

## **Анализ правоприменительной практики Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»<sup>1</sup>**

### **Преамбула**

Ассоциация «В защиту прав избирателей «Голос» запустила процедуру самоликвидации. Еще четыре некоммерческие организации обсуждают такой вариант на случай, если постановление суда вступит в законную силу. Две НКО ожидают суда первой инстанции, а более 50 из 27 регионов страны от Дальнего Востока до Санкт-Петербурга находятся в подвешенном состоянии. Десятки сами пошли в суды, но ни одна из них еще ни одного процесса не выиграла. Четвертый месяц в стране идут массовые прокурорские проверки НКО, коснувшиеся свыше тысячи организаций. Причина сложившейся ситуации – так называемый закон об НКО – «иностранных агентах». Он обязывает российские некоммерческие организации, получающие иностранное финансирование и участвующие в «политической деятельности», называться «иностранными агентами». Между тем прокуроры и суды политической называют абсолютно любую социально полезную деятельность, в качестве доказательств используют уставы организаций, закону, который применяется избирательно, придают обратную силу. А НКО в суде признают получающей иностранное финансирование, даже если Сбербанк России уверяет в обратном. Тем временем правоприменение этого закона сопровождается высокими политическими издержками.

Внесенный 29 июня 2012 года в Госдуму группой депутатов «Единой России» законопроект уже 13 июля был принят в третьем чтении (374 проголосовали «за», 3 – «против», 1 воздержался), 18 июля был одобрен Советом Федерации (141 – «за», 1 – «против», 1 – воздержался) и 20 июля подписан президентом<sup>2</sup>. Закон вступил в силу 21 ноября. Однако по состоянию на 20 июня 2013 года в реестре НКО – «агентов» нет ни одной организации.

С момента рассмотрения законопроекта в Госдуме с его критикой выступили, в частности, комиссар Совета Европы по правам человека<sup>3</sup>, Комитет против пыток<sup>4</sup>, специальные докладчики ООН по защите права на свободу выражения мнений, по положению правозащитников и по праву на мирные собрания<sup>5</sup>. Свое беспокойство в связи с законом и его применением выражали генеральный секретарь Совета Европы<sup>6</sup>, Европейский союз<sup>7</sup>, Госдепартамент США<sup>8</sup>, МИД Германии<sup>9</sup>, а также Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека<sup>10</sup> и уполномоченный по правам человека в РФ<sup>11</sup>.

### **Троянский конь «Щит и меч»**

---

1 Подготовлено по заказу Московской Хельсинкской группы, которая использует средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 3 мая 2012 года № 216-рп.

2 Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=102766-6&02>

3 Интервью – Нилс Муйжниекс, комиссар Совета Европы по правам человека // [http://www.vedomosti.ru/library/news/11869201/agent\\_eto\\_ne\\_nejtralnyj\\_termin\\_nils\\_mujzhnieks\\_komissar](http://www.vedomosti.ru/library/news/11869201/agent_eto_ne_nejtralnyj_termin_nils_mujzhnieks_komissar)

4 ООН обеспокоена преследованием НПО в России // <http://www.kommersant.ru/news/2206227>

5 «Российский законопроект о некоммерческих организациях приведет к негативным последствиям для гражданского общества», – считают эксперты ООН <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12344&LangID=R>

6 Генсек Совета Европы обеспокоен российским законом об НКО – иностранных агентах // <http://echo.msk.ru/news/1078154-echo.html>

7 Евросоюз обеспокоен признанием «Голоса» иностранным агентом // <http://www.forbes.ru/news/238438-evrosoyuz-obespoiloysya-priznaniem-golosa-inostrannym-agentom>

8 Проверки вызвали давление // [http://www.gazeta.ru/politics/2013/03/26\\_a\\_5116929.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/03/26_a_5116929.shtml)

9 К соратникам Ангелы Меркель пришли прокуратура и налоговая полиция // <http://www.kommersant.ru/doc/2155814>

10 Глава СПЧ считает необходимым скорректировать закон об НКО // <http://ria.ru/society/20130613/943077792.html>

11 Лукин: предложения по корректировке закона об НКО готовы // <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=312921>

21 декабря 2012 года чувашская правозащитная организация «Щит и Меч» решила первой добровольно войти в реестр. Председатель организации Алексей Глухов сообщил: «Конечно, мы не являемся и не считаем себя иностранными агентами. Однако после принятия этого абсурдного закона в подвешенном состоянии оказались тысячи НКО. Мы видим единственный выход – войти в реестр, чтобы иметь возможность обжаловать решения в рамках этого закона и инициировать судебные разбирательства, в том числе в Конституционном суде России. Этими действиями надеемся создать прецеденты для защиты других НКО»<sup>12</sup>.

### **Первоначальная позиция Минюста РФ**

16 января 2013 года на пленарном заседании Госдумы<sup>13</sup> министр юстиции А. Коновалов подчеркнул, что закон не является репрессивным и не предполагает жестких проверок и санкций со стороны Минюста РФ<sup>14</sup>. Он отметил, что закон противоречит духу российского законодательства об НКО<sup>15</sup>.

21 января Минюст РФ, отказавшись признать «Щит и меч» «иностранным агентом»<sup>16</sup>, публично объявил, что не считает правозащитную деятельность политической.

### **Массовые проверки НКО**

14 февраля 2013 года президент Путин на расширенном заседании коллегии ФСБ заявил: «Сегодня установлен порядок деятельности НКО в России, в том числе это касается и финансирования из-за границы. Эти законы должны быть, безусловно, исполнены»<sup>17</sup>.

22 февраля, выступая на коллегии ведомства, министр юстиции Коновалов сообщил, что деятельность по реализации «закона об агентах» не должна вызывать у его сотрудников «никаких особенных эмоций». Коновалов попросил «не раздувать истерику» в связи с законом и «избегать инсинуаций на этот счет». Он попросил сотрудников не принимать «скоропалительных решений»<sup>18</sup>. Министр признался, что одно такое уже случилось в Саратове и вскоре было отменено<sup>19</sup>.

В начале марта по поручению Генеральной прокуратуры в России начались массовые проверки НКО, которые идут четвертый месяц. Они проходят с привлечением различных госорганов от налоговиков до пожарных. Всего было проверено по разным оценкам от 500 до нескольких тысяч НКО. Все проверки изначально проходили под предлогом борьбы с экстремизмом.

4 апреля замгенпрокурора А. Буксман признался, что проверки НКО с зарубежным финансированием проводятся в том числе из-за того, что они не регистрируются в качестве иностранных агентов<sup>20</sup>.

В тот же день официальный представитель МИД России А. Лукашевич сообщил: «Мы просто пытаемся наводить порядок в деятельности иностранных некоммерческих организаций, вот и все»<sup>21</sup>.

---

12 Чувашская НКО объявила себя «иностранным агентом» // <http://grani.ru/Politics/Russia/m.209949.html>

13 Александр Коновалов выступил на пленарном заседании Госдумы в рамках «правительственного часа» // <http://minjust.ru/ru/node/2764>

14 Министр юстиции Александр Коновалов заявил, что закон "об иностранных агентах" противоречит духу законодательства о НКО  
[http://www.asi.org.ru/ASI3/rws\\_asi.nsf/va\\_WebPages/5099DE0853B7111944257AF6004099AARus](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebPages/5099DE0853B7111944257AF6004099AARus)

15 СПЧ одобрил отказ Минюста зарегистрировать «иностранного агента» // <http://lenta.ru/news/2013/01/25/good/>

16 Минюстом России не установлено достаточных правовых оснований для внесения ЧРПОО «Щит и Меч» в реестр НКО-иностранных агентов // <http://minjust.ru/ru/node/4433>

17 Заседание коллегии Федеральной службы безопасности // <http://президент.рф/news/17516>

18 Глава Минюста призвал не раздувать истерику вокруг закона об НКО – «иностранных агентах» // <http://www.rbc.ru/fnews.open/20130222120124.shtml>

19 Речь идет о Фонде «Нет алкоголизму и наркомании», который в декабре 2012 года первым получил предупреждение регионального Минюста о нарушении «закона об агентах». По жалобе юристов Ассоциации Агора Минюст РФ отменил предупреждение своего регионального органа, фактически указав на ошибочность в данном деле ссылки на «закон об агентах».

20 Правозащитники подводят Минюст под проверку // <http://www.kommersant.ru/doc/2162489?isSearch=True>

21 МИД России о проверках в НКО: это не репрессии, а наведение порядка //

На следующий день Путин в преддверии визита в ФРГ заявил: «В РФ действует 654 неправительственные организации, получающие, как выяснилось сейчас, деньги из-за рубежа... Только за четыре месяца после принятия нами соответствующего закона на счета этих организаций из-за границы поступило... 28 миллиардов 300 миллионов рублей»<sup>22</sup>.

На второй рабочий день после этого выступления президента России последовало первое возбужденное дело об НКО – «иностранный агент».

### **Дело Ассоциации «ГОЛОС» (Москва)**

#### ***Позиция Минюста***

9 апреля Министерство юстиции России возбудило<sup>23</sup> в отношении Ассоциации «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» и ее исполнительного директора Лилии Шибановой административное дело за якобы «нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» (часть 1 статьи 19.34 КоАП РФ).

Политической деятельностью ассоциации Минюст назвал составление проекта Избирательного кодекса РФ, который готовила не Ассоциация, а РОО «ГОЛОС» (другое юридическое лицо), а иностранным финансированием – премию Сахарова, присужденную НКО «за пропаганду демократических ценностей» Норвежским Хельсинкским комитетом (НХК).

#### ***Позиция НКО***

После присуждения премии «ГОЛОС» уведомил НХК, что не сможет принять ее денежное выражение именно в связи с «законом об агентах». В суде представитель НХК признал, что Комитет перечислил премию по своей ошибке. Как только «ГОЛОС» узнал о перечислении средств, почти за месяц до возбуждения дела Минюстом, он дал поручения банку вернуть все деньги, и они были возвращены с транзитного счета банка. Защита в суде подчеркивала, что на расчетный и текущие счета НКО деньги не поступали.

#### ***Позиция мирового судьи***

25 апреля мировой судья участка № 379 Пресненского района Москвы Е. Семененок признала Ассоциацию «ГОЛОС» виновной в «нарушении порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента». НКО был назначен штраф в размере 300 тысяч рублей, Шибановой – 100 тысяч рублей.

Доказательствами вины «ГОЛОСА» Семененок называет как справку Минюста, письмо Росфинмониторинга и заключение ЦИК РФ на проект Избирательного кодекса, так и устав ассоциации, письма Шибановой в Сбербанк о возврате денег с транзитного счета, отправленных НХК, адвокатский запрос в НХК и даже ответ на него, в котором говорится, что деньги были перечислены ошибочно по вине НХК<sup>24</sup>. Также, по мнению мирового судьи, вину ассоциации подтверждает содержательный отчет в рамках соглашения РОО «ГОЛОС» и Европейской комиссии<sup>25</sup>.

#### ***Наличие иностранного финансирования***

Мировой судья в постановлении заявила: «Согласно п. 2 ст. 6<sup>26</sup> Закона о некоммерческих организациях признак финансирования от иностранного источника выражается в получении организацией денежных средств и иного имущества от иностранного источника, *независимо от вида и оснований таких поступлений, а также периода времени, в котором денежные средства или иное имущество были получены* (курсив здесь и далее – эксперта»

---

[http://www.gazeta.ru/politics/news/2013/04/04/n\\_2835021.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/news/2013/04/04/n_2835021.shtml)

22 Путин: 654 НКО в России за 4 месяца получили из-за рубежа 28 млрд рублей

<http://www.mk.ru/politics/russia/news/2013/04/05/837307-putin-654-nko-v-rossii-za-4-mesyatsa-poluchili-iz-za-rubezha-28-mlrd-rublej.html>

23 Минюстом России возбуждено производство по делу об административном правонарушении в отношении Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» // <http://minjust.ru/ru/node/4878>

24 Постановление мирового судьи судебного участка № 379 Пресненского района Москвы Елены Семененок от 25 апреля 2013 года в отношении исполнительного директора Ассоциации «ГОЛОС», стр. 3, абзац 6.

25 Там же, стр.4, абзац 1.

26 Опечатка мирового судьи. Речь идет не о п.2 ст.6, а о п.6 ст.2.

автора данного обзора)»<sup>27</sup>. Фактически вслед за Минюстом мировой суд придал «закону об агентах» обратную силу.

В постановлении зафиксировано: «Данный признак [агента] считается выполненным уже с момента получения организацией денежных средств, который в данном случае определяется по факту их поступления на транзитный валютный счет Ассоциации... Таким образом, Ассоциация получила денежные средства от НХК и распорядилась ими по своему усмотрению»<sup>28</sup>.

### ***Политическая деятельность***

Интерпретируя «политическую деятельность» НКО, судья написала: «Понятие «участие некоммерческой организации в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ» не имеет определенного, исключаящего множественного толкования, содержания. По смыслу закона такое участие может выражаться в совершении различных действий и проведении различных мероприятий». Таким образом, судья фактически признала размытость в законе определения политической деятельности, которая позволяет произвольно толковать ее содержание.

Стоит обратить внимание на следующее утверждение судьи: «О наличии оснований для признания Ассоциации участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, свидетельствует и то, что исполнительный директор Ассоциации Шибанова Л. В. неоднократно участвовала в публичных обсуждениях и дискуссиях, активно затрагивая вопросы избирательного права и высказываясь о необходимости изменения избирательного законодательства». То есть не только прокуроры в многочисленных предостережениях признают политической деятельностью участие в публичных обсуждениях, но и суд, что является еще более опасной тенденцией. Постановление мирового судьи было обжаловано в районный суд.

### ***Апелляция НКО***

К моменту рассмотрения апелляционных жалоб 14 июня в Пресненском районном суде Москвы Сбербанк России подтвердил в письме Ассоциации, что НКО не получала денег НХК<sup>29</sup>.

Как следует из выписок с транзитного счета, Ассоциация не давала поручения банку о принятии средств и зачислении их на свой текущий валютный счет. Эти деньги в полном объеме с транзитного счета в банке были возвращены отправителю, что подтверждается как банковскими документами, так и письмом НХК.

Адвокат Рамиль Ахметгалиев: «Валютный транзитный счет не является счетом организации, с него не могут расходоваться денежные средства организации, он открывается автоматически, без ведома клиента, и даже без договора с ним»<sup>30</sup>. Таким образом, в суде было доказано, что Ассоциация «ГОЛОС» не получала иностранного финансирования.

### ***Позиция районного суда***

Пресненский районный суд оставил постановление мирового судьи без изменений. Решение вступило в законную силу. На десяти листах судья Мария Цывкина фактически переписывает решение мирового судьи, сопровождая фразами «мировым судьей правильно/достоверно установлено», «является правильным и подтвержденным документально установленный мировым судьей факт» и «мировой судья пришел к обоснованному и справедливому выводу/ правильно квалифицировал».

Доказательствами вины «Голоса» (как ранее и мировой судья) Пресненский суд называет в том числе Устав Ассоциации, письма Шибановой в Сбербанк, адвокатский запрос в

---

27 Постановления мирового судьи судебного участка № 379 Пресненского района Москвы Елены Семенченко от 25 апреля 2013 года в отношении исполнительного директора Ассоциации «ГОЛОС», стр.4, абзацы 3,4.

28 Там же, стр.5, абзацы 2,3.

29 Письмо Сбербанка России о счетах Ассоциации «ГОЛОС» //

[http://openinform.ru/fs/a\\_news\\_photos/1087\\_pic.jpg](http://openinform.ru/fs/a_news_photos/1087_pic.jpg)

30 Сбербанк подтвердил, что Ассоциация «Голос» не получала иностранного финансирования // <http://www.amic.ru/news/223019>

НХК и ответ на него, в котором написано, что деньги были перечислены ошибочно по вине НХК.

Отдельно в обоих решениях суда можно выделить: «Дальнейшие действия Ассоциации, выразившиеся в отказе от зачисления поступивших денежных средств на расчетный счет Ассоциации и в даче Банку поручения об их возврате плательщику, не могут служить основанием для освобождения от административной ответственности, так как они имели место уже после получения денежных средств и были связаны с распоряжением ими»<sup>31</sup>.

### ***Обзор ситуации***

Как только законопроект об НКО – «иностранных агентах» появился в поле публичного дискурса, многие эксперты сошлись во мнении, что так скоропалительно он принимается под одну организацию в России – Ассоциацию «ГОЛОС». Именно эта НКО занимается, пожалуй, самой чувствительной для российской власти проблемой – нарушениями на выборах. Поэтому мало кого удивило, что после вступления закона в силу именно ассоциация стала первой НКО в стране, в отношении которой было возбуждено дело «об агентах», которую суд в одно заседание (в отличие от остальных НКО), признал «агентом» и в отношении которой решение суда первым вступило в силу. В таком ключе воспринимается логичным и последовательным выступление 14 июня Путина, который спустя всего несколько часов после вступления в силу постановления о признании «ГОЛОСА» «иностранным агентом», заявил: «Я согласен с теми нашими коллегами, и в том числе с моим советником по этим проблемам в том, что мы должны проанализировать практику применения и подумать над совершенствованием этого законодательства с тем, чтобы она никому не мешала»<sup>32</sup>. Однако если бы Ассоциация «ГОЛОС» была единственной целью закона «об агентах», она была бы и единственной пострадавшей от него.

Между тем по состоянию на 20 июня пять НКО<sup>33</sup> судами признаны «иностранными агентами» и подвергнуты крупным штрафам от 300 до 500 тысяч рублей. Еще две НКО<sup>34</sup> из Санкт-Петербурга и Перми ожидают подобной участи. В списке НКО, которых прокуратура считает «иностранными агентами», по данным Ассоциации АГОРА, содержится около 60 НКО<sup>35</sup>, а 5 июня министр юстиции заявил, что «иностранных агентов» в стране «в пределах сотни»<sup>36</sup>.

Таким образом, «ГОЛОС» не стал единственной жертвой закона, и для анализа ситуации важно изучить все доступные документы прокуратуры и решения мировых судей по остальным делам.

### **Дело Костромского центра поддержки общественных инициатив**

#### ***Позиция прокуратуры***

15 апреля 2013 года прокуратура Костромы возбудила дело в отношении Фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив» и ее исполнительного директора Александра Замарянова (статья 19.34 КоАП РФ).

#### ***Политическая деятельность***

В качестве доказательств участия фонда в политической деятельности прокурор Костромы В. Смирнов приводит выдержки из устава НКО:

- поддержка социально значимых общественных инициатив и создание условий для формирования гражданского общества в РФ;

---

31 Там же, стр. 6, абзац 7.

32 Путин: можно подумать об усовершенствовании закона об НКО-иноагентах // <http://interfax.ru/news.asp?id=312532>

33 Ассоциация «ГОЛОС» (Москва), Костромской центр поддержки общественных инициатив, РОО «ГОЛОС» (Москва), ЛГБТ-кинофестиваль «Бок о бок» (Санкт-Петербург), ЛГБТ-организация «Выход» (Санкт-Петербург)

34 Антисексизм-центр «Мемориал» (Санкт-Петербург), Центр «ГРАНИ» (Пермь)

35 Список НКО, которых государственные органы (прокуратура, Минюст, суды) считают «иностранными агентами» // [http://openinform.ru/fs/j\\_photos/openinform\\_410.pdf](http://openinform.ru/fs/j_photos/openinform_410.pdf)

36 Около сотни НКО в России могут быть признаны иностранными агентами // <http://ria.ru/society/20130605/941448634.html>

- распространение правовых... и иных знаний среди населения, способствующих формированию правового государства;
- содействие укреплению... правового государства;
- содействие проведению государством политики, способной обеспечить в стране гражданский мир и межнациональное согласие.

Как видно из отобранного прокуратурой перечня, в данном деле политической деятельностью прокуроры считают любой вклад НКО в «формирование», «укрепление», «совершенствование» «правового государства». Что касается «содействия проведению государством политики», какой бы благой цели эта работа НКО ни преследовала, в самой фразе содержатся два ключевых для госорганов слова-раздражителя – «государство» и «политика», на которые прокуроры не могли не среагировать.

Политической деятельностью фонда прокуратура назвала «организацию и проведение «круглого стола», на котором «выступал заместитель министра-советника по политическим вопросам Посольства США в России Говард Соломон»<sup>37</sup>. Также прокуратура сообщает, что фонд принимал участие и организовывал наблюдение на выборах в марте 2013 года<sup>38</sup>.

29 мая в мировом суде судебного участка № 1 Костромы, где слушалось дело фонда, представитель прокуратуры заявил, что под политической деятельностью следует понимать «участие в объединении граждан» (часть 1 статьи 30), «участие в поиске, получении, передаче, производстве и распространении информации любыми законными способами» (часть 4 статьи 29), «ознакомление с документами и материалами, находящимися в органах государственной власти, непосредственно затрагивающими права и свободы человека» (часть 2 статьи 24 Конституции РФ).

Адвокат Рамиль Ахметгалиев, представляющий интересы фонда, считает что «выступление прокурора лишней раз подтверждает абсурдность «закона об агентах». Любая реализация объединениями граждан своих конституционных прав, по мнению прокуратуры, является политической деятельностью. Даже сам факт такого объединения – это уже политика»<sup>39</sup>.

### ***Позиция НКО***

#### Отсутствие иностранного финансирования

Согласно 54 статье Конституции РФ закон обратной силы не имеет. Ответственность по статье 19.34 КоАП РФ введена ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ» от 12 ноября 2012 года. Изменения вступили в силу 25 ноября 2012 года. То есть в рамках любого дела об НКО – «агентах» могут быть рассмотрены факты и обстоятельства правоотношений, возникших после 25 ноября.

Последние деньги от иностранного источника фонд получил 22 ноября 2012 года. В 2013 году фонд вообще не получал иностранного финансирования, и суд не вправе был выйти за пределы данного обвинения.

#### Неполитическая деятельность

В суде защита фонда заявила, что он не организовывал наблюдения на выборах. Председатель правления фонда Николай Сорокин не отрицал, что участвовал как частное лицо в качестве наблюдателя на выборах от имени костромского отделения ООД «Российское объединение избирателей». В суде было представлено соответствующее направление в качестве наблюдателя, выданное на основании закона с отметками избирательных комиссий Костромы. То есть статус Сорокина как наблюдателя от совершенно другой НКО был подтвержден избиркомами.

Защита фонда в суде заявила, что НКО не организовывала и не проводила рабочего визита официальной делегации Посольства США, который был согласован с МИД РФ и гу-

<sup>37</sup> Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении Фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив» от 15 апреля 2013 года, стр. 2, абзац 1.

<sup>38</sup> Там же, стр.2, абзац 3.

<sup>39</sup> В России «иностраннным агентом» стала вторая некоммерческая организация <http://www.newsru.com/russia/29may2013/secondforeignagent.html>

бернатором Костромской области. А круглый стол был одним из мероприятий согласованной программы визита. На нем Сорокин выступил модератором.

#### ***Позиция мирового суда***

29 мая мировой судья Дмитрий Третьяков признал фонд виновным в «нарушении порядка деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента». НКО назначили штраф в 300 тысяч, исполнительному директору – в 100 тысяч рублей.

Таким образом, Костромской центр поддержки общественных инициатив стал второй НКО, признанной судом «иностранным агентом». Решение в Костроме было идентичным постановлению мирового судьи в Москве по делу «ГОЛОСА» вплоть до размеров штрафов.

7 из 12 страниц постановления занимает приведение позиции прокуратуры и защиты, после чего суд приходит к выводу о наличии в действиях НКО состава правонарушения и снова перечисляет все доводы прокурора Костромы, на этот раз с пометкой «суд считает доказанным». Мировой судья считает доказанными организацию и проведение фондом круглого стола, отмечает, что на нем «имело место обсуждение вопросов, связанных с принятием США «списка Магнитского», «закона Магнитского», который ограничивает право граждан России на свободу передвижения»<sup>40</sup>. Вывод мирового судьи: «Данное обстоятельство доказывает выполнение Фондом деятельности по формированию общественного мнения по вопросам изменения проводимой политики в России»<sup>41</sup>.

Из решения мирового судьи в Костроме следует, что для признания «иностранным агентом» НКО, когда-либо получавшей деньги из-за рубежа, достаточно, чтобы ее председатель правления принял участие в качестве модератора на круглом столе, на котором обсуждался «список Магнитского».

#### **Дело РОО «ГОЛОС» (Москва)**

13 мая 2013 года замдиректора Департамента по делам НКО Минюста России Татьяна Вагина составила протокол об административном правонарушении в отношении региональной общественной организации в защиту демократических прав и свобод «ГОЛОС». Как и двум предыдущим организациям, НКО вменялось «нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента».

Ключевая претензия к РОО «ГОЛОС» у Минюста та же, что и к Ассоциации «ГОЛОС» – обсуждение и продвижение унифицированного Избирательного кодекса.

4 июня мировой судья судебного участка № 387 Басманного района Москвы Наталия Чуканова вынесла постановление о привлечении РОО «ГОЛОС» к административной ответственности. Как и Ассоциация «ГОЛОС», РОО «ГОЛОС» была оштрафована на 300 тысяч рублей.

Только 18 июня РОО «ГОЛОС» удалось получить постановление суда. Решение мирового судьи из Басманного района буквально повторяло решение мирового судьи из Пресненского района. НКО обвинили абсолютно в тех же действиях, вменили тот же проект Избирательного кодекса. Лишь название одной НКО поменяли на другую. В суде по ассоциации интервью Шибановой Вагина представляла как интервью главы ассоциации, а в суде по РОО – как руководителя РОО.

#### **Дело ЛГБТ-кинофестиваля «Бок о бок» (Санкт-Петербург)**

6 мая 2013 года прокуратура Центрального района Санкт-Петербурга возбудила в отношении ЛГБТ-кинофестиваля «Бок о бок» дело о «нарушении порядка деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента»<sup>42</sup>.

Политической деятельностью НКО прокуратура посчитала издание брошюры «Международное ЛГБТ-движение: от местной специфики к глобальной политике» и участие орга-

---

40 Постановление мирового судьи судебного участка №1 Костромы Дмитрия Третьякова от 29 мая 2013 года, стр.10, абзац 7.

41 Постановление мирового судьи судебного участка №1 Костромы Дмитрия Третьякова от 29 мая 2013 года, стр.10, абзацы 8, 9.

42 ЛГБТ-кинофестиваль «Бок о Бок» будет судиться из-за обвинения в «иностранных агентах» <http://www.bok-o-bok.ru/news.asp?lan=2&tid=940>

низации в кампании «Вместе остановим гомофобный закон» (речь идет об акции против местного закона о штрафах за пропаганду гомосексуализма). Активности были до вступления в силу закона.

6 июня мировой судья судебного участка № 206 Санкт-Петербурга Олег Камальдинов признал организацию виновной и назначил ей максимально возможный штраф в размере 500 тысяч рублей<sup>43</sup>. Таким образом, закону об НКО суд вновь придал обратную силу.

#### **Дело ЛГБТ-организации «Выход» (Санкт-Петербург)**

23 апреля 2013 года зампрокурора Центрального района Санкт-Петербурга О. Левченко потребовала у директора ЛГБТ-организации «Выход» предоставить документы, изложенные в 16 пунктах. Среди них были и «образцы издаваемой... литературы»<sup>44</sup>. Они были детально расписаны вплоть до названий восьми брошюр. Проверка вылилась в возбуждение дела «об агентах» как в отношении НКО, так и в отношении ее руководителя Анны Анисимовой. Политической деятельностью НКО прокуратура назвала юридическую помощь ЛГБТ-сообществу<sup>45</sup> и, как и в случае с «Бок о бок», издание брошюры и проведение акции против закона о пропаганде гомосексуализма<sup>46</sup>.

19 июня мировой судья судебного участка № 19 Санкт-Петербурга признал НКО виновной и назначил штраф в размере 500 тысяч рублей.

Негативная судебная практика по закону НКО – «иностранных агентах» фактически сложилась.

#### **Дело Антидискриминационного центра «Мемориал» (Санкт-Петербург)**

30 апреля 2013 года прокурор Адмиралтейского района Санкт-Петербурга А. Юрасов возбудил дело в отношении Антидискриминационного центра «Мемориал». Организация обвинялась как в «нарушении порядка деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента, так и «издании... материалов... без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены НКО, выполняющей функции иностранного агента».

Политической деятельностью НКО прокуратура посчитала подготовку и издание отчета «Цыгане, мигранты, активисты: жертвы полицейского произвола»<sup>47</sup>. По мнению прокуроров, в тексте «имеются признаки призыва к противостоянию действующей власти и государственным структурам»<sup>48</sup>.

Также политической деятельностью прокуратура назвала проведение в офисе НКО круглого стола по правам детей-мигрантов, «целью которого... являлось распространение знаний о правах ребенка среди социальных работников, сотрудников ФМС и детских учреждений»<sup>49</sup>.

В числе рекомендаций из брошюры НКО прокуратуре не понравилась следующая: «Отменить региональные законы о запрете «пропаганды гомосексуализма», ущемляющие права ЛГБТ, гарантировать свободу выражения мнений, обеспечить безопасность ЛГБТ-активистов»<sup>50</sup>. **То есть все дела «об иностранных агентах» в Санкт-Петербурге можно рассматривать через призму преследования ЛГБТ и защитников их прав.**

27 мая мировой судья судебного участка № 8 Санкт-Петербурга Ольга Глушанок вынесла определение о возврате постановления прокурора о возбуждении дела в прокуратуру для устранения нарушений. Мировой судья заявила, что «не представляется возможным установить, что послужило основанием для вынесения постановления о возбуждении дела» в отношении АДЦ «Мемориал» и отсутствуют документы, подтверждающие полномочия про-

---

43 «Бок о бок» не признался на полмиллиона // [http://www.gazeta.ru/politics/2013/06/06\\_a\\_5370769.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/06/06_a_5370769.shtml)

44 Письмо прокуратуры Центрального района Санкт-Петербурга от 23.04.2013, стр.1-2, пункты 2,7 и 8.

45 Суд над ЛГБТ-организацией «Выход» отложен // <http://www.svoboda.org/content/article/25013926.html>

46 В деле «Выхода» появилась заявка организации в консульство Норвегии //

<http://www.zaks.ru/new/archive/view/111131>

47 Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении АДЦ «Мемориал» от 30 апреля 2013 года, стр.2, абзац 1.

48 Там же, стр.2, абзац 8.

49 Там же, стр.2, абзац 4.

50 Там же, стр.5, абзац 2.



курора на проведение проверки»<sup>51</sup>. Также судья указала на отсутствие в протоколе даты и места совершения предполагаемого правонарушения, на отсутствие документального подтверждения получения НКО денежных средств от иностранных источников.

### **Дело Центра «ГРАНИ»**

6 июня 2013 года прокуратура Пермского края возбудила дело в отношении Центра гражданского анализа и независимых исследований «ГРАНИ» за «нарушение порядка деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента». Политической деятельностью центра прокуратура посчитала участие его директора Светланы Маковецкой в рабочей группе правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства» и ее работу в политическом совете при губернаторе края. Кроме того, политической деятельностью прокуратура посчитала предложенные центром поправки в различные законопроекты края, которые касаются участия институтов гражданского общества в оценке эффективности деятельности госорганов.

Как и в случае с АДЦ «Мемориал», мировой судья, вернул материалы дела прокурору для устранения нарушений.

13 июня представители прокуратуры вручили Маковецкой исправленное и дополненное постановление о возбуждении дела.

### **Анализ прокурорских представлений и предостережений**

16 мая 2013 года Ассоциация АГОРА представила анализ более 30 прокурорских предостережений и представлений в адрес НКО из 20 регионов России, связанных с «законом об иностранных агентах»<sup>52</sup>.

Обзор показывает, что под обвинение в участии в политической деятельности могут попасть те НКО, чьи сотрудники как физические лица были наблюдателями на выборах или анализировали их результаты. В зоне риска находятся НКО, прописавшие в своем уставе цели, которые можно истолковать как политические, например «участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления», «содействие разработке проектов законов» и «внесение предложений в органы государственной власти». Также угроза быть названным прокурорами «иностранными агентами» висит над НКО, которые активно присутствуют в информационном пространстве, занимаются издательской деятельностью, организуют публичные мероприятия или участвуют в них. Фактически прокуроры могут признать политической любую социально полезную деятельность. Больше всего шансов быть признанными «иностранными агентами» в России у правозащитных, ЛГБТ и экологических НКО.

### **Выводы**

Анализ правоприменительной практики показывает, что закон об НКО – «иностранных агентах» избирателен, политически мотивирован, нацелен на ограничение гражданского контроля за деятельностью государственных органов путем устранения НКО и существенное ограничение конституционных прав.

Исследованные постановления мировых судов без достаточных на то оснований фактически ограничивают основополагающие свободы – свободу выражения мнения и свободу собраний и объединений (статьи 10 и 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). Суды не учитывают ключевые принципы, закрепленные в Конституции РФ: «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от... принадлежности к общественным объединениям» (статья 19), «каждому гарантируется свобода мысли и слова... никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них» (статья 29), «свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (статья 30), «закон обратной силы не имеет» (статья 54), «права и свободы человека и гражданина и их объединений могут быть ограничены федеральным законом

---

51 Определение мирового судьи судебного участка № 8 Санкт-Петербурга Ольги Глушанок о возврате постановления о возбуждении административного дела в прокуратуру от 27 мая 2013 года, стр. 3, абзац 5.

52 Как вас сделают «иностранным агентом» // [http://slon.ru/russia/kak\\_vas\\_sdelayut\\_inostrannym\\_agentom-941531.xhtml](http://slon.ru/russia/kak_vas_sdelayut_inostrannym_agentom-941531.xhtml)

только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (статья 55). Согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, международные нормы, нормы федеральных законов должны толковаться и применяться в системном единстве<sup>53</sup> с учетом конституционных принципов<sup>54</sup>, что также не соблюдается при правоприменении закона.

Под угрозой несоразмерных штрафов вынуждая НКО регистрироваться в качестве «иностранных агентов», вводя для них более сложные правила деятельности и отчетности, делая их уязвимыми перед административным произволом и произвольным толкованием размытых формулировок законодательства, «закон об иностранных агентах» ограничивает права членов этих организаций и фактически вводит дискриминацию российских граждан.

Выражение «НКО, которая... участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности», а также отсутствие в законе определений терминов «политическая деятельность» и «формирование общественного мнения» открывает большие возможности для манипулирования и заданной трактовки как прокуратурой, Минюстом, так и судами. То есть государственные органы могут интерпретировать упомянутые в законе термины и выражения произвольно, исходя из желания или поставленной задачи, либо затруднить, либо вообще прекратить деятельность неудобных НКО.

Несмотря на небольшое число рассмотренных в судах дел, уже можно говорить, что в России сложилась негативная судебная практика в отношении НКО, заподозренных в «нарушении порядка деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента». Такая ситуация к осени может обернуться массовыми штрафами НКО с последующей самоликвидацией организаций, которые ни при каких условиях не пожелают назваться «иностранными агентами».

### **Общие рекомендации**

Исходя из проанализированной правоприменительной практики, представляется целесообразным поддержать некоторые рекомендации Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека<sup>55</sup>, уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т. Марголиной<sup>56</sup> и Резолюции Совета по правам человека ООН «Защита правозащитников»<sup>57</sup>, в частности:

- Представить на рассмотрение президента России предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», предусматривающие замену юридически неопределенного и противоречивого понятия «некоммерческая организация, осуществляющая функции иностранного агента», на легко определяемое понятие «некоммерческая организация, финансируемая из иностранных источников» (рекомендация Совета при Президенте РФ).
- В связи с тем, что изменения в статью 19.34 КоАП РФ («Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента») (введены Федеральным законом от 12 ноября 2012 года № 192-ФЗ) допускают избыточно широ-

---

53 Информация Конституционного Суда Российской Федерации «О конституционно-правовых аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2011 годов)». Международные стандарты прав человека в практике Конституционного Суда, стр.78, абзацы 2-5 // <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Aspects1.pdf>

54 Постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2012 г. № 25-П, 1 абзац, пункт 5 // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70158184/>

55 Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по результатам специального заседания на тему «Проверки НКО: затраченные ресурсы и полученные результаты», 13.05.2013 // [http://president-sovet.ru/council\\_decision/rekomendatsii\\_soveta/Рекомендации по НКО – ОК.doc](http://president-sovet.ru/council_decision/rekomendatsii_soveta/Рекомендации по НКО – ОК.doc)

56 Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по НКО // <http://ombudsman.perm.ru/eve/2013/06/18/4381/?cid=0>

57 Резолюция ООН по правозащитникам // [http://www.president-sovet.ru/blogi\\_soveta/jurov\\_a/rezolyutsiya-on/](http://www.president-sovet.ru/blogi_soveta/jurov_a/rezolyutsiya-on/)

кое толкование понятия «политической деятельности», приравнивая к ней любую общественную деятельность, в том числе правозащитную, необходимо внести изменения в Федеральный закон № 192-ФЗ в части уточнения понятия политической деятельности (рекомендация Т. Марголиной).

- Совет по правам человека, руководствуясь Всеобщей декларацией прав человека, призывает государства обеспечить, чтобы все правовые положения и их применение, затрагивающие правозащитников, были четко определены, допускали прекращение действия и не обладали ретроактивной силой во избежание потенциальных злоупотреблений в ущерб основным свободам и правам человека. В частности, обеспечить, чтобы любые положения или решения, которые, возможно, затрагивают осуществление прав человека, в обязательном порядке основывались на уважении основных принципов, закрепленных в международном праве, для обеспечения их законности, пропорциональности, недискриминационности и необходимости в демократическом обществе (из резолюции Совета по правам человека ООН «Защита правозащитников», принятой 21 марта консенсусом на 22-й сессии Совета).

### **Рекомендации НКО**

Анализ событий, произошедших с лета прошлого года, показывает, что регистрация в качестве «иностранный агент» является для НКО ловушкой. Вынуждая повесить на себя унижающий достоинство ярлык, НКО обязывают признаться с учетом коннотации словосочетания «иностранный агент» в шпионской деятельности. Государство сначала загоняет НКО в реестр, а потом ничто не мешает ему на закон об «иностранных агентах» периодически нанизывать дополнительные ограничения, обязанности, которые будут сопровождаться лишением определенных прав. Не стоит забывать, что статья о государственной измене была существенно расширена практически одновременно с принятием «закона об агентах», и многие эксперты рассматривают изменения в законодательстве последнего года как комплексные действия властей.

Невхождение в реестр НКО – «иностранных агентов» стало делом принципа. Более того, гражданскому сектору удалось мобилизоваться и выработать единую позицию неприязни к этому закону. И этот сигнал власти уже получили, приняли и даже заявили, что собираются что-то менять.

Безусловно, организация должна сама принимать решение – входить или не входить в реестр. Тем более что концепция закона именно из этого и исходит. Не Минюст, прокуратура или суд признают организацию «иностранным агентом», а лишь она сама.

Приняв решение не регистрироваться, организация встанет перед выбором:

1) Не считать закон конституционным, не признавать его, не менять ничего в своей деятельности. При этом НКО рискует столкнуться с административными процессами, подобными тем, что описаны выше, и с вероятностью близкой к 100% получить крупный штраф, который не освобождает от обязанности вступать в реестр. После решения о штрафе Минюст в краткие сроки приостановит деятельность НКО на полгода, в течение которых она не сможет заключать какие-либо договоры. Сохранится лишь возможность уплаты текущих расходов и выплаты зарплат, однако получить новые средства на деятельность НКО будет невозможно. Параллельно руководитель организации рискует стать объектом интереса со стороны Следственного комитета, который может возбудить первое в стране уголовное дело за «злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством РФ о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента» (статья 330.1 Уголовного кодекса России). Все эти последовательные шаги властей были предусмотрены еще при принятии «закона об агентах». Они позволят активно защищаться, вызовут широкий общественный резонанс, дадут возможность идти с жалобами в высшие суды.

2) Если НКО не готова, следует продумать определенные корректировки в деятельности. Делать это или нет, решать каждому самостоятельно. Если тренд на ужесточение политики в отношении НКО сохранится, никакие из рекомендуемых ниже изменений не помогут.

- НКО важно просмотреть устав организации на предмет употребления в целях и задачах деятельности потенциальных слов – «раздражителей»: «политика», «государство» в контексте «формирования», «совершенствования» и т. д. По возможности минимизировать их употребление, как и некоторых целей и задач в целом, которые проще всего истолковать как политические, с помощью внесения изменений в устав НКО.
- Зафиксировать документально благотворительный характер своей деятельности и предоставляемого иностранного финансирования.
- Зафиксировать документально неполитический характер деятельности НКО, отсутствие политических целей и задач, а также, например, рекомендацию сотрудникам не участвовать в политических акциях.
- Особо обратить внимание на проводимые НКО публичные мероприятия, издаваемые брошюры и распространяемую в СМИ от имени своей организации информацию, которые можно интерпретировать как политическую деятельность.
- Прежде чем запускать юридические процедуры обжалования действий или решений властей, очень важно провести подготовительную работу, обсудить с юристами минусы и плюсы, шансы на успех, варианты развития событий. Слепое обжалование, к сожалению, может навредить и самой организации, и укрепить негативную судебную практику. Судиться надо с умом, в каждом случае индивидуально подбирая тактику, стратегию и позицию.

Обзор подготовил Дмитрий Колбасин