считаются оппозиционно настроенными.

В апреле 2008 г. комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества провела слушания, посвященные нареканиям к работе Росрегистрации в области регистрации НПО и контроля за их деятельностью. Выступавшие критиковали акцент регулирующих органов на применение санкций и ликвидацию организаций. Как отмечал заместитель председателя комиссии Петр Шелищ, наблюдается явная тенденция, когда ФРС берет на себя роль защитника общества и государства от разного рода «вредных» организаций. Он призвал ФРС действовать строго в рамках очерченных законом полномочий.<sup>64</sup>

В апреле 2008 г. Росрегистрация обнародовала статистику о ситуации с регистрацией, предупреждениями и проверками.<sup>65</sup> Эти данные не содержат информации по существу дел, однако позволяют получить представление о масштабах проблемы. Материалы интервью Хьюман Райтс Вотч в 57 НПО из 10 российских регионов также свидетельствуют о том, что проблемы по-прежнему существуют и носят массовый характер.

В ряде приводимых ниже случаев НПО удавалось через суд добиться регистрации, отменить решение о приостановлении деятельности или противостоять другим проявлениям административного произвола. Однако обращение в суд должно быть

---

<sup>64</sup> Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества. Проверки НПО: конструктивность или тенденциозность? 9 апреля 2008 г.

<sup>65</sup> Сведения о деятельности территориальных органов Росрегистрации в сфере регистрации и контроля НКО на 1 января 2008 г., [https://www.rosregistr.ru/docs/reg\\_nko\\_2007.xls](https://www.rosregistr.ru/docs/reg_nko_2007.xls).

крайней мерой, в то время как общая ситуация свидетельствует о необходимости системных решений.

Во многих регионах, к тому же, подразделения Росрегистрации, как представляется, негативно настроены в отношении гражданского общества, вместо того, чтобы содействовать его развитию и независимости. Как говорил на слушаниях в апреле 2008 г. член Общественной палаты Олег Зыков, складывается впечатление, что проверяющие забывают об изначальной цели проводимой проверки, в то время как она должна отвечать интересам развития и гражданского общества, и государства.<sup>66</sup> При этом опыт отдельных регионов, таких как Чувашия, свидетельствует о том, что регистрирующие и другие государственные органы в состоянии нивелировать недостатки законодательства и активно помогать гражданским организациям (см. ниже).

### *Регистрация*

В большинстве случаев НПО обязаны зарегистрироваться в течение трех месяцев с момента создания, однако эта процедура сложна для понимания, избыточно обременительна и может затянуться надолго.<sup>67</sup> Новая редакция законодательства привела к ее дальнейшему усложнению и росту связанных с этим издержек, поскольку теперь лишь немногие НПО могут обойтись без помощи профессионального юриста. Те, у кого нет возможности оплачивать такие услуги, рискуют подать неправильно оформленные документы, которые у них не примут уже на первом этапе, и им придется тратить немалое время на переделку и повторную сдачу бумаг, вносить исправления и каждый раз платить регистрационный сбор. Уже зарегистрированные НПО обязаны в сжатые сроки подавать дополнительные документы при любых организационных изменениях, таких как смена директора. Невозможность в рабочем порядке исправить ошибки или недоработки в регистрационных документах эксперты Совета Европы называют «явным процедурным недостатком».<sup>68</sup>

Процесс регистрации НПО оказывается значительно более долгим, громоздким и дорогостоящим, чем в случае с коммерческой организацией, что несправедливо ставит первую в неравные условия и противоречит рекомендации Комитета министров СЕ. Эксперты Совета Европы указывают, что «двухмесячный срок на обработку заявки не

---

<sup>66</sup> Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества. Проверки НПО: конструктивность или тенденциозность? 9 апреля 2008 г.

<sup>67</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

<sup>68</sup> Conference of INGOs of the Council of Europe, "First Annual Report: Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations," [http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2008.pdf](http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert_Council_NGO_Law_report_2008.pdf), para. 274.

может быть признан оперативным и разумным», тем более на фоне установленного для коммерческих организаций пятидневного срока регистрации.<sup>69</sup> Как отмечает Международный центр некоммерческого права, действующее законодательство «серьезно ограничивает права при регистрации НПО», поскольку основания для отказа являются «необоснованно широкими по сравнению с коммерческими организациями», «неконкретными» и «допускающими широкое толкование».<sup>70</sup> Затраты на регистрацию НПО также превышают затраты на регистрацию коммерческой организации. Одним из исследований было установлено, что в случае с НПО юридическое сопровождение обходится на 40% дороже, а сам процесс занимает в два раза больше времени.<sup>71</sup>

В регистрации НПО может быть отказано по любому из туманно сформулированных оснований, причем некоторые из них, по мнению экспертов Совета Европы, «не могут рассматриваться как приемлемые».<sup>72</sup> В частности, может иметь место ссылка на то, что «документы оформлены ненадлежащим образом» или, что цели и задачи организации «противоречат Конституции и законодательству Российской Федерации».<sup>73</sup>

Представляется, что обременительный порядок регистрации оказывается серьезной проблемой для многих НПО и тех, кто хотел бы зарегистрировать организацию. Как следует из статистических данных ФРС за 2007 г., территориальными подразделениями было отказано в регистрации 11 тыс. организаций. В 10 регионах процент отказов превышал 20%, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области этот показатель составил 35%.

#### *Неоправданно серьезные последствия технических ошибок*

Незначительные ошибки в документах могут приводить к избыточно карательным последствиям вплоть до отказа в регистрации и необходимости повторной подачи заявки и уплаты регистрационного сбора.

---

<sup>69</sup> Ibid., para. 273.

<sup>70</sup> International Center for Nonprofit Law, “Analysis of the law, regulating the activity of noncommercial and commercial organizations in the Russian Federation,” [http://www.lawcs.ru/doc/law/NGO\\_and\\_CO\\_Comparative\\_Analysis\\_RF.doc](http://www.lawcs.ru/doc/law/NGO_and_CO_Comparative_Analysis_RF.doc).

<sup>71</sup> Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms at the State University – Higher School of Economics, Department of the Applied Institutional Economics and Laboratory for the Institutional Analysis at the Economic Faculty of Moscow State University, Institute for National Project «Social Contract», Institute for Civil Analysis with the support of Levada Analytical Center, “Economic Consequences of the New Russian NGO Legislation,” May 20, 2007, в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>72</sup> Conference of INGOs of the Council of Europe, “First Annual Report: Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations,” [http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2008.pdf](http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert_Council_NGO_Law_report_2008.pdf), para. 275.

<sup>73</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», статьи 2(б) и 3(9). В регистрации может быть отказано, в частности, если учредительные документы не прошиты или не пронумерованы. Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утвержден приказом Минюста № 96 от 31 марта 2009 г., пп. 23 – 24.



Анализ статистики отказов в Республике Саха (Якутия) и Чувашии показывает, что ошибки при подготовке документов допускаются достаточно часто. Так, в Якутии документы нередко не прошиваются, не подписываются или подаются без указания даты и места учредительного собрания.<sup>74</sup>

Учитывая их повторяющийся и зачастую чисто технический характер, такие ошибки можно было бы разумно предупредить, наладив разъяснительную работу, обеспечив сопровождение со стороны регистрирующего органа в течение всего процесса регистрации и разработав типовые документы. Именно это рекомендуют эксперты Совета Европы, указывающие на необходимость государственного содействия регистрации в условиях юридической и административной сложности этой процедуры в России. По их мнению, такое содействие должно осуществляться в форме «специальной службы, которая предоставляла бы соответствующую поддержку и информацию, и различных механизмов повышения грамотности, таких как размещение в интернете заполненных образцов документов».<sup>75</sup>

В некоторых территориальных регистрирующих органах требование к оформлению документов «в надлежащем порядке» понимается слишком буквально – вплоть до незначительных опечаток или ошибок в форматировании.<sup>76</sup> Хьюман Райтс Вотч рассказывали, как в Александровском районе Томской области областной Ассоциации коренных малочисленных народов Севера «Колта-Куп» семь раз отказывали в регистрации отделения,<sup>77</sup> в том числе на основании того, что указанное в заявке название было не на русском языке. В итоге регистрация все же была получена.

Как отмечал в интервью Хьюман Райтс Вотч председатель исполкома Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока Дмитрий Бережков, в прошлом также руководитель камчатского этно-экологического информационного центра «Лач», с трудностями при регистрации и представлении отчетов сталкиваются многие организации коренных народов, поскольку «вообще

---

<sup>74</sup> УФС по Республике Саха (Якутия). Информация о наиболее типичных ошибках, допускаемых заявителями при подаче документов на государственную регистрацию некоммерческих организаций, являющихся основаниями для отказа в государственной регистрации (за 2007 г.), <http://rosreg.sakha.ru/files/tiposch.doc>. Аналогичный материал публиковался УФС по Чувашской Республике.

<sup>75</sup> Conference of INGOs of the Council of Europe, “First Annual Report: Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations,” [http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2008.pdf](http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert_Council_NGO_Law_report_2008.pdf), para. 281.

<sup>76</sup> В докладе «Удушающая бюрократия» Хьюман Райтс Вотч был документирован случай, когда воронежскому фонду «За экологическую и социальную справедливость» отказали в перерегистрации из-за отсутствия колонтитула на одной из 15 страниц.

<sup>77</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем Ассоциации коренных малочисленных народов Севера в Томской области «Колта-Куп» Полиной Шубаевой. Томск, 31 июля 2008 г.



непонятно, как составлять отчеты» и заявки, а подача документов из сельской местности может оказаться сложным делом. По его словам, помощи со стороны регистрирующих органов ждать не приходится: когда организация подает заявку, ее нередко «возвращают без объяснений, просто ‘ваши документы не соответствуют’. Тогда приходится искать юриста. В городе можно сходить, выяснить, что именно не соответствует. А в тайге или в тундре спросить не у кого».

Бережков говорит, что 2007 г. нескольким местным НПО на Камчатке потребовалось на регистрацию примерно полтора года из-за того, что документы несколько раз возвращали. В малонаселенных регионах сама подача заявки может потребовать значительных расходов, поскольку для этого нужно ехать в центр, «а из некоторых районов это 20 – 30 тысяч» рублей.<sup>78</sup>

В России отказ в регистрации для ассоциаций коренных народов чреват не только дополнительным прохождением административных процедур и накладными расходами: незарегистрированные объединения не имеют права заниматься традиционной хозяйственной деятельностью, такой как рыболовство или оленеводство. Ограничение доступа к природным ресурсам и территории Бережков называет «самой большой проблемой коренных народов в России».<sup>79</sup> В Томской области без регистрации невозможно получить лицензию на промышленный вылов рыбы, который является традиционным источником средств к существованию. Как отмечают в областной ассоциации «Колта-Куп», «когда людям запрещают ловить рыбу ..., у них весь уклад жизни ломается, они не могут себя прокормить, не могут вести привычный образ жизни».<sup>80</sup>

### **Другие основания отказа в регистрации**

Отказ в регистрации также может произвольно применяться в качестве репрессивной меры против определенных гражданских инициатив или организаций. Поскольку сама процедура, как правило, является непрозрачной, а основания для отказа сформулированы нечетко, действительные причины отказа той или иной НПО могут так и остаться неизвестными.

---

<sup>78</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Москва, 2 октября 2008 г. Во многих регионах документы могут быть направлены по почте, однако они должны быть нотариально заверены. Как говорит Бережков, на Камчатке к нотариусу приходится ездить в Петропавловск.

<sup>79</sup> Там же.

<sup>80</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем Ассоциации коренных малочисленных народов Севера в Томской области «Колта-Куп» Полиной Шубаевой. Томск, 31 июля 2008 г.

УФРС по Московской области в течение трех лет упорно отказывалось регистрировать «Антифашистский союз» - базирующуюся в Егорьевске - НПО, которая занимается проблемами дискриминации и ксенофобии, несмотря на судебные решения и внутриведомственное информационное письмо.<sup>81</sup> История началась в 2005 г., когда этой НПО впервые отказали в регистрации на том основании, что местоположением постоянно действующего органа была указа квартира ее учредителя. Впоследствии внутриведомственным информационным письмом такой вариант был признан допустимым.

В июне 2007 г. Егорьевский городской суд признал отказ в регистрации «Антифашистского союза» незаконным.<sup>82</sup> На требование зарегистрировать НПО на основании решения суда в областном УФРС предложили заново уплатить сбор и представить все документы, уже по новой форме. В разъяснении от июня 2008 г. Егорьевский городской суд подтвердил свое решение годичной давности и обязал УФРС зарегистрировать НПО по первоначально поданным документам. Из-за отсутствия подтверждения УФРС о получении разъяснения решение вопроса в очередной раз было затянуто. Как указывает Европейский суд по правам человека по аналогичным делам, такое затягивание является нарушением статьи 11 Европейской конвенции.<sup>83</sup>

В итоге в феврале 2009 г. «Антифашистский союз» был зарегистрирован. Как отмечала в связи с этим руководитель НПО Авелина Лобжанидзе: «Дело дошло до той стадии, когда у них уже больше не оставалось возможностей уклоняться. У нас было не только решение суда в нашу пользу, но и разъяснение этого решения, в котором прямо говорилось, что они не имеют права больше выдвигать какие-то возражения и обязаны [зарегистрировать]».<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с директором «Антифашистского союза» Авелиной Лобжанидзе, по телефону, 13 ноября 2008 г. По данным российского Уполномоченного по правам человека, примерно 80% жалоб, поступающих из России в Европейский суд, связаны с невыполнением судебных решений. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 г., <http://www.rg.ru/2008/03/14/doklad-dok.html>. На 1 января 2009 г. в Европейском суде ожидало рассмотрения 27 250 жалоб из России. The European Court of Human Rights: Some Facts and Figures 1959 - 2009," April 2009, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/65172EB7-DE1C-4BB8-93B1-B28676C2C844/o/FactsAndFiguresEN.pdf>, p. 4.

<sup>82</sup> «Новая газета», 18 июля 2008 г., <http://www.novayagazeta.ru/news/294625.html>. Решение Егорьевского городского суда от 6 июня 2007 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>83</sup> Европейский суд неизменно исходит из того, что отказ предоставить статус юридического лица тому или иному объединению равнозначен вмешательству в право заявителей на свободу ассоциации, гарантированному статьей 11 Европейской конвенции о правах человека. См. решения: *Ramzanova and others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, Judgment of 01 February 2007; *Gorzelik and Others v. Poland*, no. 44158/98, Judgment of 17 February 2004; *APEH Őld ztteinek Sz vets ge and Others v. Hungary*, no. 32367/96, Judgment of 31 August 1999; *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Judgment of 10 July 1998, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>84</sup> Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с А.Лобжанидзе 5 марта 2009 г.

В Тюмени местное управление ФРС неоднократно и необоснованно отказывалось регистрировать НПО «Радужный дом», которая занимается защитой прав ЛГБТ.<sup>85</sup> Власти ссылались на то, что «деятельность Организации ... может повлечь подрыв безопасности российского общества и государства», поскольку «подрываются духовные ценности общества». О намерении властей и дальше не допускать регистрации НПО свидетельствовало прошедшее в августе 2007 г. в СМИ сообщение о том, что в тюменском УФРС намерены изыскать новые способы для отказа, даже если «Радужный дом» получит решение суда.<sup>86</sup>

В сентябре 2008 г. «Радужный дом» обратился с жалобой в Европейский суд, заявив о нарушении права на справедливый суд и на свободу ассоциации, а также о дискриминационном характере отказа в регистрации.<sup>87</sup>

Недавняя регистрация ЛГБТ-организации в Санкт-Петербурге – первый случай такого рода со времени появления новой редакции законодательства об НПО,<sup>88</sup> позволяет надеяться на то, что опыт «Радужного дома» останется в прошлом.

### **Осуществление деятельности без регистрации**

Те группы, которые не хотят обременять себя громоздкой отчетностью и становиться объектом пристального надзора со стороны регистрирующего органа, могут, в принципе, работать без образования юридического лица. По мнению экспертов Совета Европы, такие группы пользуются теми же международными гарантиями свободы ассоциации, что и официально зарегистрированные.<sup>89</sup> Отсутствие регистрации и связанного с этим контроля со стороны государства могло бы оказаться для многих привлекательным, если бы не возникающие при этом проблемы, которые не позволяют осуществлять очень многие виды деятельности. Так, незарегистрированные группы практически не могут вести финансово-хозяйственную деятельность, взаимодействовать с властями или издавать публикации. Эксперты Совета Европы указывают, что некоторые из этих

---

<sup>85</sup> Подробнее см.: *Хьюман Райтс Вотч*. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>86</sup> «Коммерсантъ», 21 августа 2007 г., <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=797044>.

<sup>87</sup> Жалоба подана на нарушение статей 6-1, 11, 13 и 14 Европейской конвенции. *ООО Raduznyy Dom and Others v. Russia*, No. 12200/08, в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>88</sup> «Впервые в России зарегистрирована организация, в официальном названии которой есть аббревиатура ЛГБТ», Ресурсный центр по правам человека, 11 февраля 2009 г., [http://www.hrrcenter.ru/rngo/news/index.php?ELEMENT\\_ID=2310](http://www.hrrcenter.ru/rngo/news/index.php?ELEMENT_ID=2310).

<sup>89</sup> Conference of INGOs of the Council of Europe, “First Annual Report: Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations,” [http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2008.pdf](http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Expert_Council_NGO_Law_report_2008.pdf), para. 16.

ограничений противоречат принципам, вытекающим из права на свободное выражение мнений.<sup>90</sup>

Не имея юридического лица, группа не может открыть банковский счет и фактически отсекается от грантового финансирования. Казанский активист Герман Алеткин, работающий с призывниками и выступающий за соблюдение права на альтернативную службу, рассказывал Хьюман Райтс Вотч о проблемах с получением грантов в отсутствие регистрации в качестве юридического лица. Другая проблема связана с традиционным нежеланием властей общаться с отдельными гражданами, хотя ситуация может различаться в зависимости от региона и ведомства. По словам Алеткина, его не допускали на некоторые официальные заседания и мероприятия местной администрации, но, «когда работаешь с военкоматами или призывными комиссиями, вопросов не возникает».<sup>91</sup> В Томске нам сообщали, что власти отказывались общаться с незарегистрированными группами, которые занимаются вопросами социально-экономического развития.<sup>92</sup>

### *Проверки НПО*

Проверки НПО имеют право проводить самые различные государственные инстанции – от налоговой службы до пожарной инспекции. Министерство юстиции проводит проверки на соответствие деятельности, в том числе финансово-хозяйственной, учредительным документам и имеет для этого широкие полномочия. Проверки могут быть плановыми и внеплановыми, хотя и те, и другие часто оказываются неожиданностью для организации, поскольку планы проверок публикуются далеко не всегда.<sup>93</sup> По данным ФРС, в 2007 г. ее территориальными органами была проведена 13 381 проверка НПО.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Эксперты также отмечают, что российский подход, когда незарегистрированным группам предоставляются только строго определенные права, «представляется неоправданно ограничительным и противоречащим духу существующих международных стандартов». *Ibid.*, para. 263.

<sup>91</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Казань, 23 апреля 2008 г. Собеседник отмечал, что другие активисты «завидуют» ему, поскольку ему не приходится отчитываться перед властями.

<sup>92</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем Ассоциации коренных малочисленных народов Севера в Томской области «Колта-Куп» Полиной Шубаевой. Томск, 31 июля 2008 г.

<sup>93</sup> Как утверждал в свое время А.Степанов, занимавший тогда должность начальника управления ФРС по работе с НКО, Росрегистрация и ее территориальные управления публиковали планы проверок на 2007 г. См.: Тезисы выступления начальника Управления методического обеспечения и контроля в сфере государственной регистрации и деятельности некоммерческих организаций Федеральной регистрационной службы А.В.Степанова на совещании с представителями общероссийских общественных и международных объединений, на тему «Актуальные вопросы взаимодействия уполномоченного органа и общественных объединений» 30 мая 2007 г., <http://www.rosregistr.ru/index.php?menu=152000000&id=3314>. Однако, как отмечается в заключительной части данного раздела, далеко не все территориальные управления имеют свой сайт или публикуют на нем планы проверок.

<sup>94</sup> Информация о работе территориальных органов Росрегистрации в сфере регистрации и контроля за некоммерческими организациями на 1 января 2008 г., [https://www.rosregistr.ru/docs/reg\\_nko\\_2007.xls](https://www.rosregistr.ru/docs/reg_nko_2007.xls).

Опасения, что первоочередным объектом проверок и последующей ликвидации становятся НПО, которые занимаются острыми проблемами или получают зарубежное финансирование, подтверждаются опытом по меньшей мере нескольких организаций. Так, общероссийское движение «За права человека» объединяет организации, занимающиеся вопросами коррупции, правами детей и пенсионеров и правами арендаторов. Руководитель тюменского отделения движения Вадим Постников в интервью Хьюман Райтс Вотч не исключал, что проверка в феврале 2008 г. могла быть следствием его обращений в прокуратуру с жалобами на коррупцию в местном подразделении Росрегистрации, занимавшееся оформлением сделок с недвижимостью.<sup>95</sup> В сентябре того же года организация была ликвидирована по иску областного УФРС (см. ниже).

Неоднократно проверялся также Чеченский комитет национального спасения, который занимается сбором и распространением информации о ситуации с правами человека в Чечне и Ингушетии (подробнее см. ниже).

### **Предмет проверок**

При проверке регистрирующим органом соблюдения действующего законодательства той или иной неправительственной организацией остается, как правило, неясным, по каким критериям отбираются конкретные нормативные акты. В соответствии с Положением о Департаменте Минюста по делам НКО проверяется соответствие деятельности законодательству Российской Федерации в целом,<sup>96</sup> при выявлении нарушений, не входящих в компетенцию Минюста, информация в течение пяти дней передается профильному ведомству.<sup>97</sup> Наблюдатели отмечают, что Росрегистрация традиционно максимально широко трактовала свои контрольные полномочия, нередко проверяя исполнение законов вне сферы своей компетенции. На слушаниях в Общественной палате в апреле 2008 г. несколько выступавших резко критиковали

---

<sup>95</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 12 ноября 2008 г. НПО утверждала, что регистрационная служба незаконно передала здание молодежного центра его коммерческому конкуренту. Первая жалоба была подана в 2006 г., в октябре 2007 г. НПО опубликовала соответствующую статью в местной газете. Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с В.Постниковым 13 мая 2009 г.

<sup>96</sup> Положение о Департаменте по делам НКО, сентябрь 2008 г., [http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/Polozhenie\\_o\\_Departamente\\_NKO\\_\(11.09.2008\).doc](http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/Polozhenie_o_Departamente_NKO_(11.09.2008).doc).

<sup>97</sup> Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержден приказом Минюста от 31 марта 2009 г. № 90, п. 6.

практику Росрегистрации по проверке, наказанию и ликвидации организаций на основании «самовольного» толкования закона.<sup>98</sup>

Одна из претензий состояла в том, что во многих случаях проверяющие устанавливали факт осуществления «образовательной деятельности» без лицензии со всеми вытекающими последствиями.<sup>99</sup> Росрегистрация трактовала «образовательную деятельность» самым широким образом, включая плановые семинары или тренинги для волонтеров. В результате многие НПО оказывались в ситуации, когда фактически не могли заниматься своей, едва ли не основной, работой, не получив соответствующую лицензию. На слушаниях в Общественной палате приводилась ситуация с петербургской НПО, которой вменялось осуществление незаконной образовательной деятельности в связи с проведением тренингов для волонтеров по работе с группами риска (слушателям выдавались сертификаты). При этом представитель Росрегистрации в обоснование правомерности претензий указывал на то, что на выдававшемся слушателям документе присутствовало слово «сертификат».<sup>100</sup>

Адвокаты, занимающиеся делами НПО, указывают на два случая, когда в ходе проверки регистрирующим органом поднимались вопросы нарушения трудового и налогового законодательства, надзор за соблюдением которого осуществляют, соответственно, Роструд и налоговые органы.<sup>101</sup>

Как следует из информации, размещенной на сайте управления Минюста по Республике Бурятия, в сентябре – октябре 2008 г. оно планировало провести 18 совместных проверок с ФСБ и/или МВД. Однако это, как представляется, противоречит собственному административному регламенту Минюста, который гласит, что

---

<sup>98</sup> *Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества. Проверки НПО: конструктивность или тенденциозность? 9 апреля 2008 г.*

<sup>99</sup> Закон «Об образовании» определяет образование как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом».

<sup>100</sup> *Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества. Проверки НПО: конструктивность или тенденциозность? 9 апреля 2008 г.* Как отмечала директор Центра социально-трудовых прав Елена Герасимова, такая широкая трактовка может привести к тому, что лицензию на образовательную деятельность придется получать организациям, которые проводят семинары для будущих матерей или групповое обсуждение книг.

<sup>101</sup> Речь идет о Читинском правозащитном центре, который в 2008 г. получил предупреждение о нарушении трудового законодательства, и рязанском обществе «Мемориал», годом ранее получившем предупреждение о нарушении налогового законодательства. Ahmetgaliev et al., *Nongovernmentals: A Decade of Survival*, p. 147.

государственная функция по контролю осуществляется «гражданскими служащими Минюста России» и «в соответствии с принципом презумпции добросовестности НКО».<sup>102</sup>

Результаты обследования НПО, проводившегося Международным центром некоммерческого права, свидетельствуют о том, что с появлением в 2006 г. новой редакции законодательства область проверки «существенно расширилась». Приводятся ссылки на слова сотрудников НПО о том, что чиновники при проведении проверок «стали затребовать и пытаться проверить ‘всё’».<sup>103</sup>

### **Углубленный характер проверок**

Как отмечают во многих НПО, проводимые регистрирующим органом проверки не ограничиваются соблюдением широкого и непредсказуемого набора нормативно-правовых актов. При этом запрашивается большой объем информации, на подготовку которой организациям приходится тратить значительное время.

Не так давно в Санкт-Петербурге суд признал необоснованным требование местного управления Росрегистрации о представлении «всех» документов, хотя в российской судебной системе прецедент и не имеет обязательной силы. В предыдущем докладе Хьюман Райтс Вотч приводилась ситуация вокруг петербургской НПО «Гражданский контроль», которая занимается вопросами правоохранительных органов и армии. В ходе проверки регистрационная служба потребовала предоставить всю исходящую переписку организации. «Гражданский контроль» обратился в суд с иском о необоснованности требования и превышении полномочий. 29 октября 2008 г. Санкт-Петербургский городской суд подтвердил правомерность возражений НПО, отметив, что «требование предоставить всю исходящую корреспонденцию ... противоречит презумпции добросовестности», поскольку в такой ситуации регистрационная служба фактически могла бы выискивать нарушения, не имея заранее информации об их наличии.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержден приказом Минюста от 31 марта 2009 г. № 90, пп. 3 - 4.

<sup>103</sup> International Center for Nonprofit Law, “Analysis of the Impact of Recent Regulatory Reforms on Non-commercial Organizations and Public Associations in Russia,” December 2007, [http://www.icnl.org/knowledge/library/download.php?file=Russia/ICNL\\_MTT\\_Report\\_EN.pdf](http://www.icnl.org/knowledge/library/download.php?file=Russia/ICNL_MTT_Report_EN.pdf), p. 5.

<sup>104</sup> «“Гражданский контроль” отстоял в суде право частной переписки», Фонтанка.ру, 30 октября 2008 г., <http://www.fontanka.ru/2008/10/30/039/>. Решение суда No. 33-12016/2008 от 29 октября 2008 г. в досье Хьюман Райтс Вотч.



Уже после выхода доклада «Удушающая бюрократия» Хьюман Райтс Вотч стало известно о всеобъемлющей проверке регистрационной службой в 2007 г. томской НПО «Сибирь-СПИД-Помощь» (работает в области помощи ВИЧ-позитивным лицам и просвещения о профилактике ВИЧ/СПИДа). Ее директор Юлия Кондинская рассказывала, как во время проверки всем четверым сотрудникам в течение двух недель пришлось большую часть времени тратить на выполнение требований проверяющих, которые касались «абсолютно всего, что связано с бухгалтерией, договорами, внутренними документами, командировками ..., со всеми нашими программами – начиная с бюджета и кончая докладами и материалами, которые мы готовили в рамках этих программ... Объем [документов], конечно, огромный».<sup>105</sup>

### **Большая продолжительность и взаимное наложение проверок**

По закону продолжительность любой проверки не может превышать два месяца. Плановая проверка проводится не чаще одного раза в три года, однако число внеплановых проверок не ограничивается.<sup>106</sup> В результате НПО может проверяться фактически постоянно.<sup>107</sup>

С 2005 г. до середины 2008 г. НПО «Чеченский комитет национального спасения» проверяли УФРС по Республике Ингушетия, пожарные, МВД и прокуратура.<sup>108</sup> Две проверки УФРС проводились практически одна за другой: в марте и августе 2007 г. (вторая была внеплановой – см. ниже).

По итогам пожарной проверки арендуемого офисного помещения в мае 2007 г. ЧКНС был оштрафован за выявленные нарушения. В июне 2007 г. Арбитражный суд РИ отменил решение о наложении взыскания на НПО, признав ответственным за пожарное состояние помещения его собственника. С 15 апреля по 15 мая 2008 г. ЧКНС проверяло управление по борьбе с организованной преступностью на предмет нецелевого использования средств.<sup>109</sup> В течение всего 2005 г. прокуратура проводила проверку соблюдения законодательства о борьбе с экстремизмом, окончательно дело было

---

<sup>105</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Томск, 31 июля 2008 г.

<sup>106</sup> Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержден приказом Минюста от 31 марта 2009 г. № 90, п. 14.

<sup>107</sup> *Хьюман Райтс Вотч*. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г.,

<http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>108</sup> «ЧКНС заявляет о продолжительных преследованиях со стороны властей», «Кавказский узел», 27 февраля 2008 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/newstext/news/id/1208426.html>.

<sup>109</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем ЧКНС Русланом Бадаловым, по телефону, 25 ноября 2008 г.



закрыто только в сентябре 2008 г.<sup>110</sup> По итогам некоторых проверок выносились предупреждения, однако никаких уголовных или серьезных административных обвинений в адрес организации так и не последовало.

### **Произвольные основания для внеплановых проверок**

В соответствии, как с прежним административным регламентом (ФРС), так и с действующим (Минюст), предусмотрено проведение внеплановых проверок на основании информации, полученной от других государственных органов или граждан.<sup>111</sup> Так, внеплановой была вторая проверка Чеченского комитета национального спасения - в августе 2007 г., которая, по сведениям, проводилась по запросу УФСБ по РИ. В УФСБ предполагали, что ЧКНС занимается сбором «негативной информации» об Ингушетии и России в целом для возможного использования иностранными правительствами или публикации на оппозиционном сайте Ингушетия.Ру.<sup>112</sup> (О последовавшем предупреждении и судебном деле см. ниже.)

Как сообщили Хьюман Райтс Вотч в управлении Минюста по Чувашии, соответствующий территориальный орган обязан проводить проверку поступающей информации или жалоб вне зависимости от того, насколько они представляются обоснованными.<sup>113</sup> Исключение составляют только анонимные обращения, которые не могут служить основанием для проверки.<sup>114</sup>

Такая ситуация создает возможности для злоупотреблений с целью инициировать необоснованные или карательные проверки.

---

<sup>110</sup> Там же. Прокурорская проверка была инициирована ФСБ.

<sup>111</sup> Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержден приказом Минюста от 31 марта 2009 г. № 90, п. 22.

<sup>112</sup> «ЧКНС: инициатором внеплановой проверки организации оказалось УФСБ по Ингушетии», «Кавказский узел», 28 февраля 2008 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/printnews/news/id/1208496.html>.

<sup>113</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Румией Багаудиновой и Анатолием Сафроновым. Чебоксары, 9 сентября 2008 г.

<sup>114</sup> Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержден приказом Минюста от 31 марта 2009 г. № 90, п. 22.

## Предупреждения

Нередко проверка завершается вынесением предупреждения, во многих случаях – за незначительные административные нарушения. Предупреждение также может быть вынесено за осуществление деятельности, противоречащей уставным целям; в случае получения двух таких предупреждений или «систематического» осуществления такой деятельности организация может быть ликвидирована.<sup>115</sup> Как следует из статистики Росрегистрации, за 2007 г. ее территориальными органами было вынесено 45 920 предупреждений.

В докладе «Удушающая бюрократия» приводилось несколько случаев, когда регистрационная служба выносила предупреждения необоснованно или на основании произвольного толкования документов проверяемой организации.<sup>116</sup>

Так, по итогам проверки в августе 2007 г. УФРС по РИ вынесло предупреждение «Чеченскому комитету национального спасения» за непредставление документов.<sup>117</sup> Как сообщил Хьюман Райтс Вотч его директор Руслан Бадалов, в акте УФРС указала, что НПО оказывала противодействие проведению проверки.<sup>118</sup> ЧКНС оспорил предупреждение в суде, ссылаясь на то, что сотрудники УФРС появлялись в офисе без предупреждения, когда там никого не было или когда бухгалтер был в отпуске.<sup>119</sup> В НПО также считали, что УФРС нарушила порядок проведения проверок, заблаговременно не уведомив о ее начале и не имея достаточных оснований для ее проведения.<sup>120</sup> В итоге 12 сентября 2008 г. Назрановский районный суд признал акт проверки и предупреждение незаконными, 22 января 2009 г. Верховный суд РИ оставил это решение в силе.<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», статьи 2(8), 3(10). Статьей 4 того же закона было внесено изменение в статью 61 Гражданского кодекса, в соответствии с которым, в частности, организация может быть ликвидирована «при систематическом осуществлении некоммерческой организацией, в том числе общественной или религиозной организацией (объединением), благотворительным или иным фондом, деятельности, противоречащей ее уставным целям».

<sup>116</sup> Так, в Санкт-Петербурге Росрегистрация квалифицировала получение НПО «Гражданский контроль» грантового финансирования как коммерческого (рекламного), поскольку организация называла грантодателей в своих публикациях. См.: *Хьюман Райтс Вотч*. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>117</sup> «Когда нет законных оснований, в ход идут противоправные действия, или о том, как хотят ликвидировать РОД ЧКНС», заявление ЧКНС от 14 декабря 2007 г., <http://www.savechechny.narod.ru/zajav/zajav159.htm>.

<sup>118</sup> Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч 21 марта 2008 г., интервью с Русланом Бадаловым, по телефону, 25 ноября 2008 г.

<sup>119</sup> Жалоба от 25 декабря 2007 г., в досье Хьюман Райтс Вотч; материалы электронной переписки с Русланом Бадаловым 16 марта 2009 г.

<sup>120</sup> На тот момент действовал порядок проведения проверок, установленный приказом Минюста № 222 от 11 июля 2006 г., п. 16.

<sup>121</sup> «В Ингушетии суд удовлетворил иск ЧКНС к регистрационной службе», «Кавказский узел», 16 сентября 2008 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/newstext/news/id/1229033.html>.

Хотя ЧКНС и некоторым другим НПО время от времени удается отстоять в суде свои права в отношениях с регистрирующими органами, судебные дела обычно тянутся месяцами, и не у всех групп есть финансовые и человеческие ресурсы для этого. Выше уже отмечалось, что требуется системное ограничение произвола исполнительной власти, чтобы не возникала сама необходимость обращения в суд за защитой.

### *Ежегодная отчетность*

С 2006 г. все НПО обязаны ежегодно представлять регистрирующему органу отчет о деятельности, составе руководящих органов, финансово-хозяйственных операциях, включая зарубежное финансирование и расходование средств.<sup>122</sup> Непредставление отчета может служить основанием для ликвидации. В предыдущем докладе «Удушающая бюрократия» мы приводили данные Росрегистрации, согласно которым на 1 сентября 2007 г. ежегодные отчеты представили только 36% зарегистрированных НКО (к установленному законом сроку - 15 апреля - отчеты сдали менее 20% организаций).<sup>123</sup>

Требование отчитываться о получаемом из-за рубежа финансировании власти оправдывают необходимостью отслеживать приток валюты в страну и не допускать ее использования для вмешательства во внутренние дела России.<sup>124</sup> Однако и до введения дополнительных требований по отчетности НПО все равно представляли такие сведения в налоговую инспекцию.<sup>125</sup>

В настоящее время НПО обязаны представлять одни и те же сведения в несколько инстанций. Как отмечал Павел Чиков из Межрегиональной правозащитной ассоциации «АГОРА», существующая система постоянного истребования одной и той же информации не только избыточна и противоречит международным стандартам, но и позволяет властям на формально законных основаниях притеснять НПО и мешать им работать.<sup>126</sup> «АГОРА» предлагает ввести для НПО принцип «одного окна», когда организации будет достаточно один раз представить всю необходимую информацию.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> Иностранцы НПО ежеквартально отчитываются о своей деятельности и ежегодно представляют сведения о проектах на следующий год.

<sup>123</sup> «Российская газета», 12 сентября 2007 г., <http://www.rg.ru/2007/09/12/amnistiya.html>.

<sup>124</sup> «Российская газета», 25 мая 2007 г., <http://www.rg.ru/2007/05/25/vasiliev.html>. См. также высказывания президента Д. Медведева в разделе III настоящего доклада.

<sup>125</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с юристом Межрегиональной правозащитной группы – Воронеж/Черноземье Ольгой Гнездиловой. Воронеж, 2 октября 2007 г.

<sup>126</sup> Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч 9 ноября 2008 г.

<sup>127</sup> «Организация беженцев из Владимира подала жалобу в Европейский суд», Открытое информационное агентство, 22 октября 2008 г., <http://www.openinform.ru/news/pursuit/22.10.2008/10031>.

Другое предложение, которое широко поддерживается в неправительственном сообществе, заключается в представлении отчетности через интернет.<sup>128</sup>

Российские активисты высказывают критику в адрес властей, которые не обеспечивают доступность информации о требованиях к отчетности и четких инструкций, как заполнять документы, а также жалуются на отсутствие консультационных центров в регионах. Как отмечалось в докладе «Удушающая бюрократия», у ведущих правозащитных групп на подготовку ежегодного отчета уходит две - три недели.<sup>129</sup> По словам Юлии Кондинской из фонда «Сибирь-СПИД-Помощь», ее НПО должна подробно отчитываться о получаемых грантах перед налоговой службой, и все равно ей и ее бухгалтеру пришлось две недели просидеть над отчетом в Росрегистрацию. С учетом времени, которое она потратила на проводившуюся в 2007 г. проверку (см. выше), на оформление документов у нее ушло не меньше десятой части всего рабочего времени за год.<sup>130</sup>

### *Ликвидация или приостановление деятельности НПО*

С 2006 г. законодательство предусматривает возможность ликвидации НПО в связи с неоднократным непредставлением в установленные сроки отчетов и иных сведений.<sup>131</sup> Принято считать, что значительное число зарегистрированных НПО уже давно фактически прекратили свою деятельность, но официально это не оформили. Как отмечалось в докладе «Удушающая бюрократия», «по состоянию на 1 января 2008 г. судом удовлетворено 5390 исков территориальных органов Росрегистрации о признании общественных объединений прекратившими свою деятельность в качестве юридических лиц».<sup>132</sup>

Однако со стороны регистрирующих органов также предпринимаются попытки за минимальные нарушения ликвидировать НПО, которые активно работают, хотя Совет Европы считает ликвидацию максимальной санкцией, которую следует задействовать

---

<sup>128</sup> Материалы слушаний комиссии Общественной палаты РФ по вопросам развития благотворительности и совершенствования законодательства о некоммерческих организациях в октябре 2008 г.; «Минюст готовится оптимизировать систему отчетности НКО», «НКО-Закон», February 27, 2009, <http://nkozakon.ru/news/1816/>.

<sup>129</sup> Хьюман Райтс Вотч. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>130</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Томск, 31 июля 2008 г.

<sup>131</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», статья 3(10).

<sup>132</sup> Ответы Росрегистрации на письменные вопросы Хьюман Райтс Вотч, получены в ходе встречи с руководителем департамента по работе с НКО А.Степановым 13 февраля 2008 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

только «в крайних случаях».<sup>133</sup> Суды при этом нередко с готовностью удовлетворяют соответствующие иски.

В докладе «Удушающая бюрократия» приводилась ситуация вокруг петербургского Центра просветительских и исследовательских программ, который в 2007 г. неоднократно проверяли – как представляется, в связи с получением зарубежного финансирования.<sup>134</sup> При подготовке настоящего доклада нами был выявлен еще один случай, относящийся к 2007 г., когда УФРС по Бурятии требовала ликвидации Республиканского правозащитного центра за непредставление отчета о деятельности и средствах, полученных от зарубежного фонда. Директор центра Евгений Кислов в интервью Хьюман Райтс Вотч высказывал предположение, что его пытаются ликвидировать за сам факт получения финансирования из-за границы.<sup>135</sup> В местной газете также появилась дискредитирующая центр статья.<sup>136</sup>

В своем иске республиканское управление Росрегистрации утверждало, что центр не сообщил о получении гранта из Нидерландов, в то время как Евгений Кислов указывает, что данный грант не попадал под действие нового порядка отчетности, поскольку был получен и израсходован до вступления в силу новой редакции законодательства в апреле 2006 г.<sup>137</sup> В иске также утверждалось, что НПО не представляла отчетов о деятельности за предыдущие годы, хотя у директора имеются документы, подтверждающие сдачу отчетов за 2004 – 2006 гг. В ходе рассмотрения дела в Железнодорожном районном суде Улан-Удэ судья предложил НПО повторно представить требуемые документы по новой форме. Центр согласился с этим, однако, как сообщил Евгений Кислов, его неоднократные попытки сдать документы оказались безуспешными.<sup>138</sup> Вскоре после этого тем же судом в отсутствие директора было принято решение о ликвидации НПО,<sup>139</sup> которое было в сентябре 2007 г. подтверждено

---

<sup>133</sup> Council of Europe, Explanatory memorandum to the Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe, November 13, 2002, [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/civil\\_society/basic\\_texts/Fundamental%20Principles%20E.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/civil_society/basic_texts/Fundamental%20Principles%20E.asp).

<sup>134</sup> Хьюман Райтс Вотч. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>135</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 13 ноября 2008 г.

<sup>136</sup> «Правда Бурятии», 26 июня 2008 г.

<sup>137</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 13 ноября 2008 г.

<sup>138</sup> Там же. Кислов утверждает, что регистрационная служба трижды не принимала у него документы, и ему пришлось отправлять их по почте. Первый раз, по словам Кислова, чиновник получил указание документы не принимать. Второй раз его попросту не было на месте. В третий раз ему было сказано, что документы оформлены неправильно и что их нужно было посылать заказным письмом. Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с Евгением Кисловым 12 апреля 2009 г.

<sup>139</sup> Кислов утверждает, что был в командировке, а суд отказался переносить заседание.

Верховным судом Республики Бурятия. После этого центр обратился в Европейский суд по правам человека.<sup>140</sup>

В марте 2008 г. Верховный суд России отказал Росрегистрации в иске о ликвидации самарской организации «В защиту прав избирателей «Голос», указав на недопустимость ликвидации по одному лишь формальному основанию неоднократного нарушения законодательства.<sup>141</sup> Суд напомнил, что «неоднократные нарушения закона в совокупности должны быть столь существенными, чтобы позволить суду - с учетом всех обстоятельств дела, включая оценку характера допущенных юридическим лицом нарушений и вызванных им последствий, - принять решение о ликвидации юридического лица в качестве меры, необходимой для защиты прав и законных интересов других лиц».<sup>142</sup>

По итогам проверки «Голоса» в сентябре 2007 г. (в период подготовки к парламентским выборам) областное управление Росрегистрации выявило «грубые нарушения». Многие из них, однако, либо были связаны со спорным толкованием закона, либо не были общественно значимыми до такой степени, чтобы затрагивать права и интересы других лиц.<sup>143</sup>

Верховный суд поддержал позицию Самарского областного суда, указав, «что правовых оснований для удовлетворения заявления Управления Федеральной регистрационной службы по Самарской области о ликвидации Самарской региональной общественной организации «В защиту прав избирателей «Голос» не имеется... Ликвидация общественной организации не допускается по одному лишь формальному основанию нарушения федерального законодательства, а ответственность за эти нарушения должна применяться в соответствии с общеправовыми принципами юридической ответственности и быть соразмерной допущенным нарушениям и вызванными ими последствиями».<sup>144</sup>

Ниже приводится еще несколько примеров, когда власти пытались ликвидировать НПО за незначительные нарушения.

---

<sup>140</sup> Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с Евгением Кисловым 19 ноября 2008 г. См. также: «Республиканский правозащитный центр Бурятии обратился в Европейский суд по правам человека», Открытое информационное агентство, 21 февраля 2008 г., <http://www.openinform.ru/news/pursuit/21.02.2008/8215>.

<sup>141</sup> Решение № 46-Го8-3 от 4 марта 2008 г., [http://www.supcourt.ru/stor\\_text.php?id=20248831](http://www.supcourt.ru/stor_text.php?id=20248831).

<sup>142</sup> Там же. Приводится ссылка на решение Конституционного суда от 18 июля 2003 г.

<sup>143</sup> Amnesty International, "Russia: Freedom curtailed in the Russian Federation," AI Index: EUR 46/008/2008, February 26, 2008, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR46/008/2008/en/EUR460082008en.html>.

<sup>144</sup> Решение № 46-Го8-3 от 4 марта 2008 г., [http://www.supcourt.ru/stor\\_text.php?id=20248831](http://www.supcourt.ru/stor_text.php?id=20248831).

Настойчивость, с которой читинская прокуратура добивалась ликвидации читинской молодежной студии гитарной песни «Великий исток», даже заставила представителя Генпрокуратуры после слушания в Верховном суде поинтересоваться у адвоката НПО: «Чем же вы так досадили читинскому прокурору, что он был вынужден обратиться в суд с иском о ликвидации организации?»<sup>145</sup> Поводом для обвинения НПО в экстремизме, привлечения к административной ответственности и обращения с иском о ликвидации стала организация студией нескольких акций протеста против политики местной администрации. Как говорит руководитель студии Константин Шлямов, администрация «под любым предлогом пытается лишить нас возможности высказать свою позицию».<sup>146</sup>

2 июня 2008 г. «Великий исток» направил местным властям уведомление о намерении провести 5 июня пикет в связи с бездействием администрации по проблемам незаконной порубки леса и межнациональной напряженности. Организаторы пикета считали, что непринятие властями мер по прекращению незаконной порубки привело к столкновениям между местными жителями и выходцами из Азербайджана в 2006 г. в селе Харагун.<sup>147</sup> Администрация назвала пикет «немотивированным», указав на то, что он может «спровоцировать межнациональный конфликт» и, что организация таких мероприятий не предусмотрена уставом студии гитарной песни, и предложила НПО отозвать уведомление. Однако организаторы пикета с этим не согласились.<sup>148</sup>

После акции, прошедшей вполне мирно, прокуратура Забайкальского края 24 июня 2008 г. обратилась с иском о ликвидации студии. В заявлении пресс-службы «Прокуратура дает заслон экстремистской деятельности» утверждалось, что «Великий исток» не вправе проводить демонстрации для выражения несогласия с действиями органов государственной власти и местного самоуправления в сфере межнациональных отношений. При этом указания на конкретные признаки экстремистской деятельности в заявлении отсутствовали.<sup>149</sup>

27 августа 2008 г. Читинский областной суд отказал прокуратуре в удовлетворении иска, признав, что «Великий исток» действовал в рамках устава и федерального

---

<sup>145</sup> «В Верховном суде России прокурор Забайкалья проиграл процесс правозащитникам», Открытое информационное агентство, 21 октября 2008 г., <http://www.openinform.ru/news/pursuit/21.10.2008/10021>.

<sup>146</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Чита, 4 августа 2008 г.

<sup>147</sup> В 2006 г. в области было возбуждено 1271 уголовное дело по факту незаконной порубки, из них 152 направлены в суды. Интервью прокурора Читинской области газете «Забайкальский рабочий» 12 января 2007 г., <http://www.prokuratura.chita.ru/press-service/?id=5>. См. также: РИА «Новости», 28 июля 2008 г., <http://sibir.rian.ru/incidents/20080728/81693194.html>.

<sup>148</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Константином Шлямовым. Чита, 4 августа 2008 г. Во время интервью нам была предоставлена возможность ознакомиться с ответом администрации.

<sup>149</sup> Заявление от 28 июня 2008 г., <http://www.prokuratura.chita.ru/news/?id=734>.



законодательства и что допущенные организацией нарушения (такие как использование громкоговорителя) не могут служить основанием для ликвидации. 21 октября 2008 г. это решение было подтверждено Верховным судом.<sup>150</sup>

В Тюмени местное управление Росрегистрации ликвидировало областное отделение общероссийского движения «За права человека»; не исключено, что причиной стала его критика в адрес органов власти.<sup>151</sup> По итогам проводившейся в марте 2008 г. проверки УФРС обратилась в суд с иском о ликвидации, ссылаясь, в частности, на нарушения при создании НПО, неправомерное использование логотипа общероссийского движения, осуществление деятельности, не предусмотренной уставом, и налоговые нарушения.<sup>152</sup> Как говорит руководитель НПО Вадим Постников, ему не была предоставлена возможность исправить или оспорить выявленные нарушения, поскольку вопреки правилам его даже не ознакомили с актом проверки.<sup>153</sup>

Иск о ликвидации был подан в апреле 2008 г. и 10 сентября был удовлетворен Тюменским областным судом.<sup>154</sup> В октябре Верховный суд оставил это решение в силе.<sup>155</sup> В интервью Хьюман Райтс Вотч Вадим Постников выражал намерение обратиться в Европейский суд по правам человека. Он отмечал, что, как и многие другие НПО, которые сталкиваются с необходимостью судебной защиты, «время у нас на это есть, а людей нет».<sup>156</sup>

В июне 2007 г. руководителю двух владимирским НПО неожиданно стало известно, что управлением Росрегистрации по Владимирской области они признаны не действующими.<sup>157</sup> Речь идет о Детском театре балета и НПО «Содействие», которая

---

<sup>150</sup> Решение № 72-Г08-11 от 21 октября 2008 г., [http://www.supcourt.ru/архив\\_out/TEXT.PHP?id\\_text=121972](http://www.supcourt.ru/архив_out/TEXT.PHP?id_text=121972).

<sup>151</sup> «Тюменское УФРС пытается ликвидировать НКО», «Гранты и конкурсы» 20 мая 2008 г., [http://infogrant.ru/fulldoc\\_sr.dws?dui=39281](http://infogrant.ru/fulldoc_sr.dws?dui=39281). К этому времени властями были закрыты шесть региональных отделений движения. Там же.

<sup>152</sup> Копия иска УФРС по Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому АО в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>153</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 12 ноября 2008 г. На тот момент действовал порядок, утвержденный приказом Минюста № 222 от 22 июня 2006 г. (п. 24). Действующий административный регламент содержит аналогичную норму. Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержден приказом Минюста от 31 марта 2009 г. № 90, п. 54.

<sup>154</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с В.Постниковым, по телефону, 12 ноября 2008 г.

<sup>155</sup> Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с В.Постниковым 13 ноября 2008 г.

<sup>156</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 12 ноября 2008 г.

<sup>157</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Валерием и Ниной Мадьяровыми. Владимир, 2 июня 2008 г. На суде в июне 2007 г. представитель УФРС предъявил копию повестки, которая якобы направлялась Мадьярову. Тот, в свою очередь,



оказывает помощь мигрантам. Директором обеих организаций является Валерий Мадьяров, ему помогает жена Нина. Когда суд отказался удовлетворить иск о ликвидации, УФРС повторно обратилась – теперь уже в разные суды по каждой из НПО, ссылаясь на неоднократное нарушение законодательства, которое выразилось в том, что у организаций не совпадали юридический и фактический адреса и что они не представляли ежегодных отчетов. Как сообщил Хьюман Райтс Вотч Валерий Мадьяров, во время рассмотрения иска о ликвидации «Содействия», когда стало ясно, что организация продолжает осуществлять деятельность, УФРС изменила иск с требования признания организации не действующей (статья 29) на требование ликвидации в порядке статьи 44 закона об «Общественных объединениях».<sup>158</sup>

В отношении Детского театра балета Октябрьский районный суд в июле 2007 г. отказал УФРС в удовлетворении иска. Регистрационная служба обжаловала решение во Владимирском областном суде, который вернул дело в первую инстанцию. Районный суд вновь принял решение в пользу НПО.<sup>159</sup> После повторной апелляции УФРС районный суд отказал в иске уже в третий раз. 13 мая 2008 г. Владимирский областной суд подтвердил решение районного суда о том, что выявленные нарушения не могут служить основанием для ликвидации, поскольку не являются грубыми.<sup>160</sup>

В отношении НПО «Содействие» Ленинский районный суд 11 декабря 2007 г. удовлетворил иск о ликвидации, 4 февраля 2008 г. областным судом решение было оставлено в силе.<sup>161</sup> На слушаниях Валерий Мадьяров признал, что НПО несколько лет не представляла в УФРС отчеты, но утверждал, что в марте 2007 г. такой отчет был направлен и что регулярно сдавалась отчетность в налоговую инспекцию и Пенсионный фонд.<sup>162</sup> 22 апреля 2008 г. решение облсуда о ликвидации НПО было подтверждено Верховным судом, который признал нарушения неустраняемыми.<sup>163</sup> Организация обратилась в Европейский суд по правам человека, ссылаясь на то, что представление

---

утверждает, что ничего не получал, хотя другая почта по этому адресу благополучно приходила. По мнению Мадьярова, УФРС ограничилось чисто формальным подходом к информированию его о судебном заседании.

<sup>158</sup> Там же.

<sup>159</sup> Решение Октябрьского районного суда г. Владимира № 2-703/08 от 25 марта 2008 г., [http://www.openinform.ru/fs/j\\_photos/openinform\\_125.pdf](http://www.openinform.ru/fs/j_photos/openinform_125.pdf).

<sup>160</sup> «Суд не позволил Росрегистрации закрыть Детский театр балета (Владимир)», *Regnum*, 13 мая 2008 г., <http://www.rambler.ru/news/russia/o/12728558.html>.

<sup>161</sup> Решение Владимирского областного суда № 3-4/2008 от 4 февраля 2008 г., [http://www.openinform.ru/fs/j\\_photos/openinform\\_118.pdf](http://www.openinform.ru/fs/j_photos/openinform_118.pdf).

<sup>162</sup> Там же.

<sup>163</sup> Решение Верховного суда № 86-Г08-7 от 22 апреля 2008 г., [http://www.supcourt.ru/stor\\_text.php?id=20391560](http://www.supcourt.ru/stor_text.php?id=20391560).

практически идентичной отчетности в налоговые органы было достаточным исполнением обязанности отчитываться перед властями.<sup>164</sup>

По предположению Мадьярова, попытки УФРС ликвидировать обе НПО были связаны с желанием территориального органа продемонстрировать московскому руководству свою эффективность. Хьюман Райтс Вотч не может оценивать обоснованность такого заявления, однако мы не можем не отметить, что больше половины показателей в отчетности о работе территориальных органов Росрегистрации за 2007 г. связаны с санкциями в отношении НПО, а в «Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Министерства юстиции Российской Федерации на 2009-2011 годы» предполагается вынести общественным объединениям 11 тыс. отказов в регистрации.<sup>165</sup>

### **Примеры конструктивного взаимодействия с гражданским обществом**

В настоящем докладе документированы преимущественно случаи, когда регистрирующий орган затрачивает немалые силы и ресурсы, чтобы наказать организацию, а НПО – чтобы защититься от обвинений в нарушении законодательства. Однако в некоторых регионах наши собеседники в неправительственном сообществе говорили о том, что у них установились с властями вполне конструктивные и доброжелательные взаимоотношения.

Так, некоторые наблюдатели отмечают Управление Минюста по Чувашской Республике (хотя и оно, как представляется, не вполне свободно от политизации) за его подход к осуществлению контроля, стремление наладить тесное взаимодействие с НПО и открытость. Алексей Глухов из НПО «Щит и меч» назвал подход управления «строгим, но справедливым», поскольку, в частности, проверки проводятся в строгом соответствии с законом.<sup>166</sup>

В самом управлении нам рассказывали, как они взаимодействуют с налоговой службой, чтобы избежать ликвидации реально действующих НПО. Например, иногда у той или иной организации возникают проблемы с подачей квартального отчета в налоговую инспекцию или с уплатой налогов. Когда в республиканском управлении Минюста получают информацию о том, что налоговый орган намерен в связи с этим ликвидировать организацию, они проверяют собственную базу данных на предмет

---

<sup>164</sup> «Организация беженцев из Владимира подала жалобу в Европейский суд», Открытое информационное агентство, 22 октября 2008 г., <http://www.openinform.ru/news/pursuit/22.10.2008/10031>.

<sup>165</sup> 17 апреля 2008 г., [http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/Doklad\\_\(pervaya\\_chast\).doc](http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/Doklad_(pervaya_chast).doc).

<sup>166</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Чебоксары, 9 сентября 2008 г.

поступления от этой НПО ежегодного отчета. Если оказывается, что организация продолжает работать, «информируем их письмом и предлагаем объявиться и решить вопросы» с налоговой службой.<sup>167</sup>

В Чувашии и Хабаровске руководители НПО высоко отзывались об усилиях территориальных органов Минюста по оказанию организациям содействия в подготовке и подаче регистрационных документов. Алексей Глухов из НПО «Щит и меч» рассказывал, как сотрудники консультировали его при подготовке регистрационных документов и помогли подобрать приемлемое название.<sup>168</sup> По словам Валентины Кудряшовой из хабаровской НПО «Зеленый дом», которая помогает другим организациям регистрироваться, в местном управлении Минюста делали все возможное, чтобы помочь группам из небольших отдаленных городов получить регистрацию. Об этом же нам говорила и Наталья Волгушева из НПО «Наши права». Как отмечает Кудряшова, «они стараются, чтобы у людей было как можно меньше проблем» и чтобы не было отказа в регистрации. Для этого, в частности, проводятся подробные консультации по телефону, а материалы принимаются по почте.<sup>169</sup>

Управление Минюста по Чувашии также поддерживает общедоступный и весьма информативный сайт с контактной информацией и типовыми вопросами. Там же представлена вся информация о регистрации НПО, отчетности и по другим юридическим аспектам.

## **Проблемы, связанные с передачей НПО в ведение Минюста**

Как уже отмечалось в начале этого раздела, президентским указом 12 мая 2008 г. регистрация НПО и контроль за их деятельностью были переданы от Федеральной регистрационной службы Министерству юстиции. Это стало полной неожиданностью, в том числе и для самих ведомств, и в течение довольно долгого времени чиновники на местах пребывали в состоянии неопределенности, или, как заметил один из аналитиков, «правового хаоса».<sup>170</sup> Пресс-релиз по этому вопросу появился на сайте Минюста только через десять дней.<sup>171</sup> Когда через несколько месяцев на сайте появился соответствующий

---

<sup>167</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Румией Багаудиновой и Анатолием Сафроновым. Чебоксары, 9 сентября 2008 г.

<sup>168</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Чебоксары, 9 сентября 2008 г.

<sup>169</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с В.Кудряшовой (Хабаровск, 24 сентября 2008 г.) и Н.Волгушевой (Хабаровск, 22 сентября 2008 г.)

<sup>170</sup> «Росрегистрация в замешательстве», «Права человека в России», 16 мая 2008 г., <http://hro1.org/node/2200>.

<sup>171</sup> «Министерство юстиции Российской Федерации сообщает о приеме граждан и документов по делам некоммерческих организаций», 23 мая 2008 г., <http://www.minjust.ru/ru/news/archive/index.php?afrom4=23.05.2008&ato4=23.05.2008&theme4=&person4=>.

раздел, там поначалу были размещены только списки экстремистских материалов и организаций.<sup>172</sup>

Судя по сообщениям из регионов, некоторые территориальные органы Росрегистрации еще какое-то время продолжали регистрировать НПО, проводить проверки, подавать иски о ликвидации и пр.<sup>173</sup> В Чувашии бывшие сотрудники УФРС рассказывали Хьюман Райтс Вотч, что узнали о передаче полномочий только пост-фактум.<sup>174</sup>

Во многих регионах, где имелись управления Росрегистрации, Минюст не имел своих территориальных органов, в результате чего многие НПО попросту не знали, куда им подавать документы (в то время как по закону в ряде случаев срок подачи ограничен тремя днями).<sup>175</sup> На «Прямую линию по защите НКО» поступало множество звонков с такими вопросами. В НПО говорили, что от различных подразделений Росрегистрации поступает разноречивая информация, иногда разные ответы дают даже чиновники одного и того же подразделения.<sup>176</sup>

Многие территориальные органы Минюста не имеют своего сайта, хотя в соответствии с утвержденным положением обязаны иметь его.<sup>177</sup> На момент передачи полномочий информация отсутствовала и на имевшихся сайтах – как подразделений Минюста, так и подразделений Росрегистрации. В декабре 2008 г. Хьюман Райтс Вотч попыталась проверить ситуацию и обнаружила всего 14 работающих сайтов Минюста, причем всего на половине из них была размещена содержательная информация для НПО.

---

<sup>172</sup> Собственные наблюдения Хьюман Райтс Вотч за разделом <http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/> 21 августа 2008 г.

<sup>173</sup> «Новые известия», 3 июня 2008 г., <http://www.newizv.ru/print/91165>. По нескольким таким фактам Межрегиональная правозащитная ассоциация «АГОРА» 22 мая 2008 г. обратилась в Генеральную прокуратуру с заявлением о превышении полномочий со стороны Росрегистрации. Текст заявления см. на: [http://www.openinform.ru/fs/j\\_photos/openinform\\_131.pdf](http://www.openinform.ru/fs/j_photos/openinform_131.pdf).

<sup>174</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Румией Багаудиновой и Анатолием Сафроновым. Чебоксары, 9 сентября 2008 г.

<sup>175</sup> Многие территориальные органы Минюста появились только летом – осенью 2008 г. Список с адресами и контактной информацией был опубликован на сайте Минюста 11 ноября 2008 г.: [http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/Vo\\_ispolnenie\\_ukazov\\_Prezidenta\\_Rossiyskoy\\_Federatsii\\_ot\\_12.doc](http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/Vo_ispolnenie_ukazov_Prezidenta_Rossiyskoy_Federatsii_ot_12.doc).

<sup>176</sup> «Росрегистрация в замешательстве», «Права человека в России», 16 мая 2008 г., <http://hro1.org/node/2200>.

<sup>177</sup> Положение о территориальных органах Минюста в субъектах федерации было утверждено приказом министерства № 151 от 25 июля 2008 г., <http://www.garant.ru/prime/20080804/12061730.htm>.

## **V. Другие виды давления на гражданское общество**

Помимо законодательства о неправительственных организациях власти задействуют и другие средства давления и контроля в отношении определенных категорий НПО и активистов. К ним, в частности, относятся сомнительные уголовные или административные дела или судебные иски против организаций или их лидеров, милицейские проверки и прямое вмешательство в профильную деятельность организаций. Серьезной проблемой остается эскалация насильственных нападений на активистов в 2008 – 2009 гг. при отсутствии реальных расследований таких преступлений.

### **Законодательство о борьбе с экстремизмом**

НПО, которые занимаются правами человека, имеют активную политическую позицию или служат площадкой для выражения протестных настроений, рискуют в любой момент стать объектом необоснованного преследования, вплоть до уголовного, в рамках законодательства о противодействии экстремистской деятельности.<sup>178</sup> Хьюман Райтс Вотч документировано несколько случаев произвольного применения антиэкстремистского законодательства против политических и гражданских активистов. Это обстоятельство подтверждает неоднократно звучавшие опасения, что действующие нормы могут быть использованы для маргинализации или подавления законного политического инакомыслия.<sup>179</sup>

Содержащееся в базовом законе определение экстремистской деятельности включает добрый десяток пунктов, в частности «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни», а также «пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики

---

<sup>178</sup> Федеральный закон № 114-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» в редакции законов 148-ФЗ от 27 июля 2006 г. и 211-ФЗ от 24 июля 2007 г. Соответствующие уголовные нормы содержатся в статьях 280, 282, 282-1 и 282-2 УК (публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности; возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства; организация экстремистского сообщества; организация деятельности экстремистской организации).

<sup>179</sup> См., в частности, раздел о ситуации вокруг Станислава Дмитриевского и ликвидированного нижегородского Общества российско-чеченской дружбы в докладе Хьюман Райтс Вотч «Удушающая бюрократия» (2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>), а также пресс-релизы о бывшем директоре музея и общественного центра имени Сахарова Юрии Самодурове, который был в 2005 г. осужден по 282-й статье, а на момент подготовки настоящего доклада проходил по еще одному аналогичному делу: «Россия: прекратить уголовное преследование правозащитника», 12 мая 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/news/2008/05/12-4>; «Россия: приговор по делу «Осторожно, религия!» подрывает свободу выражения мнений», 27 марта 2005 г., [http://hrw.org/russian/press/russia/2005/280305\\_religion.html](http://hrw.org/russian/press/russia/2005/280305_religion.html).

или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения».<sup>180</sup> Два пункта в определении экстремизма вызывают беспокойство с точки зрения возможности их применения для подавления критики существующей власти: совершение преступления по мотивам политической или идеологической ненависти или вражды и «публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность ..., в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей» преступлений экстремистского характера.<sup>181</sup>

Деятельность организации, в которой усматриваются признаки экстремизма, может быть приостановлена, а в случае установления этого судом организация может быть ликвидирована.<sup>182</sup> Закон также обязывает организацию в течение пяти дней публично отмежеваться от любого экстремистского заявления своего руководителя или члена руководящего органа и от любых его действий, которые были признаны судом преступлением экстремистской направленности.<sup>183</sup> В противном случае это может быть признано проявлением экстремизма уже со стороны самой организации и послужить основанием для ее ликвидации, как в случае с нижегородским Обществом российско-чеченской дружбы, которое было ликвидировано в октябре 2006 г.<sup>184</sup>

В Госдуме рассматривались предложения о еще большем ужесточении законодательства. В частности, предлагалось обязать провайдеров блокировать доступ к сайтам, включенным в федеральный список экстремистских материалов, который составляется Министерством юстиции на основании судебных решений. Данная инициатива не прошла.<sup>185</sup> В сентябре 2008 г. Госдума предварительно рассматривала предложение Генеральной прокуратуры об ужесточении уголовных санкций по статье 282 (возбуждение национальной вражды) и о введении ответственности провайдеров за экстремистское содержание сайтов, которым они предоставляют хостинг.<sup>186</sup> Первого чтения на момент подготовки настоящего доклада еще не было.

---

<sup>180</sup> ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», статья 1.

<sup>181</sup> Там же.

<sup>182</sup> ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», статьи 9, 10.

<sup>183</sup> ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», статья 15.

<sup>184</sup> *Хьюман Райтс Вотч*. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

<sup>185</sup> «Неудачная попытка ужесточить закон об экстремизме в сфере Интернета», информационно-аналитический центр «СОВА», 1 сентября 2008 г., <http://xeno.sova-center.ru/89CCE27/89CD14E/BDC7E8D>.

<sup>186</sup> «Прокуратура предлагает снова ужесточить закон об экстремизме», информационно-аналитический центр «СОВА», 3 октября 2008 г., <http://xeno.sova-center.ru/89CCE27/89CD14E/BCDF869>.

Широкие дискреционные полномочия властей по уголовному преследованию экстремистских преступлений порождают обеспокоенность, что они могут быть использованы для подавления критики, инакомыслия и других проявлений свободного выражения мнений. Так, в статье 282 УК присутствует упоминание о возбуждении ненависти в отношении «какой-либо социальной группы», что назначенная по ходатайству государства экспертиза уже несколько раз признавала подразумевающим сотрудников милиции и ФСБ.<sup>187</sup> 282-я статья также применяется как инструмент цензуры искусства и других законных проявлений свободного выражения мнений.<sup>188</sup> Ее использование для ограничения свободы слова и выражения мнений прямо противоречит соответствующим гарантиям, предусмотренным статьями 29 Конституции России и 10 Европейской конвенции о правах человека. Как определил Европейский суд по правам человека, «свобода выражения мнений составляет одну из неотъемлемых основ» демократического общества и охватывает также информацию и идеи, «которые являются оскорбительными, шокирующими или неприятными для государства или какой-либо части его населения».<sup>189</sup>

В августе 2008 г. уголовное дело по 282-й статье было возбуждено против блогера Дмитрия Соловьева – координатора молодежного движения «Оборона» в Кемеровской области. Движение входит в оппозиционную коалицию «Другая Россия» (см. выше) и активно участвует в ее акциях, включая «марши несогласных». Его целью является защита «права россиян выражать свое мнение, выбирать власть и требовать от нее выполнения обязанностей» с помощью ненасильственных акций прямого действия.<sup>190</sup>

По версии обвинения, несколько записей, оставленных Соловьевым в сетевых дневниках, «содержат информацию, направленную ... на возбуждение ненависти и вражды и на унижение достоинства» сотрудников МВД и ФСБ как социальной группы.<sup>191</sup> В своих комментариях Соловьев резко критиковал ФСБ и МВД, в том числе за их

---

<sup>187</sup> Большой резонанс получило дело сыктывкарского блогера Саввы Терентьева, в июле 2008 г. осужденного за комментарии в чужом блоге, которые были признаны возбуждающими ненависть к милиции как к социальной группе. См.: *Мэтью Шааф*. Критика = экстремизм. 13 июля 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/news/2008/07/13-2>.

<sup>188</sup> На момент подготовки настоящего доклада директор музея и общественного центра имени Сахарова Юрий Самодуров обвинялся по 282-й статье в связи с выставкой «Запретное искусство – 2006». Ему вменялось оскорбление чувств «граждан, приверженных традиционным культурным ценностям русского народа, в особенности, граждан, исповедующих православную веру», и что посетители выставки «подверглись при просмотре указанных экспонатов сильнейшему психотравмирующему воздействию чрезмерной силы». Постановление таганской межрайонной прокуратуры о привлечении в качестве обвиняемого, 15 мая 2008 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>189</sup> *Handyside v. United Kingdom*, (5493/72), Judgment of 7 December 1976, para. 49, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>190</sup> См. сайт «Обороны»: <http://oborona.org/about>.

<sup>191</sup> Постановление о возбуждении уголовного дела, вынесено Следственным управлением СКП РФ по Кемеровской области, в досье Хьюман Райтс Вотч.



попытки преследовать блогеров по законодательству о борьбе с экстремизмом.<sup>192</sup> В одном из комментариев говорится о давлении ФСБ и МВД на федерального координатора «Обороны» Олега Козловского.<sup>193</sup>

С Соловьева взяли подписку о неразглашении данных предварительного следствия. Он смог сообщить Хьюман Райтс Вотч только об обысках у него дома и на работе 12 августа 2008 г., в ходе которых были изъяты личный и рабочий компьютеры, мобильные телефоны и электронные носители информации. По его словам, из-за этого его работа в университете была парализована.<sup>194</sup> Срок следствия по делу дважды продлевался для проведения дополнительных лингвистической, социологической и технической экспертиз.<sup>195</sup> Неоднократные ходатайства Соловьева следователю и судье о назначении независимой экспертизы неизменно отвергались.<sup>196</sup> На момент подготовки настоящего доклада обвинительное заключение было направлено на утверждение в прокуратуру. Подписка о неразглашении была отменена судом как незаконная 21 мая 2009 г.<sup>197</sup>

### *Нижегородский экологический центр «Дронт»*

В июне 2008 г. нижегородское подразделение входящее в систему МВД управления «К» (занимается компьютерными преступлениями) предупредило экоцентр «Дронт», ссылаясь на статью 282 УК, что его сайт «может использоваться для размещения информации организациями экстремистского характера». НПО было предписано снять все противозаконные материалы без уточнения, что именно имеется в виду.<sup>198</sup>

Перед этим экоцентр «Дронт» организовывал кампании против строительства в области АЭС и мусоросжигательного завода, хотя явной связи соответствующих материалов с полученным предупреждением не просматривается.<sup>199</sup> НПО ответила письмом, в котором

---

<sup>192</sup> Упомянулось, в частности, дело Саввы Терентьева.

<sup>193</sup> См. посты неизвестного автора на [dimon77.livejournal.com](http://dimon77.livejournal.com): <http://dimon77.livejournal.com/271000.html> (24 марта 2008 г.), <http://dimon77.livejournal.com/254802.html> (20 декабря 2007 г.)

<sup>194</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Дмитрием Соловьевым (по телефону) 25 ноября 2008 г. См. также: «Коммерсантъ-Новосибирск», 16 августа 2008 г., [http://www.kommersant.ru/region/novosibirsk/page.htm?Id\\_doc=1012249](http://www.kommersant.ru/region/novosibirsk/page.htm?Id_doc=1012249); «Координатору „Обороны“ грозит тюрьма за публикации в ЖЖ», *Gazeta.ru*, 14 августа 2008 г., [http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2008/08/14/n\\_1256958.shtml](http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2008/08/14/n_1256958.shtml).

<sup>195</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Дмитрием Соловьевым (по телефону) 25 ноября 2008 г.

<sup>196</sup> «Коммерсантъ», 30 марта 2009 г., <http://kommersant.ru/doc.aspx?DocID=1146508>.

<sup>197</sup> «Суд признал незаконной подписку о неразглашении, взятую с обвиняемого в оскорблении ФСБ блоггера», Открытое информационное агентство, 21 мая 2009 г., <http://www.openinform.ru/news/pursuit/21.05.2009/11975>.

<sup>198</sup> Копия письма от 26 июня в досье Хьюман Райтс Вотч. По словам руководителя центра Асхата Каюмова, ему сообщили, что это была «профилактическая мера». Интервью Хьюман Райтс Вотч (по телефону) 28 апреля 2009 г.

<sup>199</sup> «Милиция и ФСБ продолжают обыски в нижегородском экоцентре «Дронт»», Беллона, 17 сентября 2008 г., [http://www.bellona.ru/articles\\_ru/articles\\_2008/dront](http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2008/dront).



указала на бесосновательность предупреждения и неправомерность действий сотрудников милиции и потребовала предоставить возможность ознакомиться с оперативными материалами. По словам руководителя центра Асхата Каюмова, в ответе МВД сообщалось об отказе удовлетворить требование об ознакомлении с оперативными материалами, а в обоснование предупреждения приводилась лишь ссылка на Закон о противодействии экстремистской деятельности.<sup>200</sup> На момент подготовки настоящего доклада никакого развития этот вопрос не получил.

В сентябре 2008 г. офис экоцентра обыскивали сотрудники ОБЭП. Заявленным поводом были налоговые нарушения. В ходе обыска были изъяты документы, карты и компьютеры.<sup>201</sup> Впоследствии все это было возвращено. При обнаружении топографических карт сотрудники ОБЭП вызвали ФСБ для проверки возможного разглашения государственной тайны. В итоге никаких нарушений выявлено не было.<sup>202</sup> Какие-либо признаки того, что это было связано с июньским предупреждением, отсутствуют. На момент подготовки настоящего доклада никаких дальнейших шагов в отношении экоцентра ни со стороны МВД, ни со стороны ФСБ не последовало.

### *Петербургский научно-информационный центр «Мемориал»*

Другим примером произвольного использования антиэкстремистского законодательства против неправительственных организаций служит история с изъятием архивов НИЦ «Мемориал» в Санкт-Петербурге. 4 декабря 2008 г. следователь городского следственного управления СКП РФ в сопровождении вооруженных людей в масках ворвался в офис НПО и в течение нескольких часов проводил обыск, изъяв жесткие диски с архивами и другие материалы, принадлежавшие НИЦ и еще двум НПО.<sup>203</sup> Эта силовая операция на фоне последних инициатив по возрождению патриотического воспитания в России вызывает беспокойство, что объектом преследования за экстремизм могут стать даже ученые, которые занимаются резонансными историческими проблемами, такими как политические репрессии периода сталинизма.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч (по телефону) 28 апреля 2009 г.

<sup>201</sup> «Милиция и ФСБ продолжают обыски в нижегородском экоцентре «Дронт»», Беллона, 17 сентября 2008 г., [http://www.bellona.ru/articles\\_ru/articles\\_2008/dront](http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2008/dront).

<sup>202</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с А.Каюмовым (по телефону) 28 апреля 2009 г.

<sup>203</sup> Постановление о производстве обыска от 3 декабря 2008 г. см. на: <http://memorial-nic.org/images/postanovlenie.tif>. Жалоба в Следственное управление СКП РФ по Санкт-Петербургу за подписью директора НИЦ Ирины Флиге и директора Фонда спасения Петербурга-Ленинграда Александра Марголиса от 5 декабря 2008 г., <http://www.memorial-nic.org/appeal.html>.

<sup>204</sup> Так, работавший с НИЦ ученый предполагает, что именно позиция властей могла быть причиной отмены издания русской версии его книги о жизни при Сталине, поскольку Кремль, по-видимому, хочет, чтобы «русские гордились своим советским прошлым и не обременяли себя парализующим чувством вины за сталинские репрессии». Orlando

Обыск проводился в рамках дела об экстремистской публикации в газете «Новый Петербург». Как заявила Хьюман Райтс Вотч директор НИЦ «Мемориал» Ирина Флиге, они «не имеют никакого отношения к этой газете», а дело против газеты было не более чем предлогом. По ее словам, первые три месяца 2009 г. деятельность организации была затруднена, поскольку были изъяты 13 жестких дисков с рабочей информацией, в случае утраты которых сотрудникам пришлось бы восстанавливать значительный объем данных.<sup>205</sup>

Сразу после обыска «Мемориал» стал активно настаивать на возвращении изъятого. 12 декабря НПО обратилась в Дзержинский районный суд с жалобой о признании незаконными постановления самого обыска и изъятия материалов.<sup>206</sup> 20 января 2009 г. суд признал обыск незаконным и постановил вернуть изъятые архивы.<sup>207</sup> Прокуратура немедленно обжаловала это решение, однако 20 марта суд подтвердил свою первоначальную позицию, указав на то, что адвоката во время обыска не допустили в помещение, и вновь обязал прокуратуру вернуть материалы.<sup>208</sup> Однако возвращены они были только 6 мая – после решения городского суда. В заявлении общества «Мемориал» по итогам этой истории отмечается, что, «конечно, возвращение имущества не компенсировало ущерб, нанесенный работе Центра», однако «вопреки расхожим мнениям, неправительственные организации в России в отдельных случаях *могут* добиться защиты своих прав в суде, если приложат к этому достаточно усилий и проявят настойчивость» (курсив оригинала).<sup>209</sup>

## Пожарные проверки

### *Европейский университет (Санкт-Петербург)*

Приостановление в 2008 г. деятельности петербургского Европейского университета вызывает обеспокоенность в связи с возможностью произвольного использования требований пожарной безопасности против тех гражданских организаций, к которым

---

Figes, “Shelved - did Kremlin make my Stalin book disappear?” *The Guardian*, March 4, 2009, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/mar/04/orlando-figes-stalin-publisher>.

<sup>205</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч (по телефону) 3 марта 2009 г.

<sup>206</sup> Документ опубликован на: [http://www.memorial-nic.org/zhaloba\\_v\\_sud.html](http://www.memorial-nic.org/zhaloba_v_sud.html).

<sup>207</sup> В судебном решении также было отмечено, что за отсутствием материалов, которые могли бы иметь отношение к делу о публикации в «Новом Петербурге», «следователь изымал все, что попадалось ему на глаза». Постановление Дзержинского райсуда г. Санкт-Петербурга по делу 3/7-04/09, 20 января 2009 г., <http://memorial-nic.org/postanov.djvu>.

<sup>208</sup> «Атака на „Мемориал“: суд опять признал обыск незаконным», Полит.Ру, 20 марта 2009 г., <http://www.polit.ru/news/2009/03/20/memorial.html>.

<sup>209</sup> Заявление Международного общества «Мемориал», Санкт-петербургского общества «Мемориал» и НИЦ «Мемориал» (Санкт-Петербург) «Финал «дела об обыске» и некоторые уроки этого дела», опубликовано 14 мая 2009 г. на: <http://hro.org/node/5463>.

власти относятся с подозрением. В связи с выявленными нарушениями университету пришлось приостановить работу на несколько месяцев в первой половине 2008 г. Одним из объяснений того, почему столь серьезные нарушения вдруг обнаружили в занимаемом университетом историческом здании за несколько месяцев до президентских выборов 2008 г. может служить то, что в поле зрения властей оказался связанный с выборами проект.

Европейский университет, представляющий собой уникальный сплав российской и европейской моделей образования, был вынужден приостановить работу вскоре после выступления депутата Госдумы, негативно оценившего получение гранта от Еврокомиссии на исследование электорального поведения и подготовку наблюдателей.<sup>210</sup> Примерно в это же время в университете прошло несколько проверок.<sup>211</sup> Как говорит его ректор Николай Вахтин: «Совершенно очевидно, что мы стали объектом избирательного правоприменения, но кому и зачем это нужно — вопрос, который мы задаем себе в течение последних полутора месяцев».<sup>212</sup>

18 января 2008 г. в университете прошла проверка пожарной безопасности, в ходе которой было выявлено 52 нарушения. 7 февраля на этом основании Дзержинский районный суд вынес решение о приостановлении деятельности. По словам ректора, они на протяжении многих лет постепенно приводили занимаемое университетом историческое здание в соответствие действующим требованиям: «И вдруг в этом году — такая, на мой взгляд, слишком суровая мера, как приостановка деятельности».<sup>213</sup> Университет оперативно устранил 20 нарушений и обратился в суд с просьбой разрешить возобновить учебный процесс, однако 18 февраля ему было отказано.<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> В июне депутат-единоросс Гаджимет Сафаралиев выступил с протокольным поручением комитету по образованию и науке запросить в правительстве и Генпрокуратуре информацию о соответствии подобной деятельности уставу и лицензии Европейского университета.

Депутат был возмущен, что грант выдается не для проведения научных исследований или учебного процесса, а для создания организационной структуры — сети наблюдателей: "Это следует рассматривать как попытку прямого вмешательства иностранного квазигосударства, каковым является Европейский союз, в российские избирательные кампании 2007–2008 годов". «Несмотря на устранение нарушений, Европейский университет все еще закрыт», «Газета.СПБ», 14 февраля 2008 г., <http://www.gazeta.spb.ru/24389-0/>. Бывший профессор ЕУСПБ Дмитрий Дубровский сообщил Хьюман Райтс Вотч, что в сентябре 2007 г. комиссия Госдумы проверяла все документы университета по полученным грантам. Интервью Хьюман Райтс Вотч, Санкт-Петербург, 11 апреля 2008 г.

<sup>211</sup> В пресс-релизе ЕУСПБ от 11 февраля 2008 г. говорится, что деятельность университета проверяли: «Отдел государственного пожарного надзора Центрального района (18 января), Федеральная регистрационная служба Министерства юстиции РФ (с 21 января) и Комитет по науке и высшей школе Санкт-Петербурга (11 февраля). Однако их целью было не закрытие, а проверка университета». См.: [http://www.eu.spb.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=682&Itemid=121](http://www.eu.spb.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=682&Itemid=121).

<sup>212</sup> «Ведомости», 29 февраля 2008 г., <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/02/29/142610>.

<sup>213</sup> Там же.

<sup>214</sup> Yelena Biberman, "Ousting the Ideological Enemy," *Russia Profile*, February 28, 2008, <http://www.russiaprofile.org/page.php?pageid=Culture+%26+Living&articleid=a1204212722>.

Одновременно преподаватели и студенты развернули активную кампанию в защиту университета, выступая в блогах и прессе и собирая подписи. Стали поступать письма от ученых из различных стран, которые просили не закрывать университет, дав ему возможность исправить нарушения.<sup>215</sup> Руководство самого ЕУСПБ в целом воздерживалось от комментариев на тему, что послужило причиной приостановления деятельности «одного из ведущих российских центров послевузовского образования в области гуманитарных и общественных наук», однако многие ученые, студенты и журналисты «не могли поверить в то, что учебный процесс в вузе должен быть прекращен в середине семестра, или вообще в любой момент учебного года, из-за того, что до странного внезапно обнаружилась неспособность университета привести свое, кстати, принадлежащее городу историческое здание в соответствие с современными требованиями пожарной безопасности».<sup>216</sup>

21 марта 2008 г., через две недели после президентских выборов, Дзержинский районный суд все же согласился с тем, что университет исправил значительную часть нарушений и разрешил ему возобновить работу.<sup>217</sup>

По мнению ректора, «кто-то хотел создать Европейскому университету максимум трудностей».<sup>218</sup> Внятного официального разъяснения, почему пожарная инспекция решила закрыть университет именно в январе 2008 г. или почему в этот период его столь активно проверяли, так и не последовало.

### *Самарская региональная организация «В защиту прав избирателей «Голос»*

В мае 2007 г. за нарушения правил пожарной безопасности было закрыто помещение, в котором размещались «Голос» и еще одна НПО. Обе организации примерно в одно время проверялись отделом по борьбе с экономическими преступлениями и департаментом Минюста по работе с НКО. Руководитель «Голоса» Людмила Кузьмина связывает это с общим давлением на активистов в связи с проходившим в мае в Самаре саммитом ЕС-Россия.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Ссылки на обращения и статьи см.: <http://euspb.blogspot.com/>.

<sup>216</sup> "Statement of Support for European University in St. Petersburg," American Association for the Advancement of Slavic Studies, February 26, 2008, <http://www.fas.harvard.edu/~aaass/EUSPstatementofsupport.html>.

<sup>217</sup> Пресс-релиз ЕУСПБ от 21 марта 2008 г., [http://www.eu.spb.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=682&Itemid=121](http://www.eu.spb.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=682&Itemid=121).

<sup>218</sup> «Ведомости», 29 февраля 2008 г., <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/02/29/142610>.

<sup>219</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Людмилой Кузьминой. Самара, 21 апреля 2008 г. См. также: *Хьюман Райтс Вотч*. «Удушающая бюрократия», февраль 2008 г., <http://www.hrw.org/ru/reports/2008/02/19>.

11 мая милиция опечатала второй этаж здания, где располагались офисы нескольких НПО, включая «Голос», после обыска по делу об использовании нелицензионного ПО, в ходе которого были изъяты компьютеры. Первый этаж был опечатан 15 мая без каких-либо объяснений. По словам Кузьминой, ситуация прояснилась только 21 мая, когда суд вынес решение о закрытии здания на 90 дней по представлению пожарной инспекции. Она говорит, что в это время в здании прорвало отопление, «вода три дня хлестала, потому что никто не видел». В результате значительная документация была уничтожена или повреждена.<sup>220</sup>

После истечения установленного судом срока арендаторам разрешили вернуться в здание, хотя его собственник не предпринял никаких шагов по исправлению заявленных нарушений. Позднее, из-за утраты части документов и изъятия компьютеров, «Голос» столкнулся с проблемами при проверке Росрегистрации, начавшейся вскоре после возвращения НПО в офис.<sup>221</sup> Подробнее о том, как «Голосу» удалось опротестовать ликвидацию в суде, см. предыдущий раздел.

## Множественные проверки

### *«Голос» и Институт социальных технологий (Новосибирск)*

В период президентских выборов 2008 г. новосибирская региональная организация «В защиту прав избирателей «Голос» и партнерская организация «Институт социальных технологий» были буквально завалены запросами из различных инстанций.

Представляется, что целью преследования было отвлечение их ресурсов в разгар работы. По словам руководителя обеих НПО Галины Ивановой, «это очень отвлекало, когда просили в течение пяти дней подготовить пакет документов о целевом использовании средств и не говорили, какие именно документы нужны».<sup>222</sup>

В этой ситуации Иванова стала вести журнал учета поступавших запросов, в котором фигурируют налоговые инспекции Ленинского и Кировского районов, управление Росрегистрации по Новосибирской области, областная прокуратура, областная избирательная комиссия, Кировский районный суд. Она рассказывала:

Если говорить о мониторинге выборов ... , то, конечно, большой интерес, особый интерес к нам проявляют... Главная цель у властей – прижать, потому что когда человек

---

<sup>220</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Людмилой Кузьминой. Самара, 21 апреля 2008 г., и по телефону 27 ноября 2008 г.

<sup>221</sup> Там же.

<sup>222</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Новосибирск, 29 июля 2008 г.

загружен, он уже такой активности не проявляет. Они стараются конкретно мониторинг выборов ограничить.<sup>223</sup>

Как следует из журнала Ивановой, за две недели до выборов 2 марта она получила 15 письменных запросов или звонков с требованием предоставить информацию или документы или явиться лично. В течение трех недель после выборов поступило еще 10 аналогичных запросов.<sup>224</sup> После выборов обе организации оставили в покое.

### *НПО «Единство» (Самара)*

В ноябре 2008 г. руководитель самарской НПО «Единство» Светлана Чернова, которая занимается медицинским и психологическим консультированием ВИЧ-позитивных женщин, рассказывала Хьюман Райтс Вотч о том, как в течение года ее проверяла Росрегистрация. Учредителей и ее саму вызывали в милицию по делу об использовании нелицензионного ПО, а счета НПО дважды блокировались: первый раз перед думскими выборами 2007 г., второй – перед президентскими выборами 2008 г.<sup>225</sup>

Чернова приводила подробности проверки управления по налоговым преступлениям в сентябре 2008 г. в связи с информацией о якобы нецелевом использовании средств.<sup>226</sup> 3 сентября к одному из учредителей НПО пришли из милиции с расспросами и вручили повестку с предписанием явиться на следующий день. Чернова связалась с оперативниками и также была приглашена на беседу. 4 сентября ей было предложено представить первичные учетные и кассовые документы с 2005 г., а также устав со всеми изменениями и учредительный договор. Все эти документы уже проверялись Росрегистрацией весной 2008 г. Тогда были выявлены незначительные нарушения, не связанные с нецелевым использованием средств. Они были быстро исправлены. В целом, деятельность «Единства» была признана соответствующей уставу и действующему законодательству.<sup>227</sup>

В сентябрьской проверке Чернова усматривала политические мотивы, связанные либо с профильной деятельностью НПО, либо с задержанием одного из учредителей за

---

<sup>223</sup> Там же.

<sup>224</sup> Копия журнала в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>225</sup> По словам Черновой, управление по борьбе с компьютерными преступлениями заинтересовалось «Единством», поскольку один из активистов НПО присутствовал при обыске на предмет выявления нелицензионного ПО в самарском «Голосе». Примерно в это же время в рамках отдельного расследования был проведен обыск и изъяты компьютеры в частной юридической фирме Черновой. Интервью Хьюман Райтс Вотч, Самара, 21 апреля 2008 г.

<sup>226</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 27 ноября 2008 г.

<sup>227</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч со Светланой Черновой. Самара, 21 апреля 2008 г. и по телефону 27 ноября 2008 г.

организацию акции протеста против уплотнительной застройки.<sup>228</sup> В интервью со СМИ она также не исключила наличия связи с угрозами уголовного преследования в отношении калининградской НПО, которой таким образом не дали начать программу снижения вреда.<sup>229</sup>

## Дела о нелегальном программном обеспечении

В силу ограниченности ресурсов на приобретение компьютерной техники и возможностей защищаться от обвинений в использовании нелегального ПО, неправительственные организации оказываются уязвимыми для давления в рамках такого рода уголовных дел. Использование нелегального ПО в России широко распространено и имеет место как в НПО, так и в частных и государственных организациях. В профильных исследованиях приводятся данные о том, что в 2007 г. до 73% вновь устанавливаемых в России программ были пиратскими.<sup>230</sup>

В последние годы власти проводят активную кампанию по борьбе с компьютерным пиратством, в ряде случаев, как представляется, избирательно применяя законодательство об охране авторских прав против независимых СМИ и НПО. В 2007 г., когда в Самаре проходил саммит ЕС-Россия и планировалась серия «маршей несогласных», объектом таких расследований становились многочисленные организации в Самаре, Туле, Волгограде, Сыктывкаре и Нижнем Новгороде. В ноябре 2007 г. *Washington Post* отмечала, что «большинство обвиняемых в использовании нелегального ПО, похоже, так или иначе, иногда очень косвенно, связаны с оппозиционной коалицией 'Другая Россия'».<sup>231</sup>

В Самаре в июле 2008 г. была вскрыта схема вымогательства, в рамках которой представители правообладателя, компьютерные эксперты и сотрудники правоохранительных органов шантажировали НПО и другие организации возбуждением дела о компьютерном пиратстве. Среди пострадавших оказались самарская НПО «Голос», «Новая газета в Самаре» и целый ряд других организаций. Как говорят в Ассоциации правозащитных организаций «АГОРА», милиция изымала компьютеры, после чего составлялось экспертное заключение о наличии признаков нелегального

---

<sup>228</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 27 ноября 2008 г.

<sup>229</sup> «В Самаре организация, консультирующая ВИЧ-позитивных женщин, подверглась проверке», Открытое информационное агентство, 4 сентября 2008 г., <http://www.openinform.ru/news/pursuit/04.09.2008/9735>.

<sup>230</sup> «Russia is Joining the Leaders with Decreasing Rates of Computer Piracy», Business Software Alliance news release, May 15, 2008, [http://global.bsa.org/idcglobalstudy2007/pr/pr\\_russia.pdf](http://global.bsa.org/idcglobalstudy2007/pr/pr_russia.pdf).

<sup>231</sup> Peter Finn, «Russia Casts A Selective Net in Piracy Crackdown», *Washington Post*, November 14, 2007, [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/13/AR2007111302070\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/13/AR2007111302070_pf.html).



ПО. Затем представитель правообладателя предлагал пострадавшим дать делу ход или заплатить некую сумму.<sup>232</sup> В отношении одного из таких представителей, предлагавшего «уладить вопрос» за 400 тыс. рублей, было возбуждено уголовное дело о мошенничестве. В ФСБ говорят, что это «лишь одно из звеньев преступной цепи».<sup>233</sup> В деле фигурировали также сотрудники ОБЭП Ленинского района Самары.<sup>234</sup>

Действия самарского ОБЭП в деле об использовании нелегального ПО в отношении Людмилы Кузьминой из НПО «Голос» были признаны незаконными и необоснованными, суд обязал самарского прокурора принести ей официальные извинения. Кузьмина подала иск о компенсации морального вреда (в частности, в рамках расследования в 2007 г. ее подвергли психиатрическому и наркологическому освидетельствованию). В июне 2008 г. ей присудили компенсацию в размере 20 тыс. руб. На следующий день после судебного решения она заявила Хьюман Райтс Вотч: «Правительство ... должно нести материальную ответственность за качество решений своих сотрудников и за качество самих этих сотрудников». Данный прецедент служит обнадеживающим сигналом для других НПО и активистов, которые подверглись притеснениям и преследованиям со стороны властей.

---

<sup>232</sup> «Обнародована коррупционная схема вымогательств с предпринимателей за контрафактный софт», *Regnum*, 8 июля 2008 г., <http://www.regnum.ru/news/1025046.html>.

<sup>233</sup> «Коммерсантъ», 3 июля 2008 г., <http://www.kommersant.ru/region/samara/page.htm?year=2008&issue=113&id=266243&section=7266>.

<sup>234</sup> «Дело бывшего представителя 1С в Самарской области будет передано в суд до конца года», *Regnum*, 19 ноября 2008 г., <http://www.regnum.ru/news/fd-volga/1086253.html>.



\* \* \*

Автором настоящего доклада является сотрудник Отделения Хьюман Райтс Вотч по Европе и Центральной Азии Мэтью Шааф при участии зам. директора московского офиса Хьюман Райтс Вотч Тани Локшиной и консультанта Хьюман Райтс Вотч Александра Петрова. Помощь в проведении исследований оказывалась сотрудником московского офиса Таней Купер.

Редакция: Рейчел Денбер, зам. директора Отделения по Европе и Центральной Азии; Иан Горвин, старший сотрудник по программам; Эшлинг Рейди, старший юрисконсульт Хьюман Райтс Вотч; Аллисон Гилл, директор московского офиса Хьюман Райтс Вотч; Вероника Сзенте Голдстон, директор по правозащитной деятельности Отделения по Европе и Центральной Азии.

Подготовка к публикации: Кэтрин Кунс, Анна Лоприор, Грейс Чои, Фицрой Хепкинс.

Перевод на русский: Игорь Гербич.

Хьюман Райтс Вотч выражает свою искреннюю признательность всем представителям российского неправительственного сообщества, выразившим готовность поделиться с нами своим опытом. Мы также благодарны сотрудникам Министерства юстиции, которые согласились обсудить с нами ряд соответствующих вопросов.

Хьюман Райтс Вотч признательна частным лицам и институциональным донорам за финансовую поддержку нашей работы.

## Приложение

### **Предложения о внесении изменений в федеральное законодательство Российской Федерации, регулирующие деятельность неправительственных организаций**

(Воспроизводится оригинал, подготовленный на русском языке)

Эти предложения о внесении в федеральное законодательство представлены с целью взаимодействия в совершенствовании настоящего законодательства и обеспечения в полной мере реализации права на свободу объединения. Как известно, система российского законодательства, регламентирующая и предусматривающая право на свободу объединения, состоит из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, Конституции РФ, федеральных законов РФ, а также подзаконных нормативных актов, принимаемых Правительством РФ и различными ведомствами.

Мы обращаем ваше внимание на основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе (далее по тексту — основополагающие принципы), которые базируются на требованиях международного права и в которых изложены ответственность и права неправительственных организаций. основополагающие принципы разработаны в ряде многосторонних встреч Совета Европы, являются обобщением практического опыта Совета Европы и должны служить руководящими принципами разработки как законодательства, так и подзаконных актов. Мы также хотим обратить ваше внимание на органы Совета Европы, которые оказывают содействие в приведении национальных законодательств в соответствие с требованиями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее по тексту – ЕКПЧ) по просьбе государств-членов Конвенции, включая Европейскую Комиссию за демократию через право (Венецианская Комиссия), которая занимается вопросами конституционных прав.

Из этих фундаментальных норм и законов проистекают следующие положения и предложения.

#### *Общепризнанные принципы и нормы*

С нашей точки зрения, в настоящее время, российские нормативные акты противоречивы, громоздки и не отвечают международным требованиям и стандартам.

Таким образом, мы предлагаем кодифицировать правовые нормы, регулирующие деятельность некоммерческих организаций и общественных объединений, действующих без регистрации. Содержание права человека на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус создаваемых организаций, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации должны регулироваться *общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, Международным пактом о гражданских и политических правах, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Гражданским кодексом РФ и кодифицированным законодательством.* Конвенция о защите прав человека и основных свобод допускает *вмешательство*<sup>1</sup> государства только в таких случаях, если оно:

- предусмотрено законом;
- необходимо в демократическом обществе;
- имеет правомерную цель в интересах национальной безопасности или общественного порядка;
- в целях предотвращения беспорядков и преступлений;
- или для охраны здоровья и нравственности, и защиты прав и свобод других лиц.

Следовательно, кодифицированное законодательство, а также его толкование и применение должно строиться на следующих принципах:

**«Принцип законности».** Действия и решения уполномоченных должностных лиц должны быть законными, обоснованными и мотивированными, приниматься в строгом соответствии с международными нормами и федеральным законодательством РФ. Нарушение норм законодательства может повлечь признание в установленном законом порядке действий (бездействия) и решений уполномоченных должностных лиц незаконными и необоснованными. В этом случае должностные лица должны нести в установленном порядке ответственность за свои действия, а для пострадавших от незаконных действий должна быть предусмотрена процедура восстановления в правах.

**«Принцип невмешательства».** Уполномоченные должностные лица не вправе вмешиваться в деятельность данных организаций, за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральным законодательством.

---

<sup>1</sup> Под «вмешательством» подразумеваются любые действия и решения государственных органов и должностных лиц, которые ограничивают право на свободу объединения, в том числе решения об отказе в регистрации некоммерческой организации (здесь и далее имеются в виду в том числе и общественные объединения), решения о проверке таких организаций, привлечения их к ответственности, решения о запрете деятельности и ликвидации и т.п.

**«Презумпция добросовестности».** Организация считается действующей добросовестно до тех пор, пока иное не будет установлено соответствующим решением уполномоченного должностного лица. Целью исполнения государственной функции уполномоченными должностными лицами является содействие организациям в их деятельности и реализации гражданами права на свободу объединения, в устранении недостатков в их деятельности, профилактика правонарушений.

**«Принцип открытости и доступности, предсказуемости действий и решений государственных органов».** Действия и решения должностных лиц и государственных органов в отношении НПО должны быть четко предусмотрены законом, мотивированы и понятны. В интересах прозрачности гражданам должна быть свободно доступна информация о планах и процедурах, а также отчеты государственных органов.

### *Создание, регистрация и преобразование*

В основополагающих принципах говорится, что процесс регистрации юридического лица должен быть простым для понимания и исполнения и сформулирован объективно, и что применение правил регистрации не должно быть оставлено на усмотрение власти. Существующий порядок и правила регистрации, позволяющие излишне широко и субъективно их трактовать, противоречат этим принципам, так как, например, организации может быть отказано в регистрации, если ее учредительные документы противоречат Конституции или законодательству РФ или документы оформлены ненадлежащим образом. С нашей точки зрения, регистрация должна быть презюмируемой, исключая чрезвычайные обстоятельства. Таким образом, предлагаем следующее:

1. Ввести в законодательство международно признанный термин неправительственная организация (далее по тексту — НПО).
2. Ввести в законодательство и дать определение следующих понятий: адрес (местонахождение) постоянно действующего органа НПО; адрес для переписки (или почтовый адрес), адрес нахождения имущества, адрес деятельности и определить, что вся корреспонденция направляется НПО по ее почтовому адресу.
3. Законодательно дать определения следующих понятий: «волонтер», «территория деятельности НПО», «просветительская деятельность», унифицировать в законодательстве понятие «грант».
4. Предусмотреть, что НПО может в любое время с момента создания подать документы на регистрацию в качестве юридического лица.

5. Уравнять порядок регистрации НПО с коммерческими организациями. Законодательно закрепить уведомительный порядок регистрации для НПО;
6. В случае разрешительного порядка регистрации НПО определить четкий перечень критериев установления соответствия (несоответствия) деятельности НПО уставным целям;
7. Обеспечить возможность получения НПО и инициаторами их создания информации о регистрации в любое время со дня подачи документов;
8. Основания для отказа в регистрации в качестве юридического лица должны основываться на принципах, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а именно: в интересах национальной безопасности; в интересах общественного порядка; в целях предотвращения беспорядков и преступлений; для охраны здоровья и нравственности; для защиты прав и свобод других лиц. Перечень оснований для отказа должен быть четким, закрытым и не подлежать расширительному толкованию.
9. Предусмотреть в процедуре регистрации возможность ее приостановки на определенный срок для устранения недостатков в представленных документах без потери государственной пошлины.
10. Предусмотреть право НПО заниматься любыми видами деятельности, не противоречащим законодательству, а также любой предпринимательской деятельностью, не запрещенной законом.
11. Ввести свободный порядок преобразования НПО любой организационно-правовой формы в любую другую.

### *Отчетность*

1. Ввести единую систему отчетности НПО: принцип «одного окна» и «единой даты» для ежегодной отчетности НПО перед всеми государственными органами.
2. НПО должна быть освобождена от обязанности периодически отчитываться за качественные и количественные показатели перед государственными органами при наличии публичного отчета о своей деятельности, доступного всем желающим.
3. Перед государством НПО может отчитываться лишь в вопросах соблюдения налогового законодательства, соблюдении условий того или иного вида лицензируемой деятельности (например, в случае наличия лицензии на медицинскую деятельность).

## *Проверки*

В соответствии с основополагающими принципами, деятельность НПО должна признаваться законной при отсутствии доказательств противного, НПО не должна подвергаться изъятию документов без объективных оснований для подобных превентивных мер и без соответствующего судебного постановления. НПО, являющиеся юридическими лицами, должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица. На них должны распространяться те же обязательства и санкции, налагаемые административным, гражданским и уголовным законодательством, которое обычно применяются ко всем юридическим лицам. Действующие правила противоречат этим требованиям. Таким образом, предлагаем следующее:

1. Проверки должны проводиться с учетом того, что создание и деятельность НПО – это реализация гражданами своего конституционного права на свободу объединения. Порядок, основания, сроки, права и обязанности лиц, участвующих в проверке, должны быть закреплены только в федеральном законе. Недопустимо предоставление права принятия нормативного акта в этой области тем же органом, который и осуществляет контроль.
2. Ввести принцип недопустимости двойного контроля (повторных проверок). Проверка деятельности НПО одним органом по основаниям, ранее подлежавшим проверке другим государственным органом, недопустима.
3. Предусмотреть принцип недопустимости истребования у НПО документов, которые ранее были предоставлены в другой государственный орган (например, налоговые декларации).
4. Требование о предоставлении документов должно содержать родовые и индивидуальные признаки документов (например, не все документы о финансово-хозяйственной деятельности за 2006 г., а кассовая книга за 2006 г.) и содержать закрытый перечень таких документов.
5. Формирование плана предстоящих проверок должно осуществляться с учетом открытых, понятных и объективных критериев, определенным в федеральном законе.
6. Свободная доступность планов предстоящих проверок для неопределенного круга лиц.
7. Допустимость проведения внеплановых проверок только в случаях поступления в органы государственного контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей

среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а равно о возникновении угрозы причинения такого вреда.

8. Предоставление НПО права участия в процессе принятия решения по результатам проверки (по аналогии с принятием решения по результатам налоговой проверки), включая обязательный учет проверяющим органом возражений и замечаний НПО.
9. Предусмотреть, что в случаях существенного нарушения прав НПО и процедуры проведения проверки итоговое решение по ее результатам может быть признано незаконным и необоснованным (по аналогии с налоговой проверкой). Если нарушены сроки принятия решений по результатам проведения проверки, либо представления ее результатов, проверка должна быть признана незаконной и ответственность не должна возлагаться на НПО (по аналогии с административной ответственностью).
10. Ввести исключительно судебный порядок приостановления деятельности НПО.
11. Ввести исключительно судебный порядок привлечения к ответственности НПО и прекращения ее деятельности в качестве юридического лица.

*Приостановление деятельности, запрет деятельности, признание организации прекратившей свою деятельность, принудительная ликвидация*  
Согласно основополагающим принципам, в большинстве случаев надлежащей санкцией в отношении НПО за нарушение закона должно быть простое требование исправить нарушение и/или наложение административного, гражданского или уголовного взыскания на организацию и/или на отдельных лиц, непосредственно несущих ответственность за нарушение. Взыскание должно быть основано на действующем законодательстве и соблюдать принцип соразмерности. Действующие правила, которые позволяют, например, применить ликвидацию в случае всего двух нарушений законодательства, явно противоречат этим требованиям. Таким образом, предлагаем следующее:

1. Любое решение, ограничивающее деятельность НПО или приводящее к ее прекращению, должно быть принято только судом (приостановление деятельности, принудительная ликвидация и т.д.).
2. Предусмотреть отдельный судебный порядок рассмотрения таких дел. Сейчас это фактически исковое производство, «равноправное», например, по иску прокурора. Должен быть особый порядок, подобные дела должны быть приравнены к делам, вытекающим из публичных правоотношений (государство-гражданин). Рассмотрение таких исков «в первой инстанции» должно быть

- отнесено к подведомственности судов субъектов федерации. Необходимо предусмотреть «принцип презумпции невиновности НПО», предусмотреть право суда оказывать содействие НПО в сборе доказательств по своей инициативе, а не ограничиваться только тем, что предоставила НПО.
3. Основания для принудительной ликвидации или запрета деятельности НПО должны основываться на принципах, предусмотренных ЕКПЧ. Предусмотреть недопустимость принудительной ликвидации НПО за допущенные «недостатки» (например, нарушение сроков созыва общего собрания).
  4. Предусмотреть порядок восстановления прав для организаций, которые были ошибочно или неправомерно исключены из реестра, признаны прекратившими деятельность или ликвидированы.

Human Rights Watch

Московская Хельсинкская группа

Межрегиональная Ассоциация правозащитных организаций «АГОРА»

Молодежное правозащитное движение

Ресурсный правозащитный центр



## Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах

### Безосновательные ограничения независимой общественной активности

Президент Дмитрий Медведев пока еще мало что реально сделал, чтобы изменить курс на целенаправленное ослабление ключевых институтов плюралистического демократического общества, которым характеризовался период президентства Владимира Путина.

Одним из самых заметных проявлений нарастания авторитарных тенденций было, и пока остается, усиление избыточного государственного контроля за неправительственными организациями, главным образом – с помощью появившейся в 2006 г. новой редакции законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях. В докладе показано, как действующее законодательство и подзаконные акты позволяют чиновникам произвольно вмешиваться в неправительственную деятельность, проводя углубленные проверки НПО, вводя обременительный порядок отчетности и препятствуя их регистрации по несущественным основаниям. Существующая нормативно-правовая база также создает возможности для применения регистрирующим органом несоразмерных карательных санкций за незначительные технические нарушения со стороны НПО. Откровенно недоброжелательная атмосфера, в которой приходится работать неправительственным группам, усугубляется новыми ограничениями на получение грантового финансирования и доступа к льготной аренде помещений, а также растущим числом нападениям и нападок на НПО и их активистов.

Недавнее признание президента Дмитрия Медведева, что «есть масса случаев, когда деятельность неправительственных организаций ограничивается без достаточных на то причин», служит поводом для осторожного оптимизма. Вскоре после этого президент инициировал процесс постепенного реформирования проблемного законодательства, который пока охватывает только некоммерческие организации – далеко не самую многочисленную группу НПО, значительная часть которых существуют в форме общественных объединений. Хьюман Райтс Вотч призывает российское правительство распространить этот процесс на все организационно-правовые формы и отказаться от произвольного ограничения независимых гражданских групп.

*Местные власти Самары закрыли на замок офис неправительственной организации «Голос» в 2007, якобы в связи с расследованием компьютерного пиратства. Решением суда прокурор Самарской области был вынужден извиниться за незаконное уголовное преследование директора «Голоса».*

© 2007 Голос

