



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ:
**ОТЧЕТ О НАБЛЮДЕНИИ ЗА СУДЕБНЫМИ РАЗБИРАТЕЛЬСТВАМИ,
СВЯЗАННЫМИ С ПРИМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ
“ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ”**

Разбирательства по делам:
**КОСТРОМСКОЙ ЦЕНТРА ПОДДЕРЖКИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ (29 июля, 12 августа
2013)**
**ЦЕНТРА АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ИНИЦИАТИВ «ТРАНСПЕРЕНСИ
ИНТЕРНЭШНЛ – Р (9 августа 2013 г.)»**

Доклад был подготовлен в рамках Международной Платформы «Гражданская Солидарность». Инициатива координируется Международным Партнерством по Правам Человека (МППЧ). Цель этой инициативы заключается в мониторинге судебных процессов против НПО в делах, возбужденных на основе с законодательство по "иностранному агентом", а также других правовых действий прямо или косвенно препятствующих в деятельности независимых организаций гражданского общества. Инициатива направлена на повышение осведомленности об этих разбирательствах и мобилизации национальной и международной поддержки для организаций, пострадавших от них. Отчет отражает факты по состоянию на сентябрь 2013 года.

Октябрь 2013

ОТЧЕТ О НАБЛЮДЕНИИ ЗА СУДЕБНЫМИ РАЗБИРАТЕЛЬСТВАМИ, СВЯЗАННЫМИ С ПРИМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ «ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ»¹

КОСТРОМСКОЙ ЦЕНТР ПОДДЕРЖКИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ ЦЕНТР АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ИНИЦИАТИВ «ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЕСНЛ – Р

(г.Кострома (29 июля, 12 августа 2013 г.), г.Москва (9 августа 2013 г.))

Исходная информация².

Действующее законодательство Российской Федерации о некоммерческих организациях состоит из целого ряда нормативных правовых актов.

К применимому для данного отчета законодательству относятся, прежде всего, два федеральных закона - Федеральный закон №82-ФЗ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г. (с изменениями) и Федеральный закон №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 года (с изменениями), а также Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. (с изменениями).

Кроме того, ряд применимых правовых норм содержатся в Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе РФ, Уголовном кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях, Федеральном законе №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. (с изменениями), Налоговом кодексе РФ, Федеральном законе №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Федеральном законе №95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии)», Федеральном законе №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федеральном законе №275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

К применимому законодательству также можно отнести ряд подзаконных актов: Постановление Правительства РФ №212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» от 15.04.1996 г.; Постановление Правительства РФ №485 «О перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций - получателей грантов» от 28.06.2008 г. и приказ Министерства юстиции № 222 «Об утверждении порядка проведения проверок соответствия деятельности некоммерческих организаций (в том числе по расходованию средств)» от 22.06.2006 г.

Применимое законодательство претерпело серьезные изменения с принятием Федерального закона №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», введенного в силу 21.11.2012 г.

В связи с его принятием были внесены изменения в законы об общественных объединениях и некоммерческих организациях, Уголовный и Уголовно-процессуальный

¹ Отчет составлен автором в качестве наблюдателя от Гражданской Платформы Солидарности.

² При написании данного раздела использовались материалы Заключения Комиссара Совета Европы по правам человека «О законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы», ComtDH (2013), 15 июля 2013 года, Страсбург

кодексы Российской Федерации, Кодекс РФ об административных правонарушениях, а также в Федеральный закон №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Согласно этим изменениям некоммерческая организация, осуществляющая функции иностранного агента, является российской некоммерческой организацией, «которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников ... и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации».

Такие некоммерческие организации должны обратиться с заявлением о внесении в Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и указывать в опубликованных и/или распространяемых ими материалах, что они опубликованы и/или распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

В соответствии с изменениями некоммерческая организация рассматривается как осуществляющая политическую деятельность, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

При этом из сферы «политической деятельности» исключены следующие виды деятельности: деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

В связи с изменениями к некоммерческим организациям, зарегистрированным как «иностранцы агенты», должны предъявляться дополнительные требования, в том числе в отношении отчетности, такие как: ведение отдельных счетов для финансирования, получаемого из местных и иностранных источников; предоставление два раза в год отчета о своей деятельности; поквартальные отчеты о расходовании средств; ежегодный аудиторский доклад и т.д.

При этом за нарушение нового законодательства предусматривается и административная, и уголовная ответственность.

Так в соответствии со ст.19.34 КоАП РФ «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента», введенной Федеральным законом №192-ФЗ от 12.11.2012 г.:

«1. Осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети «Интернет», без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, - влечет наложение административного штрафа на

должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей».

А в Уголовном кодексе РФ эти изменения были внесены в чч.2 и 3 ст.239 «Создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан»

2. Создание некоммерческой организации (включая некоммерческую организацию, выполняющую функции иностранного агента) либо структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство такой организацией либо структурным подразделением - наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Участие в деятельности некоммерческой организации, указанной в частях первой и второй настоящей статьи, а равно пропаганда деяний, предусмотренных частями первой и второй настоящей статьи, - наказываются штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.», а также путем дополнения кодекса ст.330.1 «Злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента»: «Злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, - наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.».

Предварительный обзор применимого законодательства с учетом внесенных в него изменений показывает, что, как минимум, три основополагающих принципа международного права в области прав человека в правоприменительной практике могут быть серьезно нарушены.

Принцип презумпции в пользу права.

То есть, что бремя доказывания о том, есть ли достаточные основания для наложения ограничений или запрета на пользование тем или иным правом или свободой, лежит на органе, уполномоченном налагать подобные ограничения. Решения и действия компетентных государственных органов должны быть направлены, прежде всего, на содействие реализации конституционных прав и свобод, и лишь при наличии достаточных оснований – на наложение установленных законом ограничений.

Государственная власть должна быть нацелена на помощь гражданам и их объединениям в реализации их прав, в том числе и на свободу объединения, а не на их ограничение.

Принцип юридической определенности и предсказуемости.

Установление требования, что ограничения пользования тем или иным правом или свободой должны быть основаны на четких критериях, позволяющих любому лицу со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного и предвидеть правовые последствия такого поведения, исключая возможности произвольной интерпретации положений закона, как представителями государственных органов власти, так и гражданами.

Формулировка «политической деятельности» в законе не обеспечивает необходимой определенности и предсказуемости.

Принцип пропорциональности.

Ограничения права или свободы должны быть соразмерны законным целям и необходимы в демократическом обществе. Ограничения, накладываемые на некоммерческие организации, имеющие иностранное финансирование, несоразмерны законным целям, основаны на юридически неопределенных критериях и не являются необходимыми в демократическом обществе.

Тем не менее многое зависело от правоприменительной практики, от того, как уполномоченные государственные органы Российской Федерации будут применять новое законодательство в конкретных правовых ситуациях.

С начала марта 2013 года Генеральная прокуратура Российской Федерации с участием еще ряда государственных органов начала масштабную проверку некоммерческих организаций на предмет соблюдения законодательства об «иностранных агентах».

В некоторых случаях организациям были вынесены предостережения, в других – некоммерческие организации (юридические лица) и/или их должностные лица были привлечены к административной ответственности за деятельность без внесения в Реестр некоммерческих организаций, осуществляющих функции «иностранного агента».

При этом сотрудники прокуратуры в ходе применения нового законодательства о некоммерческих организациях по существу устанавливали два факта: имеет ли некоммерческая организация иностранное финансирование и занимается ли она «политической деятельностью» в редакции нового законодательства.

Среди некоммерческих организаций, в отношении которых были проведены проверки и по их результатам были приняты те или иные процессуальные решения, повлекшие судебные разбирательства, оказались две некоммерческие организации:

Фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив»;

автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р».

Настоящий отчет отражает результаты наблюдения за судебными разбирательствами в отношении этих двух некоммерческих организаций.

1. СУДЕБНЫЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ КОСТРОМСКОГО ЦЕНТРА ПОДДЕРЖКИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ

1.1. Информация об организации

Некоммерческая организация Фонд “Костромской центр поддержки общественных инициатив” (далее – Фонд) действует на основании Устава, утвержденного 12 декабря 2005 г.

Юридический адрес Фонда: Российская Федерация, г.Кострома, проспект Мира 94, офис 1.

Председатель правления – Николай Сорокин.

Исполнительный директор Фонда – Александр Замарянов.

Основными целями деятельности Фонда являются:

поддержка социально значимых общественных инициатив и создание условий для формирования гражданского общества в Российской Федерации;

популяризация экономических, технических, правовых знаний.

Задачами Фонда определены:

распространение правовых, экономических, социальных и иных знаний среди населения, способствующих формированию правового государства, структур гражданского общества, сохранению и преумножению нравственных, культурных и научных ценностей общества;

содействие укреплению и совершенствованию правового государства, экономического и социального прогресса России путем создания необходимых условий для просветительской и образовательной деятельности;

содействие проведению государством политики, способной обеспечить в стране гражданский мир и межнациональное согласие, соблюдению прав и свобод личности.

Как пояснил председатель правления Фонда Н.Сорокин, Фонд организовывал и активно содействовал публичным дебатам, дискуссиям, выступлениям различных политиков, общественных деятелей с различными взглядами, известных в России ученых, предоставляя гражданскому обществу в Костромской области возможность находиться в курсе общественно-политической жизни в России.

Фонд, по его словам, никогда не участвовал в борьбе за власть, не поддерживал никаких кандидатов на выборах, не участвовал в наблюдении за выборами, тем более, что согласно российскому законодательству фонды не имеют права направлять наблюдателей на выборы.

За время существования у Фонда не возникало особых проблем с местными властями.

1.2. Проверка прокуратуры

В марте – апреле 2013 г. прокуратура г.Костромы провела проверку деятельности Фонда и 15 апреля 2013 г. сделала представление №7-108пр-2013 на имя исполнительного директора Фонда А.Замарянова об устранении нарушений законодательства о некоммерческих организациях.

Проверка была осуществлена в соответствии с законодательством о прокуратуре, хотя согласно действующему российскому законодательству надзором за деятельностью некоммерческих организаций занимаются органы юстиции.

В представлении прокуратура г. Костромы указала, что Фонд нарушил законодательство о некоммерческих организациях в том, что он занимается политической деятельностью, получает финансирование из иностранных источников, но при этом не подал заявление о

внесении в Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранного агента».

Согласно представлению прокуратура г.Костромы установила, что Фонд в 2011-2013 годах получал «финансирование из иностранных источников, в том числе с территории Соединенных Штатов Америки», которое использует, по мнению прокуратуры, для политической деятельности.

К нарушениям законодательства о некоммерческих организациях, в том числе об «иностранных агентах» прокуратура отнесла:

1. Организацию Фондом 28 февраля 2013 года «круглого стола» на тему «Перезагрузка перезагрузки: куда движутся российско-американские отношения?» с участием министра-советника посольства США в Российской Федерации Говарда Соломона.

По мнению прокуратуры данный «круглый стол» является «массовым публичным мероприятием», приглашение на которое размещалось в различных общедоступных местах, в том числе в Интернете, и поскольку на нем обсуждались вопросы государственной политики, это является политической деятельностью, «направленной на формирование общественного мнения о государственной политике».

2. Организацию наблюдения на выборах в марте 2013 года. Никаких доказательств «организации наблюдения на выборах» в представлении от 15 апреля 2013 года не приведено.

3. Организацию и участие в других массовых публичных мероприятиях. Никаких указаний на эти «другие массовые публичные мероприятия» (время, место, название) в представлении от 15 апреля 2013 года нет.

4. Превышение пределов уставных целей и задач Фонда, выразившееся в том, что в 2011 году Фонд получил единовременную материальную помощь в размере 661 000 рублей, которую перечислил жителям города Неи Костромской области, пострадавшим от пожара. По мнению прокуратуры «целями Фонда не является оказание материальной помощи при чрезвычайных ситуациях (пожарах)», поэтому Фонд нарушил законодательство о некоммерческих организациях, хотя благотворительная деятельность указана в уставных документах Фонда.

Представление прокуратуры г.Костромы изложено на 5 страницах, но больше ничего по существу претензий к Фонду в нем нет.

Представление подписано заместителем прокурора г.Костромы, советником юстиции А.Смирновым и содержит требования рассмотреть это представление с участием представителей прокуратуры и в 30-дневный срок устранить нарушения, не допускать нарушений в будущем, привлечь виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Необходимо отметить, что представление отпечатано на принтере, включая название месяца его вынесения, однако дата – 15-ое [апреля] вписана ручкой.

И в тот же день 15 апреля 2013 г. уже прокурор г.Костромы старший советник юстиции В.Смирнов выносит два постановления о возбуждении дел об административном правонарушении, предусмотренном ст.19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях (касающейся «иностранных агентов»), в отношении юридического лица – некоммерческой организации Фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив» и должностного лица – исполнительного директора Фонда А.Замарянова.

Постановления прокурора г.Костромы изложены уже на 6 и 7 страницах, но по сравнению с представлением об устранении нарушения больше ничего по существу претензий к Фонду в них нет.

В постановлениях также содержатся ссылки на действующее законодательство Российской Федерации, разъяснение прав лица, привлекаемого к административной ответственности, и объявление о возбуждении дела об административном правонарушении,

предусмотренном ст.19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях (касающейся «иностранных агентов»).

Причем тексты постановлений отпечатаны на принтере, а дата – 15-ое [апреля] вписана ручкой.

По словам председателя правления Фонда Н.Сорокина Фонд был извещен о результатах проверки раньше этой даты и направлял свои возражения в прокуратуру, однако тексты представления и постановлений были выданы представителям Фонда одновременно 15 апреля 2013 г.

Если исходить из дат на этих документах, то получается, что 15 апреля 2013 г. заместитель прокурора г.Костромы А.Смирнов делает представление Фонду об устранении нарушений законодательства о некоммерческих организациях и предоставляет в соответствии с законом Фонду 30 дней для устранения нарушений, но в тот же день 15 апреля 2013 г. прокурор г.Костромы В.Смирнов, не дожидаясь окончания месячного срока, выносит постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении Фонда и его исполнительного директора.

1.3. Судебное разбирательство в мировом суде

Наблюдение на этой стадии судопроизводства не осуществлялось.

Инициатором дел о привлечении к административной ответственности Фонда как юридического лица и А.Замарянова как должностного лица – исполнительного директора Фонда являлась прокуратура г.Костромы.

Оба дела рассматривались мировым судьей судебного участка №1 г.Костромы В.Третьяковым.

Постановление суда о признании виновным Фонда в совершении правонарушения, предусмотренного ст.19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях, и назначении наказания в виде административного штрафа в размере 300 000 российских рублей было вынесено 29 мая 2013 г.

Текст постановления изложен на 12 страницах. В нем изложены доводы прокуратуры, выдержки из законодательства о некоммерческих организациях, аргументы представителей Фонда.

Суд, в частности, пришел к выводу, что: «для признания некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, закон не требует, чтобы полученные данной организацией денежные средства или иное имущество были использованы для проведения конкретных мероприятий, квалифицируемых как участие в политической деятельности».

То есть, если некоммерческая организация вообще получает какое-либо иностранное финансирование, то проведение ею конкретных мероприятий, имеющих целью формирование общественного мнения или воздействие на изменение государственной политики, даже без использования этих денег, все равно является выполнением функций «иностранного агента».

Остальные доводы, изложенные в постановлении мирового судьи, по существу повторяют доводы прокуратуры.

Аналогичное постановление с теми же доводами было вынесено в отношении исполнительного директора Фонда А.Замарянова, который был признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ст.19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях, и ему было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 100 000 российских рублей.

1.4. Судебное разбирательство в суде апелляционной инстанции

На постановления мирового судьи от 29 мая 2013 г. Фондом и А.Замаряновым были поданы жалобы в Свердловский суд г.Костромы.

Первое заседание началось 29 июля 2013 г. в 16.00.

Судебный процесс был открытым, доступ в здание суда свободным. На входе внутрь здания суда посетители проходят через металлоискатель, и их вещи досматриваются на предмет обнаружения оружия, колющих, режущих и других запрещенных предметов.

Судья А.Широков рассматривал последовательно две жалобы по двум административным делам:

в отношении Фонда как юридического лица; и

в отношении А.Замарянова как должностного лица – исполнительного директора Фонда

Фонд и А.Замарянова представлял адвокат Рамиль Ахметгалиев из Ассоциации «АГОРА».

Органы прокуратуры были представлены заместителем прокурора г.Костромы советником юстиции А.Смирновым и помощником прокурора Е.Долгобородовой.

Наблюдатели были представлены Данутой Пшиварой, президентом Польского Хельсинкского Фонда и Евгением Жовтисом, председателем Совета, экспертом-консультантом Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности.

Кроме того, в зале присутствовали председатель правления Фонда Н.Сорокин и главный редактор костромской газеты «Мой город» Р.Царев.

Судебное заседание вел судья Андрей Широков.

Судебное заседание открылось выяснением явки сторон, разъяснением их прав и объявлением состава суда.

Затем суд заслушал доводы апелляционной жалобы по первому делу, которые изложил адвокат Ахметгалиев.

Они сводились к следующему:

- Фонд никогда не занимался и не занимается политической деятельностью. Он организует в соответствии со своими уставными целями различные «круглые столы» и семинары для поддержания дискуссий в обществе. Министр-советник посольства США Говард Соломон находился в г.Костроме по приглашению администрации Костромской области, а на «круглом столе» по обсуждению презагрузки российско-американских отношений участвовал в рамках встреч с гражданским обществом;

- Фонд не организовывал никакого наблюдения за выборами в марте 2013 г., потому что фонды не имеют права направлять наблюдателей на выборы. Председатель правления Фонда Н.Сорокин участвовал в наблюдении за выборами как наблюдатель от другой организации – Костромского регионального отделения Общероссийского общественного движения «Российской объединение избирателей», о чем свидетельствуют документы о его направлении наблюдателем на выборы от этой организации и о его аккредитации в избирательных комиссиях. Н.Сорокин не представлял Фонд в качестве наблюдателя на выборах.

Адвокат просил суд отменить решения мирового судьи по обоим делам, поскольку Фонд не занимается политической деятельностью, или направить дела на новое рассмотрение.

Позиция прокуратуры была изложена прокурором А.Смирновым и сводилась к следующему.

Поскольку на «круглом столе» обсуждались вопросы политического характера о взаимоотношениях России и США, в частности «Закон Магнитского», который Президентом

РФ Путиным В.В. назван антироссийским, то целью является формирование общественного мнения и воздействие на изменение государственной политики, что, в свою очередь, является политической деятельностью. И поскольку Фонд получает иностранное финансирование, он должен был сделать заявление о включении в Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Кроме того, Н.Сорокин является председателем правления Фонда, он участвовал в наблюдении на выборах, поэтому Фонд занимается политической деятельностью в смысле воздействия на изменение государственной политики.

На реплику адвоката Р.Ахметгалиева, что согласно Конституции РФ все граждане имеют право на свободу выражения своего мнения, что означает свободу обсуждения любых вопросов общественно-политической жизни, в том числе «Закона Магнитского», прокурор А.Смирнов ответил, что прокуратура не ставит под сомнение конституционные положения о свободе слова и выражения своего мнения, а также право граждан обсуждать любые вопросы, в том числе «Закон Магнитского», но для этого организация сначала должна зарегистрироваться как «иностраннный агент».

По второму делу, в отношении исполнительного директора Фонда А.Замарянова адвокат указал, что у Фонда есть правление, которое приняло решение о том, что Фонд не занимается политической деятельностью, и ему не нужно регистрироваться в качестве «иностранного агента», поэтому А.Замарянов выполнял решение правления, как исполнительный директор, и его вины нет.

Прокурор возразил, что Замарянов участвовал в этом заседании правления, не возражал против его решений, поэтому его вина правильно установлена.

Прокурор просил суд по обоим делам оставить решения мирового судьи без изменения, а жалобы - без удовлетворения.

После этого судьей был объявлен перерыв до 12 июля 2013 г.

Судебное заседание было продолжено 12 июля 2013 г. в 10.00.

Фонд и А.Замарянова представлял адвокат Р.Ахметгалиев.

Органы прокуратуры были представлены помощником прокурора Е.Долгобородовой.

Наблюдателем на процессе присутствовал Е.Жовтис.

Кроме того, в зале присутствовали председатель правления Фонда Н.Сорокин и главный редактор костромской газеты «Мой город - Кострома» Р.Царев.

Судебное заседание вел судья Андрей Широков.

Около часа суд исследовал материалы дела в отношении А.Замарянова: документы, справки, объяснительные и показания свидетелей.

После кратких выступлений адвоката и прокурора судья удалился в совещательную комнату и через час огласил решение: оставить решение мирового судьи в силе, жалобу оставить без удовлетворения.

После этого суд перешел к рассмотрению второго дела в отношении Фонда как юридического лица. Поскольку доводы сторон были те же, то суд достаточно быстро, в течение получаса исследовал материалы дела в отношении Фонда: документы, справки, объяснительные и показания свидетелей. После этого судья удалился в совещательную комнату и приблизительно через два часа огласил второе решение: оставить решение мирового судьи в силе, жалобу оставить без удовлетворения.

Оба решения практически идентичны и содержат в мотивировочной части изложение основных выводов суда первой инстанции (мирового судьи), некоторые (не все) доводы апелляционной жалобы, отдельные доводы представителя прокуратуры и адвоката, представленные в судебном заседании, перечень исследованных доказательств (документов, расписок, объяснительных, распечаток из Интернета и т.д.).

В мотивировочной части также цитируются нормы законодательства о некоммерческих организациях, касающиеся «иностранных агентов».

Суть выводов суда заключается в следующем:

- Фонд получал иностранное финансирование;
- 28 февраля 2013 года Фонд организовал мероприятие, круглый стол о перезагрузке российско-американских отношений, где обсуждались политические вопросы, что свидетельствует о том, что Фонд осуществлял политическую деятельность;
- председатель Правления Фонда Н.Сорокин принимал участие в наблюдении за выборами и, хотя был направлен в качестве наблюдателя на выборы другой организацией, действовал (осуществлял юридически значимые действия) как представитель Фонда, и таким образом Фонд принимал участие в выборном процессе и занимался политической деятельностью. В последнем случае доказательства того, что Н.Сорокин выступал в ходе наблюдения за выборами как представитель Фонда в ходе судебного разбирательства либо не были представлены, либо не были оглашены. Во всяком случае наблюдателю они остались неизвестными.

В связи с вышеприведенными доводами суд пришел к выводу, что все решения суда первой инстанции законны и обоснованы и в удовлетворении апелляционных жалоб отказал.

По результатам наблюдения за судебными процессами в отношении Фонда и его исполнительного директора можно сделать следующие предварительные выводы:

- определение «политической деятельности» в законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях не соответствует принципу юридической определенности и предсказуемости и приводит в правоприменительной практике к объявлению практически любой общественной деятельности – политической;
- по существу из решений судебных органов Костромской области следует, что «политической деятельностью» является и организация любых мероприятий, где обсуждаются политические вопросы, притом, что в законодательстве нет четкого определения «политических вопросов» и их отличия от вопросов неполитических;
- из данных решений также вытекает, что в правоприменительной практике право на объединение и свободу выражения мнения и слова не являются приоритетно защищаемыми правами и ограничиваются с нарушением принципа пропорциональности, что не соответствует требованиям международного права и юриспруденции в области прав и свобод человека, включая решения Европейского суда по правам человека и Комитета ООН по правам человека.

13 августа 2013 г. адвокат Р.Ахметгалиев от имени Фонда подал заявление в Конституционный суд Российской Федерации.

2. СУДЕБНЫЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ЦЕНТРА АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ИНИЦИАТИВ «ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЕСНЛ – Р»

2.1. Информация об организации

Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернешнл – Р» (далее – Центр) действует на основании Устава, утвержденного 25 апреля 2000 г. и зарегистрированного 06 мая 2000 г.

Юридический адрес Центра: Российская Федерация, г.Москва, ул.Николаямская, д.6.

Председатель правления Центра - Михаил Краснов.

Генеральный директор Центра – Елена Панфилова.

Целью деятельности Центра является создание единой национальной антикоррупционной системы, которая могла бы решать три блока задач:

- формирование антикоррупционного мировоззрения и правосознания граждан;
- институализация “прозрачности”;
- предотвращение коррупции через обеспечение действенности антикоррупционных механизмов.

В своей деятельности Центр исходит из приоритетной роли общества в противодействии коррупции в широком смысле этого слова, и обеспечения прозрачности и подотчетности в деятельности государственных органов.

Как пояснила Генеральный директор Центра Е.Панфилова, Центр никогда не участвовал в борьбе за власть, не поддерживал никакие политические партии или кандидатов на выборах, не участвовал в наблюдении за выборами, и не рассматривает свою деятельность как политическую.

Центр является российской некоммерческой организацией и входит в международное движение «Transparency International» как российское отделение.

Согласно документам международного движения «Transparency International» его членами не могут быть неправительственные организации, занимающиеся политической деятельностью.

С учетом того, что Центр является российским отделением этого движения и осуществляет деятельность аналогичную той которую осуществляют его члены и движение в целом, очевидно, что движение не рассматривает деятельность Центра как политическую.

2.2. Проверки

В феврале 2013 г. Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации проводилась проверка деятельности Центра.

Согласно Акту проверки от 27 февраля 2013 г.:

- «деятельность организации соответствует целям, предусмотренным ее учредительными документами, и законодательству Российской Федерации;
- деятельность, направленная на достижение целей, определенных Уставом организации, подтверждается ее финансово-хозяйственной деятельностью;
- иностранные инвестиции в проверяемый период не выявлены».

Информация о проверке имеется на сайте прокуратуры.

Согласно российскому законодательству органом надзора за деятельностью некоммерческих организаций, определяющим порядок их проверки и осуществляющим

контроль за соответствием деятельности их уставным целям и задачам, соблюдением ими законодательства Российской Федерации, является Министерство юстиции РФ.

Тем не менее в апреле 2013 г., через месяц после проверки органами юстиции прокуратура г.Москвы провела повторную проверку деятельности Центра и 26 апреля 2013 г. вынесла Предостережение №27-6-2013 о недопустимости нарушения закона, подписанное заместителем прокурора г.Москвы старшим советником юстиции В.Ведерниковым.

Согласно предостережению прокуратура установила, что в 2010-2012 г. Центр получал иностранное финансирование, в том числе от Агентства по международному развитию США.

Прокуратура также установила, что в 2012-2013 гг. Центром проведено 48 публичных мероприятий по вопросам противодействия коррупции, что он аккредитован Министерством юстиции РФ как независимый эксперт, уполномоченный на проведение экспертиз на коррупциогенность, и что в июле 2012 г. Центром подготовлено заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы законопроекта №10266-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

На основании этой информации и анализа уставной деятельности Центра прокуратура г.Москвы пришла к выводу, что фактическая деятельность Центра «направлена на формирование общественного мнения о проводимой политике в правоохранительной и других сферах на территории Российской Федерации и воздействие на принятие органами государственной власти Российской Федерации решений, том числе нормативных правовых актов».

Отсюда следует, по мнению прокуратуры, что в случае получения Центром денежных средств от международных и иностранных организаций для реализации уставных целей, для соблюдения законодательства о некоммерческих организациях он должен подать заявление о включении в Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Поэтому прокуратура предостерегает Генерального директора Центра Е.Панфилову от нарушения действующего законодательства РФ о некоммерческих организациях и предупреждает об ответственности в случае таких нарушений.

Центр не согласился с предостережением и обратился с заявлением в Замоскворецкий районный суд г.Москвы об оспаривании действий прокурора в связи с вынесением Предостережения о недопустимости нарушения закона от 26 апреля 2013 г.

В заявлении Центр указал, что:

- согласно Федеральному закону о прокуратуре основанием для объявления предостережения должны являться достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения. Поскольку никаких достоверных сведений о том, что Центр готовится совершать противоправные деяния, нет, объявленное предостережение необоснованно и незаконно;

- поскольку за месяц до проверки, проведенной органами прокуратуры, Центр подвергся проверке Главного управления Министерства юстиции РФ, которая не установила никаких нарушений в его деятельности, формальных оснований для проверки у органов прокуратуры не было;

- общественная деятельность Центра не может рассматриваться как политическая, поскольку Центр не участвует в работе органов государственной власти, не занимается поддержкой или выдвижением кандидатов на выборах любого уровня, не принимает участия в политических акциях, направленных на воздействие на принятие государственными органами решений;

- в предостережении, объявленном прокурором, содержится ссылка на деятельность Центра, которая осуществлялась до вступления «закона об иностранных агентах» в силу.

В заявлении Центр просил суд признать предостережение незаконным и отменить его.

Судебное заседание началось в Замоскворецком районном суде г.Москвы 09 августа 2013 г. в 10.00.

Судебный процесс был открытым, доступ в здание суда свободным. На входе внутрь здания суда посетители проходят через металлоискатель, и их вещи досматриваются на предмет обнаружения оружия, колющих, режущих и других запрещенных предметов.

Дело рассматривала судья С.Варанкина, секретарь судебного заседания – Н.Чердниченко.

Центр представляли Генеральный директор Е.Панфилова, юрист Центра Д.Примаков, адвокат А.Глушенков.

Органы прокуратуры были представлены А.Аверьяновой, В.Масловой, А.Буланкиной.

Наблюдатель на процессе - Евгений Жовтис, председатель Совета, эксперт-консультант Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности.

Кроме того, в зале присутствовали сотрудники Центра, журналисты, представители других НПО, в том числе Ю.Джибладзе, президент Центра развития демократии и прав человека.

Судебное заседание открылось выяснением явки сторон, разъяснением их прав и объявлением состава суда.

Затем суд заслушал доводы истца, которые изложил адвокат А.Глушенков и дополнил юрист Центра Д.Примаков. Они повторили доводы, изложенные в заявлении.

Адвокат просил суд признать незаконным Предостережение прокурора от 26 апреля 2013 г. и отменить его.

Позиция прокуратуры была изложена прокурором А.Аверьяновой и сводилась к следующему.

Деятельность Центра направлена на изменение государственной политики и формирование общественного мнения и поэтому является политической.

Центр в течение многих лет получает иностранное финансирование, что установлено проверкой прокуратуры.

Закон не устанавливает разницы между воздействием на государственную политику в положительную или отрицательную сторону, поэтому организация, деятельность которой направлена на воздействие на изменение государственной политики даже в положительную сторону, если она осуществляется с помощью иностранного финансирования, должна регистрироваться как иностранный агент.

Объявляя Предостережение, прокуратура не обвиняла Центр в противоправных действиях, а только предупреждала, что поскольку Центр не изменил свои уставные цели и задачи, а они, по мнению прокуратуры, указывают на политическую деятельность, то в случае получения Центром иностранного финансирования, он должен будет зарегистрироваться как «иностранное агентство» или будет нарушать действующее законодательство о некоммерческих организациях.

Как пояснила представитель прокуратуры, данным предостережением никакие права и законные интересы Центра затронуты не были.

Однако, как заявила Генеральный директор Центра Е.Панфилова, одним из условий членства организации в движении «Transparency International» и признания ее отделением этого движения является неучастие организации в политической деятельности. Данным предостережением, в котором определено, что Центр занимается политической деятельностью, Центру угрожает исключение из движения, что прямо затрагивает его права и законные интересы.

Примечательным было еще одно заявление представителя прокуратуры. Она сказала, что термины «политическая деятельность» и «политические акции» устанавливаются по

толковым словарям русского языка, а также заявила, что любое публичное выступление сотрудника некоммерческой организации, любое интервью, статья или участие в дискуссии является политической акцией, направленной на изменение государственной политики или формирование общественного мнения и в таком случае эта некоммерческая организация. Если она получает иностранное финансирование, должна зарегистрироваться как «иностранное агентство».

После исследования материалов дела судья удалилась в совещательную комнату и примерно через час огласила решение: отказать в удовлетворении заявления Центра об оспаривании Предостережения прокуратуры.

В решении суда изложены доводы заявления Центра, доводы представителей прокуратуры, сделаны ссылки на нормы отдельных нормативных правовых актов.

Суть выводов суда заключается в следующем:

- Центр получал иностранное финансирование;
- в 2012-2013 гг. Центром проведено 48 мероприятий по вопросам противодействия коррупции, деятельности органов внутренних дел, государственной поддержки некоммерческих организаций, в июле 2012 г. Центром подготовлено заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы законопроекта №10266-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»;
- вышеупомянутая деятельность направлена на изменение государственной политики, формирование общественного мнения и таким образом является политической;

исходя из вышеизложенного, Предостережение прокуратуры вынесено обоснованно и является законным.

По результатам наблюдения за судебными процессами в отношении Центра можно сделать следующие предварительные выводы:

- определение «политической деятельности» в законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях не соответствует принципу юридической определенности и предсказуемости и приводит в правоприменительной практике к объявлению практически любой общественной деятельности – политической;
- по существу из решений Замоскворецкого районного суда г.Москвы, следует, что «политической деятельностью» является и организация любых мероприятий, где обсуждаются общественные проблемы;
- из данных решений также вытекает, что в правоприменительной практике право на объединение и свободу выражения мнения и слова не являются приоритетно защищаемыми правами и ограничиваются с нарушением принципа пропорциональности, что не соответствует требованиям международного права и юриспруденции в области прав и свобод человека, включая решения Европейского суда по правам человека и Комитета ООН по правам человека.

Центр собирается обжаловать это судебное решение в апелляционном порядке.