



Февраль 2008 г.

Т. 20, № 1(D)

## Удушающая бюрократия

### Государство против независимой гражданской активности

Краткое содержание .....	1
Методология .....	6
Рекомендации .....	8
Российскому правительству .....	8
В отношении новой редакции законодательства о НПО .....	8
В области общих гарантий деятельности и роли НПО .....	8
Международным партнерам России, в особенности Евросоюзу и Совету Европы .....	9
Донорам .....	10
Общие сведения .....	11
Демонтаж системы сдержек и противовесов .....	11
Подавление инакомыслия и политической оппозиции .....	13
Изменение законодательства о неправительственных организациях в 2005 г. ....	14
Попытки дискредитации правозащитных организаций и НПО, получающих зарубежное финансирование .....	18
Российский неправительственный сектор .....	20
Финансирование НПО .....	21
Снижение влияния правозащитных НПО .....	22
Общественная палата .....	23
Законодательство об НПО в редакции 2006 г. ....	25
Европейская конвенция о правах человека .....	28
Обзор изменений, вступивших в силу с 2006 г. ....	31
Практика применения нового законодательства об НПО .....	36

Регистрация новых организаций и изменений в учредительные и другие документы .....	36
Проверки НПО Федеральной регистрационной службой .....	39
Ежегодные отчеты .....	47
Ликвидация НПО .....	48
Структурные подразделения иностранных НПО .....	52
<b>Другие виды давления на гражданское общество .....</b>	<b>54</b>
Административное и судебное давление .....	54
Уголовные дела против руководителей НПО .....	54
Административное давление .....	57
Законодательство о борьбе с экстремизмом .....	66
Угрозы в отношении активистов .....	72

## Краткое содержание

На протяжении последних восьми лет российские власти проводят курс на беспрецедентное ослабление системы сдержек и противовесов, присущих любой подлинно демократической политической системе. Одним из последних шагов в этом направлении стало ужесточение надзора и контроля за динамично развивающимся в России гражданским обществом с помощью принятых в конце 2005 г. поправок в законодательство о неправительственных организациях. В дополнение к этому власти использовали против организаций, занимающихся острыми вопросами, способных мобилизовать протестные настроения или получающих зарубежное финансирование, ряд других средств, таких как законодательство о противодействии экстремистской деятельности и различные административные нормы. В настоящем докладе рассматриваются негативные последствия для гражданского общества в России в связи с изменением законодательства о неправительственных организациях и другими инициативами властей. Показано, как эта политика направлена на подавление критики и насколько глубоко она подрывает независимую гражданскую активность.

Кампания против гражданского общества должна рассматриваться в контексте нарастания в России авторитарных тенденций. После осуществленных Кремлем за последние восемь лет нормативно-правовых реформ все основные демократические институты формально сохраняются, однако в значительной степени лишены возможности выступать противовесом исполнительной власти, в первую очередь президентской. Фактически сведено на нет независимое телевидение, обеспечен достаточный контроль над печатными СМИ, маргинализована парламентская оппозиция, упразднены прямые выборы руководителей регионов и не обеспечена независимость судебной власти.

Власти не скрывают, что поправки в законодательство о неправительственных организациях призваны поставить под контроль зарубежное финансирование НПО, к которым после так называемых «цветных» революций в Грузии (2003 г.) и на Украине (2004 г.) Кремль стал относиться крайне подозрительно. В Грузии и на Украине произошла смена правительств на волне массовых протестов против фальсификации выборов. Считалось, что за этими массовыми акциями протеста стояли НПО, получавшие средства из-за рубежа. В.Путин неоднократно публично

объявлял НПО проводниками политики иностранных государств, направленной на вмешательство во внутренние дела России и ослабление страны. Заданный президентом тон подхватили и другие высокопоставленные чиновники.

Первую волну критики нового законодательства о неправительственных организациях, вступившего в силу в апреле 2006 г., правительство парировало ссылками на то, что российское государство действует в рамках суверенного права и что поправки соответствуют европейским стандартам. Действительно, любое государство вправе регулировать и даже ограничивать деятельность неправительственного сектора. Однако для того чтобы это соответствовало международно-правовым гарантиям свободы выражения мнений и свободы ассоциации, такие ограничения должны быть соразмерными, необходимыми в демократическом обществе и должны преследовать законную цель. Они также должны быть достаточно ясными, чтобы подпадающие под их действие субъекты могли иметь разумную возможность понять, что именно от них требуется.

Новая редакция законодательства о неправительственных организациях не отвечает этим критериям. Государственным чиновникам предоставлены избыточные полномочия по вмешательству в процесс создания и деятельности НПО. Так, регистрационная служба может отказать в регистрации, если заявка «оформлена в ненадлежащем порядке», - положение, которое может применяться и применяется на практике для отказа в регистрации по незначительным формальным основаниям, таким как наличие опечаток или несоответствие требованиям к форматированию.

Введены обременительные требования по предоставлению отчетности, в особенности в связи с любыми зарубежными источниками финансирования. Новое законодательство и подзаконные акты дают регистрационной службе практически неограниченные дискреционные полномочия запрашивать любые документы и интерпретировать их на предмет соответствия конституции, законодательству и «национальным интересам» в самом широком понимании. Хьюман Райтс Вотч зафиксировано несколько случаев, когда должностные лица требовали предоставить им даже сведения и корреспонденцию конфиденциального характера.

Чиновники также получили право ежегодно проводить дотошные проверки НПО, которые стали одним из инструментов притеснения неправительственных организаций и препятствования в осуществлении их деятельности. Помимо этого регистрационная служба может проводить проверку по заявлениям граждан или по запросу государственных ведомств.

Новая редакция законодательства имеет карательный аспект. Регистрационная служба вправе выносить предупреждения по самым различным нарушениям, в том числе незначительным, таким как несвоевременное предоставление отчетов о деятельности, ошибки в учредительных документах и пр. При этом с 2006 г. после вынесения повторного предупреждения подразделение ФРС имеет право подавать иск о ликвидации организации. Судя по всему, не установлено и срока, по истечении которого предупреждение считается аннулированным

Законодательство предусматривает возможность обжалования предупреждений и отказа в регистрации, однако судебное разбирательство связано с немалыми временными и финансовыми издержками, которые могут позволить себе далеко не все группы. К тому же активисты НПО все менее склонны рассчитывать на справедливость многих российских судов.

С 2006 г. все работающие в России иностранные НПО обязаны информировать регистрационную службу о своих проектах на следующий год с указанием бюджета по каждому проекту. После этого регистрационная служба может по собственному усмотрению полностью или частично запрещать осуществление проектов по размытым основаниям. В случае осуществления иностранной НПО запрещенной деятельности ее структурные подразделения в России могут быть ликвидированы. Иностранные НПО обязаны ежеквартально информировать регистрационную службу о текущем состоянии планов работы, не менее чем за месяц – о любой новой планируемой программе, а также в пределах 10 рабочих дней с момента принятия решения – о любых «существенных» изменениях в плановой деятельности.

Вступление в силу поправок привело к длительным задержкам, а иногда и к приостановлению работы НПО на несколько недель или месяцев, пока документы проходят повторное, а то и многократное согласование. В результате

организациям приходится тратить значительное время и ресурсы на соблюдение обременительных требований, что существенно ограничивает их возможности по осуществлению содержательной профильной деятельности. Резко выросли расходы на оплату услуг юристов и бухгалтеров: исследование, проведенное в 2007 г. Московским государственным университетом, показало, что в Москве регистрация НПО с помощью консалтинговой фирмы обходится на 40% дороже, чем в случае с коммерческой организацией, и занимает вдвое больше времени.

Новая редакция законодательства об НПО – это далеко не единственный механизм из тех, которые используются властями и приводят к ухудшению условий неправительственной деятельности и фактическому блокированию работы некоторых организаций. Те кто занимается особенно острыми проблемами, становятся объектом проверок соблюдения налогового, строительного или трудового законодательства, к ним приходит милиция, иногда в отношении сотрудников возбуждаются политически мотивированные уголовные дела. Не исключено, что дополнительным средством давления могут стать проверки на лицензионность офисного программного обеспечения: по меньшей мере две НПО уже подверглись милицейской проверке под этим предлогом. Хьюман Райтс Вотч не располагает сведениями об аналогичных проверках в организациях, которые занимаются «безобидными» вопросами.

НПО, занимающиеся вопросами прав человека, проявляющие политическую активность или стоящие на оппозиционных власти позициях, дополнительно рискуют попасть под действие закона о борьбе с экстремизмом. В редакции 2007 г. он признает экстремистской деятельностью «совершение преступления по мотивам политической, идеологической ненависти или вражды», а также «публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением». Этот закон уже произвольно применялся против политических активистов и по меньшей мере одного политического обозревателя, что вызывает серьезную обеспокоенность относительно его применения для маргинализации или подавления законного политического инакомыслия.

Иногда говорят, что новая редакция законодательства о неправительственных организациях – вопреки опасениям – не привела к массовой ликвидации НПО, и указывают на отсутствие доказательств существования целенаправленной правительственной политики, которая была бы направлена на ликвидацию или значительное ограничение гражданского общества. Такие наблюдатели, к сожалению, недооценивают совокупное воздействие всех этих мер на гражданское общество. Обременительность требований и назойливость контроля, предусматриваемые новым законодательством, равно как и его произвольное применение в сочетании со злоупотреблением другими нормативно-правовыми актами, очевидно привели к сужению пространства для гражданского общества и к подрыву способности НПО инициировать усилия по сдерживанию исполнительной власти. Едва ли приходится сомневаться в том, что на практике само законодательство, правоприменительная практика и контекст применения соответствующих норм призваны целенаправленно оказать сдерживающее воздействие на гражданское общество, а такая ситуация принципиально несовместима с демократическим государством, где в полной мере соблюдаются права человека и законность.

К разным НПО власти относятся по-разному. Мишенью становятся те организации, которые получают финансирование из-за рубежа, активнее других выступают по острым внутриполитическим вопросам, таким как война в Чечне или права человека в целом, или которые так или иначе связаны с оппозиционной «Другой Россией» и ее лидером Гарри Каспаровым, либо считаются их союзниками. Хотя в России пока еще есть значительное и активное гражданское общество, наиболее критически настроенные организации, которые с наибольшей вероятностью могли бы оппонировать политике правительства, вместо этого вынуждены бросать все силы, чтобы противостоять административному вмешательству и обеспечивать соблюдение бюрократических требований.

Хьюман Райтс Вотч призывает российское правительство положить конец и воздерживаться в будущем от произвольных ограничений деятельности групп гражданского общества, обеспечив НПО возможность восстановить и усилить ту важную роль, которую они до последнего времени играли в жизни российского общества.

Международные партнеры России не должны молчать только потому, что правительство ограничилось резким ограничением возможностей НПО, а не упразднило их вообще. Они должны отвергнуть заявления российской стороны о том, что новая редакция российского законодательства о неправительственных организациях принципиально не отличается от регулирования неправительственного сектора в развитых демократиях. Правительства и международные организации должны недвусмысленно заявить о том, что ряд новых положений и практика их применения прямо противоречат международным стандартам в области прав человека и преследуют цель воспрепятствовать эффективной реализации основных гражданских и политических прав, таких как свобода выражения мнений и свобода ассоциации. Двусторонние партнеры России и многосторонние организации (Евросоюз, Совет Европы) должны призвать Москву к соблюдению обязательств в области обеспечения свободы выражения мнений и свободы ассоциации. Им также следует публично поддержать деятельность российских НПО и продолжить оказание им финансовой и иной поддержки.

## Методология

Настоящий доклад основан на материалах интервью, проводившихся в шести российских городах (Москве, Санкт-Петербурге, Казани, Воронеже, Нижнем Новгороде и Йошкар-Оле) в мае – октябре 2007 г. Несколько интервью с представителями групп из Рязани и Ингушетии проводились в Москве. Всего было проведено 40 интервью с представителями российских НПО (как крупных московских, так малых в регионах), активистами и адвокатами. Последующие интервью проводились по телефону и электронной почте. Хьюман Райтс Вотч также встречалась с руководством Федеральной регистрационной службы и участвовала в «круглых столах», посвященных законодательству о неправительственных организациях, где присутствовали представители ФРС. Все интервью проводились сотрудниками Хьюман Райтс Вотч, для которых русский язык является родным.

Хьюман Райтс Вотч были также проанализированы официальные документы ФРС<sup>1</sup>, судебные решения, публичные заявления российских официальных лиц,

---

<sup>1</sup> Федеральная регистрационная служба, осуществляет регистрацию и надзор за деятельностью НПО.



аналитические материалы российских групп, сообщения СМИ. Мы также вели мониторинг судебных слушаний в связи с фондом «Образованные медиа».

## Рекомендации

### Российскому правительству

#### В отношении новой редакции законодательства о НПО

- Изменить редакцию законодательства о неправительственных организациях, вступившую в силу с 2006 г., и подзаконные акты, сняв наиболее ограничительные положения, в частности:
  1. Положения, позволяющие чиновникам проводить неограниченное количество дотошных проверок и присутствовать на всех мероприятиях НПО, а также положения, позволяющие регистрирующему органу ставить вопрос о ликвидации организации за непредставление отчетов и другой информации;
  2. Положение, касающееся иностранных НПО и позволяющее чиновникам запрещать полностью или частично осуществление программ, признанных противоречащими национальным интересам России, а также положения, обязывающие иностранные НПО заблаговременно информировать регистрационную службу о планируемых программах с указанием средств, выделяемых на их осуществление.
- Обеспечить единообразное применение законодательства о неправительственных организациях должностными лицами Федеральной регистрационной службы на всей территории страны.
- Переориентировать ФРС с наказания НПО за нарушения на разъяснение им требований действующего законодательства и на оказание им содействия в исправлении и предупреждении административных нарушений.
- Обеспечить использование должностными лицами ФРС их полномочий для наложения на НПО только таких обязанностей и обременений, которые были бы законными, строго необходимыми и соразмерными и которые способствовали бы формированию благоприятной атмосферы для деятельности гражданского общества.

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

- Прекратить незаконное вмешательство, притеснение и запугивание НПО и их сотрудников.

- Воздерживаться от вмешательства в законную деятельность НПО.
- Тщательно расследовать все случаи незаконного вмешательства, притеснения или запугивания НПО, правозащитников или активистов гражданского общества.
- Не допускать использования законодательства о борьбе с экстремизмом для недопущения мирных форм выражения инакомыслия или для вмешательства в такое выражение.
- В подтверждение того, что законодательство о борьбе с экстремизмом не будет применяться произвольно, оправдать руководителя нижегородского Общества российско-чеченской дружбы Станислава Дмитриевского и восстановить регистрацию этой организации.
- Предоставить спецпредставителю Генерального секретаря ООН по правозащитникам постоянное приглашение на посещение страны.
- Обеспечить публичное признание официальными лицами всех уровней важности деятельности НПО для демократического общества и выражение поддержки этой деятельности со стороны правительства.

## Международным партнерам России, в особенности Евросоюзу 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 функционировать.
- Опровергать заявления российской стороны о том, что ограничения, введенные с 2006 г. на деятельность как иностранных, так и российских НПО, являются стандартными в демократическом обществе.
- Побуждать российские власти к соблюдению свободы выражения мнений и свободы ассоциации через приведение профильного законодательства и правоприменительной практики в соответствии 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, 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.
- Разъяснять, что притеснения властями НПО и ограничительные положения нового законодательства могут послужить основой для обращения с жалобами против России в Европейский суд по правам человека.
- Призывать российскую сторону предоставить постоянное приглашение спецпредставителю Генерального секретаря ООН по правозащитникам.

## Донорам

- Продолжать оказывать российскому гражданскому обществу финансовую поддержку, в том числе в части покрытия процессуальных издержек, связанных с противостоянием судебным притеснениям и с соблюдением требований нового законодательства.

## Общие сведения

Осложнение условий для деятельности НПО происходит на фоне общего нарастания авторитарных тенденций в России. За последние годы Кремль добился демонтажа системы сдержек и противовесов президентской власти (независимые вещательные СМИ, либеральная парламентская оппозиция, прямые выборы глав регионов) и не обеспечил независимость судебной системы.<sup>2</sup> После так называемых «цветных революций» в Грузии (2003 г.) и на Украине (2004 г.), когда на волне массовых протестов против фальсификации выборов произошла смена власти, причем считалось, что за этими массовыми акциями протеста стояли НПО, получавшие средства из-за рубежа, в российском руководстве заговорили о том, что иностранные или получающие иностранное финансирование НПО преследуют цель подорвать суверенитет страны. Президентской администрацией был взят курс на формирование «управляемого гражданского общества», когда НПО находятся под надзором властей, которые тщательно контролируют гражданские инициативы в области политики. Серьезным сигналом для активистов, занимающихся расследованием произвола власти, послужило убийство Анны Политковской в октябре 2006 г. По мере приближения парламентских и президентских выборов 2007/2008 гг. правительство прибегало к карательным мерам в отношении оппозиционной коалиции «Другая Россия» и вообще любых массовых акций протеста.

### Демонтаж системы сдержек и противовесов

Когда Владимир Путин в конце 1999 г. сменил Бориса Ельцина,<sup>3</sup> общенациональные телеканалы, служащие для большинства населения главным источником информации, контролировались крупными медиа-холдингами, которые принадлежали немногочисленной группе олигархов. Последние также владели многими радиостанциями, крупными газетами и интернет-изданиями или контролировали их. Несмотря на все «информационные войны» того

---

<sup>2</sup> См., в частности: «Людмила Алексеева и Татьяна Локшина о правах человека в России», 28 октября 2005 г., <http://www.hro.org/ngo/about/2005/10/28-2.php>; *Хьюман Райтс Вотч*. На пути к управляемому гражданскому обществу, ноябрь 2005 г., <http://hrw.org/russian/reports/russia/2005/way.html>.

<sup>3</sup> На момент объявления Б.Ельциным об уходе в отставку 31 декабря 1999 г. В.Путин занимал пост председателя правительства и по должности стал и.о. президента; был избран президентом в марте 2000 г.

времени, россияне все же имели доступ к широкому спектру мнений на телевидении и в печатных СМИ.

С началом осенью 1999 г. второй чеченской войны власти стали агрессивно устанавливать свой контроль над СМИ, в первую очередь – федеральными каналами. К середине 2003 г. все телеканалы с общенациональным охватом аудитории, как и большинство радиостанций, оказались под уверенным контролем президентской администрации или верных ей людей. Телевизионные новости стали однообразными, от выпуска к выпуску представляя президента исключительно в позитивном свете.<sup>4</sup>

Осенью 2004 г., сразу после бесланской трагедии,<sup>5</sup> В.Путин начал серию политических реформ, включая изменение порядка выборов в Госдуму, в результате чего оппозиционным партиям стало намного сложнее попасть в парламент.<sup>6</sup> Если по итогам выборов 2003 г. в нижней палате были представлены 12 различных политических партий и 68 депутатов-одномандатников, то в 2007 г. все места поделили только 4 партии.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Хьюман Райтс Вотч. На пути к управляемому гражданскому обществу, ноябрь 2005 г., <http://hrw.org/russian/reports/russia/2005/way.html>.

<sup>5</sup> 1 сентября 2004 г. вооруженные боевики захватили школу в Беслане (Северная Осетия), в заложниках оказались более 1 тыс. человек – учителя, учащиеся и родители. Через три дня был предпринят штурм школы. В общей сложности, погибли 330 человек, в том числе 186 детей. См., в частности: Jean-Christophe Peuch, “Russia: One Year After Beslan Tragedy, Questions Remain”, August 30, 2005, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/08/a4cb9d38-8de4-461b-9cac-580141eeaa76.html>.

<sup>6</sup> Избирательная реформа была осуществлена в 2005 г. Если до этого половина из 450 мест в Думе отводилась депутатам-одномандатникам, то теперь выборы проводятся только по партийным спискам. При этом порог прохождения повышен с 5 до 7 процентов. С 2005 г. также введены новые требования к политическим партиям, которые должны иметь не менее 50 тыс. членов (до 2005 г. – 10 тыс.) См., в частности: Nabi Abdullaev, “How Putin Put Kremlin Back on Top”, *Moscow Times*, February 1, 2008, <http://www.themoscowtimes.com/stories/2008/02/01/001.html>.

<sup>7</sup> В 2003 г. 5-процентный барьер преодолели 4 партии («Единая Россия», Компартия, ЛДПР, «Родина»). Еще восемь партий провели своих депутатов через одномандатные округа («Народная партия» - 17, «Яблоко» - 4, «Союз правых сил» - 3, Партия возрождения России/Российская партия жизни - 3, Аграрная партия – 2, три партии – по одному месту). В 2007 г. места распределились следующим образом: «Единая Россия» - 315, Компартия – 57, ЛДПР – 40, «Справедливая Россия» - 38. За исключением КПРФ, все они в той или иной степени прокремлевские. Источник: [http://www.russiavotes.org/duma/duma\\_elections\\_93-03.php](http://www.russiavotes.org/duma/duma_elections_93-03.php), [http://www.russiavotes.org/duma/duma\\_today.php](http://www.russiavotes.org/duma/duma_today.php).

Другая реформа касалась введения фактической назначаемости глав субъектов федерации, которые до этого избирались прямым голосованием и в какой-то степени могли выступать противовесом Кремлю.<sup>8</sup>

В последние годы отмечаются неблагоприятные тенденции в судебной системе, которая в 1990-х гг. серьезно продвинулась в направлении юридической и фактической независимости. В период президентства В.Путина имели место случаи политического давления на суд, наиболее ярким примером которого может служить «дело Ходорковского».<sup>9</sup>

### Подавление инакомыслия и политической оппозиции

В 2007 г. отмечалось усиление репрессий против оппозиционных политических движений и участников массовых акций протеста. Накануне и во время мирных «маршей несогласных» милиция систематически притесняла и задерживала активистов. Эти марши организовывались оппозиционной коалицией «Другая Россия» и рядом других оппозиционных групп, чтобы привлечь внимание к свертыванию демократии в России.<sup>10</sup>

«Марши несогласных» прошли в Москве, Санкт-Петербурге и нескольких региональных центрах. Власти запрещали или жестко ограничивали их проведение. 14 апреля ОМОН и спецназ с применением избыточной силы разгоняли марш в Москве, многие участники были избиты, сотни задержаны.

---

<sup>8</sup> Кандидатура главы региона вносится президентом в региональное законодательное собрание. В случае трехкратного неутверждения внесенной кандидатуры (одной и той же или разной) президент может распустить региональный парламент. Ранее – в 2000 г. губернаторы были лишены права по должности занимать места в Совете Федерации.

<sup>9</sup> «Рекомендации по обеспечению независимости судебной системы», подготовленные «Юристами за конституционные права и свободы», в досье Хьюман Райтс Вотч. «Дело Ходорковского», главы одной из крупнейших частных нефтяных компаний, стало примером устранения В.Путиным влиятельных экономических игроков, пытавшихся финансировать оппозицию и независимые СМИ. В 2003 г. Ходорковский был осужден на восемь лет по делу об уклонении от уплаты налогов и мошенничестве. Сообщалось, что его и других руководителей ЮКОСа заставляли давать показания друг на друга. Известно также, что суд отказался принимать доказательства в пользу подсудимых. См., в частности: Anton Troianovski, “Swiss Court: Yukos Case Is ‘Political’”, *Washington Post*, August 25, 2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/24/AR2007082402011.html>; “Court rejects motion to move former Yukos executive from prison infirmary to AIDS clinic”, *International Herald Tribune*, February 1, 2008, <http://www.iht.com/articles/ap/2008/02/01/europe/EU-GEN-Russia-Yukos.php>; Nabi Abdullaev, “How Putin Put Kremlin Back on Top”, *Moscow Times*, February 1, 2008, <http://www.themoscowtimes.com/stories/2008/02/01/001.htm>.

<sup>10</sup> В «маршах несогласных» участвовали не только политические активисты, но и самые различные представители гражданского общества, в том числе известные правозащитники, журналисты и ученые.

Накануне аналогичного марша в Самаре 18 мая наблюдателям и активистам, в том числе лидеру «Другой России» Гарри Каспарову, власти блокировали доступ в этот город.<sup>11</sup>

Как это практиковалось в советские времена, 23 ноября 2007 г., накануне планировавшейся акции протеста, в Йошкар-Оле был отправлен на принудительное психиатрическое лечение активист «Другой России» и запрещенной Национал-большевистской партии Артем Басыров.<sup>12</sup> Его выпустили из стационара только через месяц.

### Изменение законодательства о неправительственных организациях в 2005 г.

Многие наблюдатели связывают изменение отношения российских властей к неправительственному сектору с так называемыми «цветными революциями» в Грузии и на Украине. Хотя в России не было ни сильной оппозиции, ни харизматичного альтернативного лидера, ни независимых СМИ, отсутствие ключевых предпосылок такой революции, как представляется, несколько не сказалось на решимости Кремля ужесточить контроль за НПО, получающими финансирование из-за рубежа.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> В Самаре «марш несогласных» совпадал с проводившимся там же саммитом ЕС-Россия. 17 мая в московском аэропорту Шереметьево-1 милиция под предлогом «поддельного билета и паспорта» задержала представителя Хьюман Райтс Вотч, направлявшегося в Самару для мониторинга марша. Через три часа его отпустили, однако самарский рейс к тому времени уже ушел. Аналогичные методы применялись властями и против других наблюдателей, а также активистов и организаторов, пытавшихся попасть в Самару (включая Г.Каспарова и Э.Лимонова).

<sup>12</sup> На улице к Басырову подошли двое в штатском, заявили, что он приставал к девушке, и забрали его в психиатрический стационар недалеко от города. Он заявил Хьюман Райтс Вотч, что его связывали и накачивали препаратами. Когда через месяц его отпустили, никаких объяснений ему не предоставили. Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 26 декабря 2007 г. Другой активист запрещенной НБП – Юрий Червочкин умер 10 декабря 2007 г. после того, как 22 ноября был избит в подмосковном Серпухове. Нападавших было четверо; по словам близкого друга Червочкина, непосредственно перед нападением тот сказал, что видел этих людей утром в отделении милиции, где находился в качестве задержанного. Местной прокуратурой по данному факту проводится расследование. Интервью Хьюман Райтс Вотч с членом запрещенной НБП Сергеем Аксеновым, по телефону, 19 декабря 2007 г.

<sup>13</sup> См., в частности: Thomas Carothers, “The Backlash Against Democracy Promotion (regulation of nongovernmental organizations),” *Foreign Affairs*, March 2006; Yevgeny Volk, The Heritage Foundation, “Russia's NGO Law: An Attack on Freedom and Civil Society,” May 24, 2006, <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/wm1090.cfm>.



Через полгода после «революции роз» в Грузии президент В.Путин впервые прямо заявил о своем подозрительном отношении к таким организациям в России, задав тон общему отношению власти к неправительственному сообществу.<sup>14</sup> Затем последовали аналогичные высказывания на уровне федеральных и региональных чиновников.

Осенью 2005 г. группой депутатов Госдумы был внесен проект поправок в законодательство об общественных объединениях и некоммерческих организациях. Предложения гражданских активистов не спешить с их принятием власти во многом игнорировали. Тогдашний министр юстиции Ю.Чайка провел двухдневные консультации с экспертами Совета Европы, по итогам которых последние признали законопроект «в целом соответствующим международным стандартам», выразив одновременно обеспокоенность с связи с размытостью формулировок и возможностью их произвольного применения.<sup>15</sup> Возражения вызвали предложенные ограничения на деятельность иностранных организаций их сотрудников, которые были впоследствии исключены из законопроекта. Эту неоднозначную оценку Ю.Чайка представил как безоговорочное одобрение. В декабре 2005 г. он утверждал:

Наш законопроект соответствует всем международным требованиям и нормам, в частности, Европейской конвенции о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций, а также другому важному документу - Основополагающим принципам работы НКО в Европе, который был утвержден Советом Европы в 2003 году.<sup>16</sup>

(Вопрос о соответствии Основополагающим принципам рассматривается ниже).

---

<sup>14</sup> «В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других – обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов, при этом острые проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными». Послание Федеральному собранию 26 мая 2004 г., [http://www.president.kremlin.ru/appears/2004/05/26/2003\\_type63372type63374\\_71501.shtml](http://www.president.kremlin.ru/appears/2004/05/26/2003_type63372type63374_71501.shtml).

<sup>15</sup> «Коммерсант», 15 февраля 2006 г., <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=649821>; «Путин велел за 5 дней обобщить замечания к законопроекту о неправительственных организациях», NEWS.ru, 5 декабря 2005 г., <http://www.newsru.com/russia/05dec2005/npo.html>.

<sup>16</sup> «Российская газета», 6 декабря 2005 г., <http://www.rg.ru/2005/12/06/chayka.html>.

К концу 2005 г. законопроект прошел обе палаты парламента и 10 января 2006 г. был подписан президентом.<sup>17</sup>

В ответ на озабоченности со стороны Парламентской ассамблеи Совета Европы генеральный секретарь СЕ Терри Дэвис в январе 2006 г. назначил экспертную оценку уже окончательного текста закона. Эксперты пришли к заключению, что в окончательном виде закон был «несколько улучшен», однако отметили сохранение проблемных моментов<sup>18</sup> и то, что не было учтено несколько ключевых рекомендаций по итогам первого анализа, в том числе в части «ослабления государственного надзора» за НПО. В связи с этим Т.Дэвис заявил, что

Вопросом, вызывающим обеспокоенность, остаются избыточные надзорные полномочия. Депутатами Государственной Думы были также внесены некоторые новые изменения, которые отсутствовали в проекте, представленном Совету Европы, и которые еще более ужесточают контроль за иностранными НПО. Такие правила могут быть несовместимыми с общим запретом дискриминации по Европейской конвенции о правах человека, и я не удивлюсь, если по этому вопросу будет иметь место обращение в Европейский суд по правам человека. Теперь многое будет зависеть от подзаконных актов и от общей правоприменительной практики.<sup>19</sup>

Несмотря на это, зампред Комитета по международным делам Госдумы и зам. руководителя российской делегации в ПАСЕ Леонид Слуцкий утверждал, что новое российское законодательство не выходит за рамки европейской практики: «Мы учли максимум пожеланий СЕ и считаем, что закон стал даже либеральнее многих аналогичных законов в развитых демократиях, в тех же Бельгии, Чехии, Испании».<sup>20</sup>

---

<sup>17</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>18</sup> «Коммерсант», 15 февраля 2006 г., <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=649821>.

<sup>19</sup> Там же; «Council of Europe Analysis of the Russian NGO Legislation,” Council of Europe press release, Strasbourg, February 17, 2006.

<sup>20</sup> «Время новостей», 20 февраля 2006 г., <http://www.vremya.ru/2006/29/5/145831.html>.

Примерно в это же время российский МИД обнародовал таблицу, в которой российское законодательство сравнивалось с соответствующими нормами Франции, США, Польши, Израиля и Финляндии, с тем чтобы продемонстрировать, что оно не является избыточно ограничительным. При этом Международный центр некоммерческого права (ICNL) – экспертная организация, содействующая формированию благоприятной правовой среды для гражданского общества и участия граждан в государственных делах, пришел к заключению, что российское законодательство в редакции 2006 г. является более ограничительным, чем во многих европейских странах.<sup>21</sup> Проанализировав также таблицу МИДа, эксперты отметили, что «российское законодательство существенно отличается от законодательства выбранных для сравнения государств» и что оно «является более ограничительным, чем законодательство об НПО других выбранных для сравнения государств».<sup>22</sup>

В июле 2006 г. на встрече с участниками «гражданской восьмерки» В.Путин признал, что закон «оказался несовершенно», и обещал «учесть замечания и предложения», которые будут возникать у общественных организаций по практике его применения: «Если выяснится, что происходит ужесточение, мы готовы будем реагировать, и сам готов даже выступить инициатором этих изменений, в том числе и по Вашим рекомендациям».<sup>23</sup> Впоследствии

---

<sup>21</sup> Таблица была опубликована на: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/o/92D694A466198D4AC325711E0045C8DB](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/o/92D694A466198D4AC325711E0045C8DB). International Center for Not-for-Profit Law, “Analysis of Law #18-FZ ‘On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation’ of February 17, 2006,” [http://www.icnl.org/knowledge/news/2006/01-19\\_Russia\\_NGO\\_Law\\_Analysis.pdf](http://www.icnl.org/knowledge/news/2006/01-19_Russia_NGO_Law_Analysis.pdf). Аналогичные выводы делались и другими экспертами: Alison Kamhi, “The Russian NGO Law: Potential Conflicts with International, National, and Foreign Legislation,” *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 9, [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/volgiss1/art\\_6.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/volgiss1/art_6.htm).

<sup>22</sup> В заключении ICNL отмечалось: «Даже в тех отдельных случаях, где наблюдается сходство между положениями российского закона и нормами других стран, на которые приводятся ссылки в таблице, последняя не объясняет вызываемого российским законом «эффекта Франкенштейна». В то время как в законодательстве той или иной страны могут присутствовать аналогичные ограничительные положения, кумулятивный эффект, создаваемый собранными воедино ограничениями из законодательства различных стран, приводит (в России) к тому, что результат оказывается намного более жестким, чем можно видеть по любой из приводимых в таблице стран. Акцентируя внимание на отдельных специфических нормах, таблица не дает представления о целостной ситуации с регулированием НПО в указанных различных странах и в России. По общему же правилу, законодательный режим для НПО в каждой из указанных стран является благоприятным и способствует их свободной деятельности и созданию». International Center for Not-for-Profit Law, “Analysis of the Chart Prepared by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Comparing Several Countries’ Laws Regulating NGOs,” May 3, 2006. В досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>23</sup> Стенографический отчет о встрече с участниками Международного форума неправительственных организаций «Гражданская восьмерка-2006» 4 июля 2006 г., [http://www.president.kremlin.ru/appears/2006/07/04/1831\\_type63376type63381\\_108218.shtml](http://www.president.kremlin.ru/appears/2006/07/04/1831_type63376type63381_108218.shtml).

председатель Совета при президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Э.Памфилова передала В.Путину подготовленный рядом НПО список предлагаемых поправок.<sup>24</sup> Однако, насколько Хьюман Райтс Вотч известно, никаких дальнейших шагов не последовало.

### Попытки дискредитации правозащитных организаций и НПО, получающих зарубежное финансирование

22 января 2006 г. в эфире государственного телеканала прошла программа «Специальный корреспондент», в которой намекалось на связь российских правозащитных НПО с иностранными спецслужбами. В материале рассказывалось о разоблачении ФСБ британской шпионской сети, действовавшей под прикрытием посольства в Москве. Упоминался сотрудник посольства, координировавший гранты российским НПО по линии Global Opportunities Fund при МИД Великобритании. Сообщалось, что получателями грантов этого фонда были несколько известных НПО, в том числе одна из старейших российских правозащитных организаций – Московская Хельсинкская группа, а также фонд «Евразия». МХГ попыталась подать на телеканал иск о клевете, однако Савеловский районный суд в удовлетворении иска отказал. В июле 2007 г. это решение было поддержано и Мосгорсудом.<sup>25</sup>

После принятия поправок российские официальные лица продолжали делать заявления, как представляется, призванные дискредитировать независимые группы гражданского общества или представить их подозрительными. 7 февраля, выступая на коллегии ФСБ, В.Путин призвал к бдительности в отношении неправительственных организаций, прямо заявив, что они могут использоваться иностранными государствами для вмешательства во внутренние дела России. На мюнхенской конференции в феврале уже 2007 г. президент продолжил: «Когда эти неправительственные организации финансируются, по сути, иностранными правительствами, то мы рассматриваем это как инструмент иностранных государств в проведении политики в отношении нашей страны. ... Во всех странах

---

<sup>24</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с президентом Центра развития демократии и прав человека Юрием Джигладзе 4 мая 2007 г.

<sup>25</sup> Определение Мосгорсуда по гражданскому делу № 33-11981 от 3 июля 2007 г., на сайте МХГ [www.mhg.ru/files/007/sudsav2.doc](http://www.mhg.ru/files/007/sudsav2.doc).

существуют определенные правила финансирования, скажем, избирательных кампаний. Через неправительственные организации идет финансирование от правительственных источников других стран... Это скрытое финансирование».<sup>26</sup>

В ежегодном послании Федеральному собранию 2007 г. В.Путин вновь провел связь между правозащитным и демократическим движением и некими силами, которые стремятся ослабить Россию: «Есть и те, кто, ловко используя псевдодемократическую фразеологию, хотел бы вернуть недавнее прошлое: одни – для того чтобы, как раньше, безнаказанно разворовывать общенациональные богатства, грабить людей и государство, другие – чтобы лишить нашу страну экономической и политической самостоятельности. Растет и поток денег из-за рубежа, используемых для прямого вмешательства в наши внутренние дела».<sup>27</sup>

Директор Федеральной службы безопасности Н.Патрушев незадолго до парламентских выборов 2007 г. в интервью популярному еженедельнику рассказывал, что «в арсенале иностранных спецслужб есть практика использования неправительственных организаций (НПО) как для добывания разведывательной информации, так и в качестве инструмента оказания скрытого влияния на политические процессы. Примеры тому можно найти, анализируя события, происходившие во время так называемых «цветных революций» на Украине, в бывшей Югославии, в Грузии и некоторых других странах. ... Существует также угроза финансирования через возможности отдельных иностранных НПО фактически подрывной деятельности против России». При этом он особо отметил: «Мы понимаем важную роль неправительственных организаций в развитии и укреплении гражданского общества в нашей стране и заинтересованы в их деятельности. Внимание же контрразведки привлекают те НПО или их сотрудники, которые занимаются противоправной деятельностью,

---

<sup>26</sup> Ответы президента России В.Путина на вопросы исполнительного директора Хьюман Райтс Вотч Кеннета Росса на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 г., [http://www.president.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737\\_type63374type63376type63377type63381type82634\\_118097.shtml](http://www.president.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml).

<sup>27</sup> Послание Федеральному собранию 26 апреля 2007 г., [http://www.president.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156\\_type63372type63374type82634\\_125339.shtml](http://www.president.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374type82634_125339.shtml).

относящейся к нашей компетенции».<sup>28</sup> В мае 2007 г. новый руководитель Федеральной регистрационной службы С.Васильев в интервью «Российской газете» категорически не согласился с тем, что в России складывается «полицейский режим» в отношении НПО, но при этом признал справедливость постановки вопроса о том, что «под маркой правозащитных фондов действуют совершенно другие лица с определенными задачами»: «Смысл отчетности - сделать прозрачной работу НКО: откуда денежки - от юридических лиц или физических, сколько этих денег и куда они израсходованы, еще некоторые параметры. Поэтому некоторые и шумят, не хотят показывать, что финансы идут от зарубежных спонсоров».<sup>29</sup>

## Российский неправительственный сектор

Российское неправительственное сообщество отличается динамизмом и многообразием. По данным Федеральной регистрационной службы, в стране зарегистрировано свыше 240 тыс. НПО.<sup>30</sup> Многие оказывают социальные услуги или занимаются другими благотворительными проектами. Другие являются аналитическими центрами, стремятся участвовать в формировании политики по общественно значимым проблемам или занимаются вопросами, связанными с нарушениями прав человека. Из доклада Общественной палаты за 2007 г. следует, что большинство российских НПО имеют отношение к образованию и науке (32%), культуре и спорту (27%), здравоохранению или трудовым отношениям.<sup>31</sup> Часть НПО, в особенности правозащитного и общественно-политического характера, возникли в период или после эпохи гласности второй половины 1980-х гг., другие (ветеранские организации, профсоюзы, клубы по интересам) существуют еще с советских времен.

Правозащитные организации занимаются широким кругом вопросов, включая неуставные отношения в вооруженных силах, здравоохранение, условия содержания в местах содержания под стражей и исполнения наказания, пытки,

---

<sup>28</sup> «Аргументы и факты», № 41 от 10 октября 2007 г., [http://gazeta.aif.ru/online/aif/1406/09\\_01](http://gazeta.aif.ru/online/aif/1406/09_01).

<sup>29</sup> «Российская газета», 25 мая 2007 г., <http://www.rg.ru/2007/05/25/vasiliev.html>.

<sup>30</sup> Общественная палата Российской Федерации. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 г., <http://www.oprf.ru/files/final.pdf>.

<sup>31</sup> Там же, стр. 11.

нарушения прав человека в Чечне, национализм и ксенофобию, права беженцев и меньшинств. По мере нарастания государственного ограничения политического инакомыслия правозащитники стали уделять все больше внимания свободе выражения мнений, собраний и ассоциации.

### Финансирование НПО

В 1990-х гг. многие НПО, в особенности правозащитные, финансировались преимущественно или исключительно зарубежными донорами. В докладе Общественной палаты РФ за 2007 г. отмечается, что в последнее время происходит увеличение финансирования из государственных и других национальных источников при сокращении поступлений из-за рубежа в связи с вступлением в 2006 г. в силу нового законодательства. Так, 44% НПО получают бюджетное финансирование, 30% так или иначе зарабатывают сами, 37% получают поддержку от коммерческих структур.<sup>32</sup> В совокупности эти цифры превышают 100%, поскольку многие организации имеют несколько различных видов финансирования, в то время как некоторые не получают вообще никакой поддержки.

По данным агентства РОМИР, в 2007 г. государственная поддержка составляла 29% общего финансирования НПО.<sup>33</sup> Российские коммерческие структуры преимущественно дают деньги организациям благотворительной и социальной направленности, которые занимаются детьми, образованием, здоровьем и спортом.<sup>34</sup> При этом правозащитные и экологические группы получают национальное финансирование только в очень редких случаях.<sup>35</sup>

Многие НПО, в особенности правозащитные, все еще зависят от иностранных фондов и только отдельные имеют несколько различных источников финансирования.<sup>36</sup> С 2006 г. зарубежным донорам стало намного сложнее

---

<sup>32</sup> Там же, стр. 16.

<sup>33</sup> Там же, стр. 20.

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Nikolay Petrov et al., "Civil Society and Political Processes in Regions," *Moscow Carnegie Center Working Papers*, No. 3, 2005, <http://www.carnegie.ru/en/pubs/workpapers/72590.htm>, p. 8; CIVICUS, "An

оказывать поддержку российским НПО. Поскольку донорские фонды и сами являются некоммерческими организациями, они также оказались затронутыми новым законодательством и столкнулись с новыми обременительными требованиями в части предоставления отчетов российским надзорным органам. Новое законодательство позволяет государству контролировать их политику финансирования.

### Снижение влияния правозащитных НПО

В 1990-х гг. российские правозащитные группы имели возможность в определенной степени влиять на некоторые аспекты общественно значимой политики. Правозащитники участвовали в разработке некоторых ключевых законов и Конституции 1993 г., которая по праву считается демократической и прогрессивной.<sup>37</sup> Отчасти это было связано с тем, что тогда в парламенте были представлены несколько известных бывших диссидентов, в том числе Сергей Ковалев. Соответственно, они могли весьма ощутимо влиять на законодательную деятельность и политику государства.

С 1999 г., в условиях постепенного нарастания давления на независимые СМИ и эскалации конфликта на Северном Кавказе, правозащитников стали отодвигать от процесса принятия политических решений. После беспрецедентных терактов в Москве и Волгодонске и рейдов групп боевиков по командованию Шамиля Басаева за пределы Чечни, в том числе в Дагестан, проблема терроризма и борьбы с ним вышла на первое место внутривнутриполитической повестки. Эти вопросы послужили поводом для усиления исполнительной власти, свертывания демократических инициатив и гражданских свобод и дискредитации правозащитников.

Официальные лица заговорили о том, что правозащитники прямо или косвенно играют на руку террористам и другим силам, стремящимся к подрыву российской государственности. Правозащитные группы в значительной степени

---

Assessment of Russian Civil Society (2005),”

[http://www.civicus.org/new/media/CSI\\_Russia\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.civicus.org/new/media/CSI_Russia_Executive_Summary.pdf), p. 9.

<sup>37</sup> См. биографию С.Ковалева: <http://www.hro.org/editions/kovalev/biokov.htm>.



лишились возможности прямого диалога с исполнительными и законодательными органами.

## Общественная палата

Одной из реформ второго президентского срока В.Путина стало создание в 2005 г. Общественной палаты, призванной координировать интересы граждан, НПО и федеральных и региональных властей. Палата состоит из 126 членов, из которых треть назначается президентом.<sup>38</sup> Функции палаты заключаются в анализе законопроектов, мониторинге действий федеральных и региональных властей и обеспечении правительству обратной связи с обществом. Полномочия палаты носят исключительно консультативный характер. Созданы также аналогичные институты на региональном уровне.

Сторонники такой системы утверждают, что Общественная палата способствует демократизации в России. Скептики подвергают этот тезис сомнению и опасаются, что этот новый институт приведет к ослаблению демократии. Пока в работе Общественной палаты явных негативных тенденций не просматривается,<sup>39</sup> а несколько ее членов являются авторитетными представителями российского неправительственного сообщества, в частности известный адвокат Генри Резник или глава фонда «Нет алкоголизму и наркомании» Олег Зыков. Общественная палата выступала против ужесточения законодательства об НПО<sup>40</sup> и последние два года критически оценивает состояние гражданского общества в России.

Тем не менее палата все же подменяет собой прямой диалог между НПО и государством и служит дополнительным инструментом контроля за гражданским обществом. Так, в некоторых случаях, когда НПО пытаются напрямую ставить

---

<sup>38</sup> Треть членов Палаты назначается президентом из числа известных общественных деятелей (религиозных лидеров, ученых, артистов, врачей, журналистов, спортсменов). После этого они отбирают еще треть из числа представителей общенациональных общественных организаций. Оставшаяся треть формируется из представителей межрегиональных и региональных НПО на конференциях в каждом из семи федеральных округов. Срок полномочий члена Палаты составляет два года.

<sup>39</sup> См., в частности: *Александр Аузан. Самодержавие крепостных: современные границы и возможности преодоления.*/Индекс. Досье на цензуру, вып. 26/2007, <http://www.index.org.ru/journal/26/auz26.html>.

<sup>40</sup> См., в частности: *Gazeta.Ru*, 2 декабря 2005 г., <http://www.gazeta.ru/2005/12/02/na1133535180.shtml>.

перед властями вопросы прав человека, их переадресуют в Общественную палату.<sup>41</sup> Через нее же распределяется государственное финансирование. Соответственно, независимое гражданское общество оказывается все более маргинализированным и все менее способным участвовать в системе сдержек и противовесов исполнительной власти.

---

<sup>41</sup> «Правозащитники: Общественная палата мешает коммуникации с властью», Polit.Ru, 14 сентября 2005 г., <http://www.polit.ru/news/2005/09/14/dj.popup.html>.

## Законодательство об НПО в редакции 2006 г.

Неправительственные организации относятся российским законодательством к некоммерческим и могут существовать в различных организационных формах, включая общественные объединения, благотворительные фонды, союзы и представительства или филиалы иностранных организаций.<sup>42</sup> Деятельность общественных объединений регулируется отдельным законом, все остальные подпадают под закон о некоммерческих организациях. Большинство рассматриваемых в настоящем докладе российских НПО зарегистрированы как общественные объединения; иностранные НПО, как правило, регистрируются как некоммерческие организации.<sup>43</sup>

Поправки, принятые в конце 2005 г. и вступившие в силу в 2006 г., касаются законов «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О закрытом административно-территориальном образовании», а также Гражданского кодекса.

В приводимой ниже таблице детально рассматривается содержание поправок и показано, каким образом они привели к значительному расширению дискреционных полномочий государственных чиновников в том, что касается отказа в регистрации, проверок и истребования информации. Именно эти туманно прописанные широкие дискреционные полномочия по вмешательству в финансирование и деятельность НПО, предоставленные чиновникам с 2006 г. и чреватые дискриминационным и произвольным применением, негативно сказываются на правозащитных организациях.

---

<sup>42</sup> Статья 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»: «Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами». Статья 7 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»: «Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия».

<sup>43</sup> В настоящем докладе используется общий термин «неправительственная организация», в том числе применительно к общественным объединениям, за исключением случаев, когда конкретная организационная форма имеет значение. Российские должностные лица нередко оперируют термином «НКО». При этом неясно, имеются ли в виду любые НПО или именно некоммерческие организации, зарегистрированные в качестве таковых по закону 1996 г.

Предоставленные чиновникам широкие рамки принятия решений в сочетании с произвольным применением некоторых обременительных административных процедур создают угрозу как для свободы ассоциации применительно к созданию и деятельности НПО, так и для свободного выражения ими своей позиции. Это также явно противоречит основополагающим принципам, касающимся статуса неправительственных организаций, - рекомендательным стандартам Совета Европы в области регулирования НПО, направленным на обеспечение им свободы ассоциации и на выполнение ими всех необходимых обязательств.<sup>44</sup>

С 2006 г. введены ограничения на состав учредителей и расширены основания, по которым некоммерческой организации может быть отказано в регистрации. Если основополагающие принципы допускают возможность «лишения лиц права входить в состав учредителей НПО с юридическим лицом по таким основаниям, как уголовная судимость или банкротство», то последняя редакция российского законодательства ограничивает состав учредителей намного более дискреционным образом: так, не могут быть учредителями «иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации». Не может быть учредителем также лицо, «в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности», при том что, как показано ниже, законодательство о борьбе с экстремизмом подвержено произвольному, дискриминационному и политически мотивированному толкованию и применению. Наконец, к примеру, некоммерческой организации может быть отказано в регистрации, если ее название «оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан».

В регистрации также может быть отказано, если представленные документы «оформлены в ненадлежащем порядке». Содержание этого требования не раскрывается, что оставляет возможность для его субъективного толкования и противоречит положению основополагающих принципов о том, что процедура

---

<sup>44</sup> Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organizations 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).

создания НПО должна быть понятной, недорогой и оперативной.<sup>45</sup> Размытость понятия надлежащего оформления документов, не позволяющая НПО составить ясное представление о том, какие именно требования к оформлению следует соблюсти, может также превратить любой отказ в регистрации по этому основанию в произвольное вмешательство в свободу ассоциации, которая охраняется международными нормами о правах человека (см. ниже - раздел о Европейской конвенции).<sup>46</sup>

С 2006 г. НПО обязаны сообщать о средствах, получаемых из зарубежных источников,<sup>47</sup> регистрационная служба вправе запрашивать сведения о финансовой деятельности организации у других государственных органов (например, налоговых) и финансовых институтов без какого-либо судебного или иного независимого контроля. НПО также обязаны отчитываться о своей профильной деятельности, причем иностранные организации должны заблаговременно согласовывать свои проекты, ежеквартально информировать ФРС о состоянии дел и сообщать о средствах, выделяемых на реализацию каждой отдельной программы. Регистрационная служба теперь может раз в год проводить плановую проверку НПО<sup>48</sup> и требовать предоставления доступа к документации, включая конфиденциальную.<sup>49</sup> Таким образом, российские власти получили широкие дискреционные полномочия по надзору и контролю за НПО в объеме намного большем, чем это предусмотрено Основополагающими принципами, которые говорят только о ежегодном предоставлении оперативных и балансовых отчетов.<sup>50</sup> В ходе встречи с представителями Хьюман Райтс Вотч 13 февраля 2008 г. руководитель департамента ФРС по работе с НКО А.Степанов

---

<sup>45</sup> Fundamental Principles, art. 28.

<sup>46</sup> Европейский суд по правам человека несколько раз признавал нарушением права на свободу ассоциации отказ в регистрации организации на основании неполноты или несоответствия документов, если государством четко не определено, какие именно требования предъявляются к оформлению. См., в частности: *Tsonev v. Bulgaria*, April 13, 2006; *The Moscow Branch of The Salvation Army v. Russia*, October 5, 2006.

<sup>47</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>48</sup> Там же, статья 2(8), 3(10).

<sup>49</sup> Там же, статья 3(10).

<sup>50</sup> Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organizations in Europe, November 13, 2002, art. 60.

утверждал, что во время проверок конфиденциальные документы, как правило, не запрашиваются.<sup>51</sup>

Новая редакция законодательства с подзаконными актами узаконивают систему, при которой даже минимальные административные нарушения могут привести к ликвидации организации.<sup>52</sup> Это противоречит установке Основопологающих принципов на то, чтобы любые санкции в отношении НПО были соразмерны нарушению и чтобы ликвидация рассматривалась как крайняя мера.<sup>53</sup> Непропорционально жесткие санкции и легкость, с которой можно ликвидировать организацию, также несовместимы с гарантиями, которые предусматриваются международными нормами о правах человека применительно к праву на свободу ассоциации. При этом в ФРС утверждают, что на практике такой ликвидации не происходит.<sup>54</sup>

## Европейская конвенция о правах человека

Как член Совета Европы с 1997 г. и участник с 1998 г. Европейской конвенции о правах человека, Россия имеет прямые и четкие обязательства в области уважения свободы ассоциации и свободы выражения мнений, которые, похоже, избирательно игнорируются властями в их нынешнем подходе к правозащитным НПО и социальным активистам.

Статья 11 ЕКПЧ гласит, что каждый человек имеет право на свободу объединения с другими и что осуществление этого права «не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, 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>55</sup>

---

<sup>51</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, Москва, 13 февраля 2008 г.

<sup>52</sup> Ниже показано, что в случае неоднократного непредставления в установленный срок информации или повторного предупреждения в связи с неисправлением даже незначительного административного нарушения ФРС может ходатайствовать о ликвидации организации.

<sup>53</sup> Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organizations in Europe, November 13, 2002, art. 70-71.

<sup>54</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с А.Степановым. Москва, 13 февраля 2008 г.

<sup>55</sup> Европейская конвенция 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 (ратифицирован СССР 16 октября 1973 г.)

Европейский суд по правам человека последовательно придерживается позиции о том, что право «образовывать юридическое лицо с целью коллективных действий в области взаимных интересов является одним из важнейших аспектов права на свободу ассоциации, без которого это право было бы лишено всякого смысла».<sup>56</sup> В то время как государство вправе регулировать цели и деятельность ассоциации, оно должно делать это таким образом, чтобы не нарушать своих обязательств по Конвенции.<sup>57</sup> Одной из целей свободы ассоциации также является охрана мнений и свободы их выражения по статье 10 ЕКПЧ.

В соответствии с Конвенцией правительства обязаны воздерживаться от вмешательства в свободу ассоциации и активно обеспечивать эффективную реализацию этого права. Это включает в себя обязательство признавать правовой статус ассоциаций и не налагать неоправданных задержек или административных обременений в рамках какой-либо регистрационной процедуры, если это может привести к вмешательству в право на свободу ассоциации.<sup>58</sup> Суд также однозначно указывает на то, что в ситуации, когда государство требует от организации соблюдения новых условий или прохождения перерегистрации и когда в такой перерегистрации государство затем отказывает, что приводит к утрате статуса или права, имеет место вмешательство в право на свободу ассоциации.<sup>59</sup>

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

---

также допускает только такие ограничения свободы ассоциации, «которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

<sup>56</sup> См., в частности: *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, para. 40; *Gorzelik and Others v. Poland [GC]*, judgment of February 17, 2004; *Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, judgment of February 1, 2007, para. 54; *Zhechev v. Bulgaria*, judgment of June 21, 2007, para. 34; *Ismayilov v. Azerbaijan*, judgment of January 17, 2008.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> *Tsonev v. Bulgaria*, judgment of April 13, 2006, para. 55.

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

нынешней практикой применения законодательства к правозащитным и социальным НПО.<sup>60</sup>

Оба дела были связаны с тем, что по закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» 1997 г. организации были обязаны внести изменения в учредительные документы и перерегистрироваться, однако в перерегистрации им было отказано. На различных этапах им предлагались различные и непоследовательные основания, в том числе ссылки на то, что они не выполнили требования по оформлению документов; что их цели и деятельность представляются неясными, не разъясняются достаточно полно или не соответствуют российскому законодательству; в одном случае имела место ссылка на «иностранное происхождение» организации. Отсутствие новой регистрации по любому основанию подвергло бы обе организации риску ликвидации, и такие попытки были действительно предприняты российскими властями.

В отношении положений, дискриминационно лишаящих иностранных граждан возможности выступать учредителями организации, Суд указал на отсутствие каких-либо разумных и объективных оснований для различения российских и иностранных граждан с точки зрения их способности к реализации свободы ассоциации. Применительно к ссылкам на то, что организации не выполнили требований предоставить полное описание их деятельности и структуры, Суд, как и ранее, указал на то, что именно на государстве лежит обязанность обеспечить достаточную степень ясности и определенности в том, что касается содержания соответствующих требований законодательства, с тем чтобы организации могли обеспечить соблюдение этих требований; в противном случае отказ является произвольным и незаконным. В отношении «Армии спасения» Суд также отметил, что любые утверждения о несоответствии этой организации Конституции России или о ее намерении свергнуть или подрвать законность в России не имеют под собой доказательной базы и должны быть отвергнуты.<sup>61</sup>

---

<sup>60</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. См. также: *Presidential Party of Mordovia v. Russia*, judgment of October 5, 2004.

<sup>61</sup> Ibid.



В сложившейся в настоящее время общей ситуации 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 государства перед лицами, которые стремятся к созданию организаций и к руководству их деятельностью.

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.

## Обзор изменений, вступивших в силу с 2006 г.

### Некоммерческие организации

До 2006 г.	После 2006 г.
<b>Регистрация</b>	
<b>Порядок</b>	
НПО регистрировались налоговыми органами в том же порядке, что и коммерческие организации.	Для НПО регистрация стала двухступенчатой: сначала в Федеральной регистрационной службе, затем в налоговом органе.
<b>Основания для отказа</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Документы представлены не полностью.</li> <li>Документы представлены в ненадлежащий орган.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации.</li> <li>Ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием.</li> <li>Наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.</li> <li>Документы представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган.</li> <li>Заявленный учредитель не может являться таковым по основаниям, указанным ниже – см.</li> </ul>

	Учредители.
<i>Время регистрации после подачи документов</i>	
Пять дней	Как минимум, 24 дня
<b>Отчетность</b>	
Регулярное представление финансовых отчетов в налоговые органы.	НКО представляет в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.
<b>Контроль</b>	
Каких-либо специфических механизмов не предусматривается.	<p>Регистрационная служба вправе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия уставным целям деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества.</li> <li>• Запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности у органов государственной статистики, налоговых органов и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций.</li> <li>• Направлять своих представителей для участия в проводимых НКО мероприятиях.</li> </ul>
<b>Основания для ликвидации (по решению суда)</b>	
Ликвидация в общем порядке, предусмотренном статьями Гражданского кодекса 61(2) (ликвидация юридического лица) и 65 (банкротство).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок отчетов и иных сведений в регистрационную службу.</li> <li>• Систематическое осуществление некоммерческой организацией деятельности, противоречащей ее уставным целям.</li> </ul>
<b>Учредители/Члены</b>	
Никаких специфических ограничений, иностранные граждане могут быть и учредителями, и членами.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учредителями/членами могут быть иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации.</li> <li>• Не могут быть учредителями/членами: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято</li> </ol> </li> </ul>

	<p>решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;</p> <p>2. Лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма";</p> <p>3. Общественное объединение или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности";</p> <p>4. Лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.</p>
--	---

## Общественные объединения

До 2006 г.	После 2006 г.
<b>Регистрация</b>	
Без существенных изменений	
<b>Отчетность</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Публикация ежегодного отчета об использовании имущества.</li> <li>• Уведомление регистрационной службы о продолжении деятельности.</li> <li>• Регулярно представление финансовых отчетов в налоговые органы.</li> </ul>	<p>Дополнительно:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ежегодно информировать регистрационную службу об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании.</li> </ul>
<b>Контроль</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Представление по запросу регистрационной службы решений руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовых и квартальных отчетов о своей</li> </ul>	<p>Дополнительно регистрационная служба вправе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию</li> </ul>

<p>деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Допуск представителей регистрационной службы на проводимые мероприятия.</li> </ul>	<p>денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, налоговых органов и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций.</li> </ul>
<p><b><i>Основания для ликвидации, приостановления деятельности или исключения из госреестра юридических лиц<sup>62</sup></i></b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нарушение прав и свобод человека и гражданина.</li> <li>• Неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции, законов или иных нормативно-правовых актов.</li> <li>• Систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставным целям.</li> </ul>	<p>Дополнительно:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Неоднократное непредставление регистрирующей службе в установленный срок отчетов и иных сведений.</li> </ul>
<p><b><i>Учредители/Члены</i></b></p>	
<p>Никаких специфических ограничений, иностранные граждане могут быть и учредителями, и членами</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учредителями/членами могут быть иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации.</li> <li>• Не могут быть учредителями/членами: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Иностранец гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;</li> <li>2. Лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма";</li> <li>3. Общественное объединение, деятельность</li> </ol> </li> </ul>

<sup>62</sup> Количество внеплановых проверок не ограничивается, см. ниже.

<sup>63</sup> Ранее предусматривались только ликвидация или приостановление деятельности. Исключение из реестра юридических лиц, хотя существование общественного объединения без образования юридического лица и допускается законом, лишает организацию возможности осуществлять многие процессуальные действия (иметь банковский счет, заключать договоры и т.д.), а также участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность, участвовать в выборах и референдумах (Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», статья 27).

	<p>которого приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности";</p> <p>4. Лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;</p> <p>5. Лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.</p>
--	---

## Новые положения, касающиеся иностранных НПО

<p>Иностранная некоммерческая неправительственная организация осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации через свои структурные подразделения - отделения, филиалы и представительства. Все они подпадают под действие закона «О некоммерческих организациях». Отделение подлежит регистрации в общем порядке, в отношении филиалов и представительств вводится «уведомительный порядок» с внесением в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций. Фактически, однако, внесение в реестр осуществляется на аналогичных основаниях, что и регистрация, и предусмотрены те же основания для отказа.</p>
<p><b><i>Основания для отказа в регистрации/внесения в реестр</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Цели и задачи отделения/филиала или представительства иностранной НПО противоречат Конституции и законодательству Российской Федерации;</li> <li>• Цели и задачи отделения/филиала или представительства иностранной НПО создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации;</li> <li>• Ранее отделение было ликвидировано или филиал/представительство были исключены из реестра в связи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.<sup>64</sup></li> </ul>
<p><b><i>Контроль</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Регистрационная служба вправе полностью или частично запретить иностранным НПО реализацию программ. Прямых оснований для этого в законе не содержится.</li> <li>• В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества.</li> </ul>

<sup>64</sup> Во внесении в реестр сведений о филиале или представительстве может быть также отказано, если сведения и документы представлены не полностью, либо документы оформлены в ненадлежащем порядке, либо если установлено, что в представленных учредительных документах иностранной некоммерческой неправительственной организации содержится недостоверная информация. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», статья 3(4).

<ul style="list-style-type: none"> <li>Структурное подразделение иностранной НПО информирует уполномоченный орган об объеме получаемых им денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Российской Федерации программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества.</li> </ul>
<b><i>Основания для ликвидации/исключения из реестра</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Непредставление отделением/филиалом или представительством иностранной НПО отчетов в установленный срок;</li> <li>Деятельность отделения/филиала или представительства иностранной НПО не соответствует учредительным документам/заявленным в уведомлении целям;</li> <li>Невыполнение решения о полном или частичном запрете программы.</li> </ul>

## Практика применения нового законодательства об НПО

Соблюдение новых требований оказалось для многих НПО весьма обременительным. Размытость положений законодательства в сочетании с широкими полномочиями властей в области проведения проверок фактически по любым нарушениям приводят к тому, что организации, пытаясь избежать приостановления деятельности или ликвидации, вынуждены идти на непомерные временные и финансовые затраты для подготовки юридических и бухгалтерских документов.

## Регистрация новых организаций и изменений в учредительные и другие документы

Изменение законодательства не привело к снижению числа вновь регистрируемых НПО. Более того, по данным Федеральной регистрационной службы, с января по июль 2007 г. было зарегистрировано на 17% больше некоммерческих организаций, чем за тот же период 2006 г. За первые семь месяцев 2007 г. в 14% случаев в регистрации НПО было отказано.<sup>65</sup>

С 2006 г. процедура регистрации усложнилась. Теперь для ее прохождения НПО нуждаются в услугах профессиональных юристов. Те, у кого нет средств на оплату

<sup>65</sup> За первые семь месяцев 2007 г. было зарегистрировано 37 560 организаций (за тот же период 2006 г. – 32 тыс.)  
Материалы коллегии ФРС 13 сентября 2007 г., <http://www.rosregistr.ru/index.php?menu=1005000000&id=3672>; Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем департамента ФРС по работе с НКО А.Степановым 13 февраля 2008 г.; Письменные ответы ФРС на вопросы Хьюман Райтс Вотч.

квалифицированных консультантов, рискуют представить не соответствующие требованиям документы. Последнее чревато отказом и немалыми издержками, связанными с внесением изменений и повторным представлением документов, а также разбирательствами с регистрационной службой. В одной из молодежных организаций нам рассказывали, как им отказали в регистрации, ссылаясь на ошибки в документах. Эта группа получила единовременное финансирование на покрытие регистрационных расходов, и ее представители выражали сомнение в том, что у них хватит денег на повторную заявку.<sup>66</sup> При этом, как отмечают профильные юристы, получение регистрации не гарантирует НПО от дальнейших проблем с ФРС, если в процессе были допущены ошибки.<sup>67</sup>

По результатам исследования, проводившегося МГУ и ВШЭ в 2007 г., выяснилось, что в Москве регистрация НПО с помощью профессиональных консультантов обходится на 40% дороже, чем регистрация коммерческой организации, и занимает вдвое больше времени. В регионах этот разрыв может быть еще больше. Так, в Калмыкии регистрация НПО может оказаться на 50-100% дороже, чем регистрация коммерческой организации.<sup>68</sup>

Вновь создаваемой НПО может быть отказано в регистрации, «если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации».<sup>69</sup> Возмутительным примером произвольного применения этой нормы стал отказ в регистрации тюменской НПО «Радужный дом», занимающейся защитой прав ЛГБТ. В декабре 2006 г. Федеральная регистрационная служба заявила, что «цели Организации направлены на защиту прав и свобод лиц в том числе и нетрадиционной сексуальной ориентации... Деятельность Организации, связанная с пропагандой нетрадиционной

---

<sup>66</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, 2007 г., детали не разглашаются.

<sup>67</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Игорем Пастуховым. Москва, 15 августа 2007 г.

<sup>68</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>69</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», статьи 2(6) и 3(9).

сексуальной ориентации, может повлечь подрыв безопасности российского общества и государства», поскольку «подрываются духовные ценности общества» и «подрываются суверенитет и территориальная целостность Российской Федерации в силу сокращения ее населения».<sup>70</sup> НПО обжаловала отказ в Тюменском областном суде, однако жалоба была оставлена без удовлетворения. Отдельно был подан иск против местного управления ФРС в связи с необоснованным отказом в регистрации. В рассмотрении данного дела было отказано как в Тюмени, так и в Москве, и на момент подготовки настоящего доклада «Радужный дом» готовил жалобу в Европейский суд по правам человека.

Как уже отмечалось выше, ФРС может отказать в регистрации, если документы «оформлены в ненадлежащем порядке».<sup>71</sup> Это положение применяется как при первичной регистрации, так и при учете организационных и операционных изменений. Примером того, как регистрирующий орган может толковать данную норму как применимую к опечаткам и ошибкам в форматировании, на несколько недель блокируя деятельность организации, может служить история с воронежским экологическим фондом. По новому законодательству фонд «За экологическую и социальную справедливость» был обязан в установленные сроки зарегистрировать смену директора, поскольку в противном случае он мог быть ликвидирован.<sup>72</sup> В июне 2006 г. УФРС по Воронежской области отказалось зарегистрировать изменение, сославшись на нарушения в оформлении документов. Президент фонда Виктория Громова рассказывает Хьюман Райтс Вотч:

Мы в течение трех дней подали документы в регистрационную службу. И оказалось, что на одной из 15 [прошитых степлером] страниц, которые мы принесли, мы не ввели титул «Фонд ‘За экологическую и социальную

---

<sup>70</sup> Письмо УФРС по Тюменской области, ХМАО и ЯНАО № 01-20-022675/06 от 29 декабря 2006 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>71</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», статьи 2(6) и 3(9).

<sup>72</sup> С 2006 г. НКО обязаны в течение трех дней информировать регистрационную службу о смене руководителя, изменении его паспортных данных, банковских реквизитов и т.п. Порядок внесения этих изменений такой же, как при первичной регистрации. Неоднократное непредставление сведений является основанием для иска о ликвидации. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», статья 3(10).



справедливость'». Вот на этом основании нам вернули документы... Не потому, что там какие-то фактические ошибки были... просто несерьезная опечатка.<sup>73</sup>

Фонду пришлось несколько раз повторно подавать документы. Через два месяца смена директора была зарегистрирована, однако все это время организация могла осуществлять лишь номинальную деятельность: административные и финансовые операции (уплата налогов, зарплата, банковские платежи) были блокированы, поскольку у нового директора не было права подписи. В интервью Хьюман Райтс Вотч В.Громова рассказывала, как чиновники ФРС «не возвращали документы для исправления, а просто говорили: 'Ребята, мы это не принимаем' ... Два месяца мы ничего подписывать не могли... Фактически, не могли работать».<sup>74</sup>

### Проверки НПО Федеральной регистрационной службой

Соблюдение неправительственными организациями действующего законодательства имеют право проверять самые различные государственные инстанции – от налоговой службы до СЭС. С 2006 г. ФРС получила более широкие полномочия и большую самостоятельность в том, что касается проверки соответствия уставным целям деятельности НПО, в том числе финансово-хозяйственной.<sup>75</sup> Помимо этого предусмотрены внеплановые проверки по обращениям граждан и по представлениям других государственных органов. С 2006 г. регистрационная служба также может проводить внеплановую проверку по собственной инициативе, хотя четких оснований для этого в законе не прописано.<sup>76</sup> При этом закон не обязывает ФРС проверять все без исключения организации, поэтому некоторые могут не подвергаться проверке неопределенно долго.

---

<sup>73</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, Воронеж, 2 октября 2007 г. Фонд занимается экологическими проблемами и правами человека и поддерживает соответствующие молодежные инициативы.

<sup>74</sup> Там же.

<sup>75</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) и 3(10).

<sup>76</sup> Административный регламент исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержден приказом Минюста N 380 от 25 декабря 2006 г., п. 9.

Продолжительность одной проверки не может превышать два месяца,<sup>77</sup> однако общее число проверок не ограничивается. Действующий Административный регламент ФРС устанавливает, что плановая проверка проводится не чаще, чем один раз в два года, в то время как в отношении внеплановых проверок лимита не установлено.<sup>78</sup> В результате НПО, теоретически, может «проверяться» в течение всего года: одна плановая и пять внеплановых проверок по два месяца каждая (с наложением можно допустить даже больше шести проверок в год). При этом, как показывает опыт коммерческих организаций, сроки проверок выдерживаются далеко не всегда.

Чиновники ФРС могут в значительной степени по собственному усмотрению истребовать документы и толковать их.<sup>79</sup> Во время проверки в 2007 г. петербургской НПО «Гражданский контроль» (занимается вопросами парламентского и гражданского контроля за милицией, органами безопасности и вооруженными силами) регистрационная служба потребовала предоставить всю исходящую корреспонденцию, в том числе конфиденциального характера.<sup>80</sup> Проверяющие могут также требовать доступа к любой технической документации.

По словам начальника Управления методического обеспечения и контроля в сфере государственной регистрации и деятельности некоммерческих организаций ФРС А.Степанова, Росрегистрация и ее региональные подразделения публикуют планы проверок, с тем чтобы заблаговременно

---

<sup>77</sup> Там же; Порядок проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям), утвержден приказом Минюста № 222 от 22 июня 2006 г.

<sup>78</sup> Административный регламент и Порядок проведения проверок содержат противоречивые нормы. В соответствии с Порядком проведения проверок (утвержден приказом Минюста № 222 от 22 июня 2006 г.) проверка проводится не чаще одного раза в год (п. 5), в соответствии с Административным регламентом (утвержден приказом Минюста N 380 от 25 декабря 2006 г.) «плановая проверка может быть проведена не чаще одного раза в два года» (п. 8.)). В интервью Хьюман Райтс Вотч 13 февраля 2008 г. руководитель департамента ФРС по работе с НКО А.Степанов разъяснил, что превалярующим является Административный регламент.

<sup>79</sup> Например, в соответствии с Порядком проведения проверок (утвержден приказом Минюста № 222 от 22 июня 2006 г.) запрашиваются как вполне конкретные (финансово-хозяйственные), так и «иные документы» (п. 7). П. 19 гласит, что «проверяющий вправе запрашивать и получать необходимые для достижения целей проверки документы».

<sup>80</sup> Проверка проводилась в июле – августе 2007 г. Интервью Хьюман Райтс Вотч с Юрием Вдовиным. Санкт-Петербург, 9 октября 2007 г.

информировать НПО.<sup>81</sup> Однако далеко не все управления поддерживают свои сайты или публикуют такие планы.<sup>82</sup>

По итогам проверки составляется акт, который является документом для служебного пользования и не может быть предоставлен третьей стороне ни проверяющим, ни проверяемым.<sup>83</sup> В октябре 2007 г. НПО «Гражданский контроль» оспорила это положение Административного регламента в Верховном суде как противоречащее конституции и федеральному законодательству.<sup>84</sup> На момент подготовки настоящего доклада решение по делу еще не вынесено.

### *Предупреждение*

Многие проверки завершаются вынесением предупреждения, зачастую по незначительным административным нарушениям. В октябре 2007 г. руководитель Федеральной регистрационной службы С.Васильев заявил, что с января по апрель его ведомство выявило нарушения и вынесло предупреждения по 6 тыс. НКО.<sup>85</sup>

С марта 2007 г. регистрационная служба в течение месяца проверяла правозащитную НПО «Человек и закон» из Йошкар-Олы.<sup>86</sup> В итоге НПО получила предупреждение за такие технические нарушения, как отсутствие анкет членов и членских удостоверений, нерегулярное проведение собраний руководящего органа, отсутствие на таких собраниях избранного секретаря и необеспечение уплаты членских взносов. Регистрационная служба сочла это нарушением статьи

---

<sup>81</sup> Тезисы выступления 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=1520000000&id=3314>.

<sup>82</sup> По результатам мониторинга сайтов подразделений ФРС в декабре 2007 г. у 31 регионального подразделения собственный сайт отсутствовал.

<sup>83</sup> Административный регламент (утвержден приказом Минюста N 380 от 25 декабря 2006 г.), п. 51.

<sup>84</sup> Акт проверки с такой пометкой был получен НПО 31 августа 2007 г. Интервью Хьюман Райтс Вотч с Юрием Вдовиным. Санкт-Петербург, 9 октября 2007 г.

<sup>85</sup> «Российская газета», 25 мая 2007 г., <http://www.rg.ru/2007/05/25/vasiliev.html>.

<sup>86</sup> НПО «Человек и закон» создана в 1999 г. Занимается нарушениями прав человека в местах лишения свободы, в том числе в колониях для несовершеннолетних; проводит тренинги для сотрудников правоохранительных органов; оказывает юридические услуги; публикует доклады по результатам мониторинга.

15 Конституции, согласно которой «граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и ее законы».

В двух случаях, оказавшихся в поле зрения Хьюман Райтс Вотч, вынесенные предупреждения оказывались необоснованными, поскольку отсутствовавшие документы на самом деле не запрашивались или не подлежали проверке. Так, регистрационная служба установила нарушение рязанским обществом «Мемориал» уставных требований в связи с тем, что совет, его председатель и ревизионная комиссия организации якобы не были переизбраны. На деле протокол отчетно-перевыборного собрания не был представлен для проверки, поскольку оно состоялось не в проверяемый период, а протокол отдельно не запрашивался. В аналогичной ситуации оказалась воронежская НПО «Свободный университет», которой было вынесено предупреждение за непредставление протокола заседания совета, проведенного до проверяемого периода.<sup>87</sup>

По меньшей мере еще в двух случаях регистрационная служба утверждала о наличии серьезных нарушений на основании произвольного толкования документов проверяемой организации. При проверке НПО «Гражданский контроль» было отмечено, что в публикациях организации консульствам Нидерландов и Великобритании выражается благодарность за финансовую поддержку. Регистрационная служба посчитала, что такое упоминание может быть квалифицировано как соглашение о рекламе, поэтому имеют место не безналоговые благотворительные гранты, а коммерческое финансирование, подлежащее налогообложению. Аналогичным образом регистрационная служба обвинила петербургскую экологическую организацию «Беллуна» в незаконной рекламе за признание в ее публикациях получения средств от иностранных консульств без уплаты налогов.<sup>88</sup> Регистрационная служба также усмотрела нарушение в том, что «Гражданским контролем» для петербургских судей была организована образовательная поездка в Германию и Францию, поскольку

---

<sup>87</sup> НПО «Свободный университет» проводит тренинги по правам человека. Интервью Хьюман Райтс Вотч с координатором программ Марией Гордеевой. Воронеж, 2 октября 2007 г.

<sup>88</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Юрием Вдовиным. Санкт-Петербург, 9 октября 2007 г.

статья 14 закона «Об общественных объединениях» гласит, что региональная организация действует в пределах одного субъекта федерации.<sup>89</sup>

Инспекционные полномочия регистрационной службы были ощутимо подкреплены последующими подзаконными актами Министерства юстиции. Так, организация может быть ликвидирована или исключена из реестра после вынесения повторного предупреждения по тому же нарушению.<sup>90</sup> В то же время представляется, срок, по истечении которого предупреждение считается снятым, не установлен.<sup>91</sup>

Россрегистрация также может по собственному усмотрению ходатайствовать о ликвидации организации в общем порядке, предусмотренным Гражданским кодексом для ликвидации юридического лица за неоднократные или грубые нарушения действующего законодательства.<sup>92</sup>

(Новые положения о ликвидации НПО, введенные непосредственно Федеральным законом от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ, рассматриваются ниже.)

### *Судебное обжалование предупреждения*

Законодательство предусматривает возможность обжалования предупреждений и других решений регистрационной службы, однако судебное разбирательство связано с немалыми временными и финансовыми издержками, которые могут позволить себе далеко не все группы.

---

<sup>89</sup> Там же.

<sup>90</sup> Административный регламент (утвержден приказом Минюста N 380 от 25 декабря 2006 г.), п. 76: «Вынесение нового (повторного) предупреждения (представления, предписания) и неустранение нарушений, указанных в нем, является основанием для применения в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, мер ответственности, в том числе обращения в суд с заявлением о приостановлении деятельности (ликвидации) субъекта проверки».

<sup>91</sup> Письмо УФРС по Рязанской области от 21 сентября 2007 г. № 33/3662 председателю совета рязанского общества «Мемориал» А.Блинушову, в досье Хьюман Райтс Вотч. Законодательство в редакции 2006 г. предусматривает возможность обжалования предупреждения в вышестоящий орган или в суд.

<sup>92</sup> Статья 61 ГК; в отношении НПО этой статьей также предусмотрена ликвидация при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям.

В интервью Хьюман Райтс Вотч юридические консультанты неправительственных организаций выражали сомнение в возможности для НПО добиться справедливости в местных судах. Как отмечалось выше, в последние годы исполнительная власть стремится к возвращению себе влияния на судебную систему, особенно в громких политически чувствительных делах. В делах меньшего калибра сказываются неформальные личные отношения, особенно на местном уровне. Ольга Гнездилова, юрисконсульт Межрегиональной правозащитной группы – Воронеж/Черноземье, объясняет:

Жаловаться на регистрационную службу в суд бесполезно. До 2006 г. Росрегистрация и районный суд находились в одном здании и практически срослись. За три года нам не удалось выиграть ни одного дела против регистрационной службы...<sup>93</sup>

Об этом же говорит и Павел Романов, на момент интервью – адвокат Межрегиональной ассоциации правозащитных организаций «АГОРА»: «В Чувашии люди, которые раньше работали в регистрационной службе и в прокуратуре, теперь работают в судах. С ними и отношения, и связи переходят».<sup>94</sup>

НПО «Человек и закон» (см. выше) обжаловала предупреждение, вынесенное по итогам проверки, в городском суде Йошкар-Олы и затем в Верховном суде Марий Эл, где 16 августа 2007 г. получила отказ.<sup>95</sup> Рязанскому обществу «Мемориал» удалось добиться лишь частичной отмены полученного необоснованного предупреждения.<sup>96</sup>

Имеются и успешные примеры судебной борьбы НПО с регистрационной службой. «АГОРА» выиграла три дела против Росрегистрации в Казани и еще

---

<sup>93</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, Воронеж, 2 октября 2007 г.

<sup>94</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, по телефону, 2 августа 2007 г.

<sup>95</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с сопредседателем НПО Сергеем Подузовым. Йошкар-Ола, 31 мая 2007 г., материалы электронной переписки в июне – октябре 2007 г.

<sup>96</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с членом совета рязанского общества «Мемориал» Юлией Середой. Москва, 5 октября 2007 г., а также по телефону, февраль 2008 г. По итогам проверки регистрационная служба указала, что в уставе, среди прочего, значится благотворительная деятельность, однако организация благотворительностью не занимается. Эту часть предупреждения НПО обжаловать не удалось.

шесть – в других регионах. По одному из казанских дел суд 29 октября 2007 г. обязал ФРС дать ответ на меморандум, в котором были перечислены нарушения со стороны сотрудников регистрационной службы в 2006 – 2007 гг. Этот документ «АГОРА» направила руководителю Росрегистрации С.Васильеву 7 июня 2007 г.<sup>97</sup>

#### *Предположительно адресный характер проверок*

Как представляется, подтверждением предположений о том, что объектом проверок в первую очередь становятся организации, занимающиеся острыми вопросами, может служить ситуация с межрегиональной правозащитной ассоциацией «АГОРА», которая финансируется за счет зарубежных грантов. Эта казанская НПО оказывает юридические услуги активистам и неправительственным организациям, отслеживает ситуацию с правами человека и публикует соответствующие доклады. Последние полтора года она предметно изучает практику применения нового законодательства об НПО и представляет в суде интересы последних в делах против регистрационной службы. В мае 2007 г. там проходила плановая проверка. По мнению руководителя НПО Павла Чикова, поводом для проверки стало обращение властей. Примерно в это же время организацию проверяли налоговая служба и Росфинмониторинг.<sup>98</sup> Правомерность проверок «АГОРА» обжалует. В 2007 г. регистрационная служба проверяла также партнерские организации «АГОРЫ»: Казанский правозащитный центр, Читинский правозащитный центр, чувашскую НПО «Щит и меч», а также уже упоминавшуюся НПО «Человек и закон» в Марий Эл. Из них три проверялись также налоговой службой, одна – местным УБЭПом.<sup>99</sup>

Всем пяти НПО регистрационная служба вынесла предупреждения в связи с административными нарушениями. «АГОРА» и Казанский правозащитный центр смогли через суд добиться отзыва предупреждений.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с председателем НПО Павлом Чиковым, по телефону, 31 октября 2007 г.

<sup>98</sup> Федеральная служба по финансовому мониторингу, создана в 2002 г. для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, занимается также вопросами координации соответствующей деятельности других органов исполнительной власти.

<sup>99</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с председателем НПО Павлом Чиковым, по телефону, 31 октября 2007 г.

<sup>100</sup> Там же.

В качестве примера ситуации, когда поводом для проверки могло быть зарубежное финансирование, можно рассматривать петербургский Центр просветительских и исследовательских программ. Эта НПО занимается оказанием содействия местным неправительственным организациям и властям в области национального законодательства и международных норм о правах человека. Летом 2007 г. регистрационная служба стала проверять Центр и другие организации в Петербурге, поддерживаемые голландским правительственным фондом MATRA.

За несколько дней до проверки Центр должен был проводить практический семинар для активистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Семинар предполагали посетить представители MATRA. Изначально Центру удалось получить для проведения мероприятия зал в здании администрации Всеволожского района Ленобласти. Однако за несколько дней до семинара в администрации появились двое сотрудников ФСБ в штатском, которые заявили, что местным властям запрещено проводить мероприятия с участием голландцев. Попытка в последний момент перенести семинар в гостиницу была также блокирована ФСБ.<sup>101</sup> Через несколько дней Центр получил уведомление о предстоящей проверке управлением Росрегистрации по Санкт-Петербургу и Ленобласти. В ходе месячной проверки было выявлено несколько нарушений, в том числе осуществление «образовательной», а не «просветительской» деятельности, как указано в уставных документах, а также проведение мероприятий за пределами Санкт-Петербурга, в то время как Центр является региональной организацией. В акте со ссылкой на законные интересы охраны государственной безопасности (примерно так же, как в случае с поминавшейся выше НПО «Радужный дом») указывалось, что в материалах Центра о проведении семинаров по миграционному законодательству и международным нормам о беженцах для сотрудников правоохранительных органов акцентировалось внимание на том, что милиция не имеет достаточного объема знаний о правах беженцев. В связи с этим регистрационная служба отметила, что «может иметь место вмешательство в профессиональную служебную деятельность органов

---

<sup>101</sup> Администратор гостиницы, в которой было забронировано помещение, по телефону сообщил, что произошла ошибка и что помещение занято. Поколебавшись, администратор признал, что указание не оказывать содействие Центру поступило от ФСБ. Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем Центра Марией Казанковой (по телефону) 4 февраля 2008 г.



государственной власти Российской Федерации и подрыв их авторитета, но так как указанные вопросы не входят в компетенцию Управления, считаем необходимым осуществление прокурорского надзора». Акт проверки был направлен регистрационной службой в прокуратуру и налоговую инспекцию, однако в ходе последовавших проверок ни одно из этих ведомств никаких нарушений не выявило.

11 января 2008 г. регистрационная служба обратилась в городской суд Санкт-Петербурга с иском о ликвидации Центра.<sup>102</sup> На момент подготовки настоящего доклада решения еще не было.

### Ежегодные отчеты

Как уже отмечалось, с 2006 г. все НПО обязаны ежегодно представлять регистрационной службе отчет о деятельности, составе руководящих органов и финансово-хозяйственных операциях.<sup>103</sup> По данным ФРС, на 1 сентября 2007 г. ежегодные отчеты представили только 36% из зарегистрированных 216 тыс. НКО. К установленному законом сроку - 15 апреля - отчеты сдали менее 20% организаций.<sup>104</sup>

Требование о представлении отчетов 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. В интервью «Российской газете» С.Васильев говорил:

Смысл отчетности - сделать прозрачной работу НКО: откуда денежки - от юридических лиц или физических, сколько этих денег и куда они израсходованы,

---

<sup>102</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем Центра Марией Казанковой (по телефону) 4 февраля 2008 г. Копии акта проверки, искового заявления УФРС и возражений Центра в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>103</sup> Как отмечалось выше, структурные подразделения иностранных НПО обязаны также представлять ежеквартальные отчеты и планы на следующий год. До 2006 г. сообщать о продолжении деятельности были обязаны только общественные объединения. Другие НПО не должны были отчитываться перед регистрационной службой. С 2006 г. общественные объединения обязаны отчитываться о получении средств из-за рубежа.

<sup>104</sup> «Российская газета», 12 сентября 2007 г., <http://www.rg.ru/2007/09/12/amnistiya.html>.

еще некоторые параметры. Поэтому некоторые и шумят, не хотят показывать, что финансы идут от зарубежных спонсоров.<sup>105</sup>

Как отмечает Ольга Гнездилова из Межрегиональной правозащитной группы – Воронеж/Черноземье, государство и до 2006 г. могло отслеживать источники финансирования, поскольку НПО представляли соответствующие сведения в налоговые органы:

Нам говорили, что закон принимается против тех, кто пытается заниматься политикой, кто западные деньги получает, а государство не знает, на что они идут. Но ведь это и так совершенно ясно, потому что все в налоговой отчитываются. Есть же налоговая инспекция, которая все документы проверяет!<sup>106</sup>

Российские активисты высказывают критику в адрес властей, которые не обеспечивают доступность информации о новых требованиях, четких инструкций, как заполнять новые формы документов, а также жалуются на отсутствие консультационных центров в регионах.<sup>107</sup> Все это относится к обязанностям властей, если речь идет о гарантиях свободы ассоциации. Подготовка отчетов также требует значительного времени и ресурсов, и даже крупные московские НПО испытывают трудности с этим, хотя и имеют доступ к информации. В ведущих НПО нам говорили, что на подготовку отчета у них уходит две – три недели и что им приходилось заниматься этим после окончания рабочего дня, чтобы это не так серьезно сказывалось на профильной деятельности.<sup>108</sup>

## Ликвидация НПО

С 2006 г. законодательство предусматривает возможность ликвидации НПО в связи с неоднократным непредставлением в установленные сроки отчетов и иных

---

<sup>105</sup> «Российская газета», 25 мая 2007 г., <http://www.rg.ru/2007/05/25/vasiliev.html>.

<sup>106</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, Воронеж, 2 октября 2007 г.

<sup>107</sup> Olga Gnezdilova, United Group on Freedom of Association, “New Legislation: NCO and Federal Registration Service – 5 problems of interaction,” 2007, pp. 19-20.

<sup>108</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с директором ПЦ «Мемориал» Татьяной Касаткиной (Москва, 18 июля 2007 г.), председателем Комитета «Гражданское содействие» Светланой Ганнушкиной (Москва, 1 августа 2007 г.), директором Московской Хельсинкской группы Ниной Таганкиной (Москва, 26 июня 2007 г.)

сведений.<sup>109</sup> Принято считать, что значительное число зарегистрированных НПО уже давно фактически прекратили свою деятельность, но официально это не оформили. Власти утверждают, что таким образом регистрационная служба освобождает базу от «мертвых душ». В письменном ответе Росрегистрации на вопросы Хьюман Райтс Вотч указывается, что «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.» Судом было установлено, что данные некоммерческие организации фактически не действуют.<sup>110</sup> «За период с 2005 - 2007 годы только центральным аппаратом Росрегистрации было направлено более 1302 иска в суды о прекращении деятельности общественных объединений. Отказы в принятии судом решений об удовлетворении исков Росрегистрации составляют не более 1%».<sup>111</sup>

#### *Исполнение решения о ликвидации*

В конце января 2006 г., еще до вступления в силу новой редакции законодательства, Министерство юстиции обратилось с иском о ликвидации Российского исследовательского центра по правам человека, который объединяет больше десятка правозащитных организаций, включая Московскую Хельсинкскую группу и Союз комитетов солдатских матерей России. Минюст утверждал, что центр в течение пяти лет не предоставлял отчетов о продолжении своей деятельности, хотя в самом центре это оспаривали. Выбор времени для подачи иска давал основания предположить, что власти хотели продемонстрировать, что существовавшие и ранее, но активно не внедряемые требования отчетности перестают быть «дремлющей нормой». В итоге НПО представила все документы, никаких дальнейших санкций не последовало.

Приводимые ниже случаи могут служить примером тех рисков, которым могут подвергнуться НПО, если регистрационная служба примет решение инициировать ликвидацию в связи с непредставлением отчетов о деятельности.

---

<sup>109</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>110</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.

<sup>111</sup> Там же.

Прецеденты показывают, что Росрегистрация, как минимум, проявляет повышенную активность карательного характера в ситуациях, когда она могла бы более терпимо и конструктивно разъяснять НПО их обязанности по исполнению законодательства и оказывать им содействие в предупреждении и исправлении административных нарушений. По меньшей мере в одном случае можно говорить о явном и целенаправленном карательном подходе.

В Нижем Новгороде местное управление ФРС обратилось и иском о ликвидации молодежной организации в связи с непредставлением ежегодных отчетов, хотя после надлежащим образом оформленной перерегистрации статуса у этой НПО изменилась надзорная инстанция. «Молодежное правозащитное движение» изначально было зарегистрировано как межрегиональное, однако в 2004 г. изменило статус на международный. Как говорят в НПО, УФРС по Нижегородской области было надлежащим образом уведомлено об этом.<sup>112</sup> Как международная организация, Международное правозащитное движение с 2004 г. представляет отчеты непосредственно в Федеральную регистрационную службу, а не в ее территориальное подразделение.<sup>113</sup>

8 августа 2007 г. в НПО узнали, что еще 13 июня Советский районный суд Нижнего Новгорода по иску местной регистрационной службы вынес решение о ликвидации организации в связи с непредставлением отчетов. Решение было вынесено в отсутствие представителей НПО. 9 августа Молодежное правозащитное движение опротестовало решение в том же суде, указав, что представители НПО не были должным образом оповещены о слушании.

После широких общественных протестов против ликвидации молодежного правозащитного движения нижегородская регистрационная служба распространила заявление, в котором утверждала, что просила суд ликвидировать именно межрегиональное общественное движение, а не международное молодежное общественное движение с тем же названием.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с почетным президентом МПД Андреем Юровым (по телефону) 9 августа 2007 г.

<sup>113</sup> Там же.

<sup>114</sup> Управление Федеральной регистрационной службы по Нижегородской области. «Информация по вопросу деятельности Международного молодежного общественного движения 'Молодежное правозащитное движение'», <http://www.reis.nnov.ru/news30082007.html>.

Однако в самом иске от 11 мая 2007 г. говорится лишь о «Молодежном правозащитном движении», без уточнения, о каком именно общественном движении идет речь.<sup>115</sup> Остается неясным, была ли ситуация вызвана ошибкой чиновников или сознательным желанием ликвидировать НПО. В любом случае, обжаловать решение о ликвидации пришлось самому Молодежному правозащитному движению. В ноябре 2007 г. регистрационная служба отозвала иск, и ликвидация была аннулирована.<sup>116</sup>

В Воронеже 5 сентября 2006 г. суд ликвидировал региональную общественную организацию «Защита потребителей», которая активно консультировала потребителей и представляла их интересы в судебных делах. Иск был подан регистрационной службой на том основании, что организация не отвечала на запросы: как оказалось, их отправляли по устаревшему адресу (Хьюман Райтс Вотч не располагает информацией о том, по чьей вине возникла путаница с адресами – НПО или регистрационной службы). Общество не было должным образом извещено о судебном слушании, и в НПО узнали о ликвидации случайно по прошествии семи месяцев. На момент подготовки настоящего доклада судебное решение обжаловалось.<sup>117</sup>

Как представляется, в случае с межрегиональной общественной организацией «Мари ушем» ликвидационные процедуры были частью общего давления на эту НПО (см. ниже). 8 ноября 2006 г. городской суд Йошкар-Олы удовлетворил иск республиканской регистрационной службы о ликвидации «Мари ушем».<sup>118</sup> В иске утверждалось, что поскольку НПО не представляет отчетов, свидетельствующих о продолжении деятельности, она прекратила свое существование в качестве юридического лица; к тому же ранее она не уведомила Росрегистрацию о смене руководства. «Мари ушем» признала последнее, однако обжаловала решение о ликвидации, сославшись на то, что суд не рассмотрел всех обстоятельств и что организация в действительности продолжала функционировать. 27 декабря 2006

---

<sup>115</sup> Исковое заявление № 41/553454 от 11 мая 2007 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

<sup>116</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с адвокатом Дмитрием Макаровым (по телефону) 31 января 2008 г., «ФРС отозвала иск против МПД», 9 ноября 2007 г., [http://yhrm.org/news/archives/11\\_2007/?vw=384](http://yhrm.org/news/archives/11_2007/?vw=384).

<sup>117</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с председателем НПО Валентиной Бадаловой. Воронеж, 2 октября 2007 г.

<sup>118</sup> «Мари ушем» - «Союз марийцев», является крупнейшей этнокультурной организацией народа мари.

г. Верховный суд Республики Марий Эл отменил решение и вернул дело на новое рассмотрение. 6 февраля 2007 г. городской суд Йошкар-Олы отказал регистрационной службе в иске о ликвидации НПО, указав, что несмотря на непредставление отчетов она не прекратила свою деятельность: издавала публикации, проводила культурные мероприятия, представляла отчеты в налоговую службу и Пенсионный фонд.<sup>119</sup>

### Структурные подразделения иностранных НПО

В соответствии с новым порядком структурные подразделения работающих в России иностранных неправительственных организаций обязаны информировать регистрационную службу о всех программах, запланированных на следующий год с указанием финансирования по каждой.<sup>120</sup> ФРС вправе полностью или частично запрещать реализацию программ по основаниям, которые остаются не вполне ясными.<sup>121</sup> В случае нарушения запрета отделение подлежит ликвидации, а филиал или представительство – исключению из госреестра, что фактически означает ту же ликвидацию. Регистрационная служба вправе также запрещать иностранным НПО, как представляется – фондам, финансирование программ, признанных противоречащими интересам защиты «основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности».<sup>122</sup> Иностранные НПО обязаны ежеквартально информировать регистрационную службу о текущем состоянии планов работы, не менее чем за месяц – о любой новой планируемой программе, а также в пределах 10 рабочих дней с момента принятия решения – о любых «существенных» изменениях в плановой деятельности.

---

<sup>119</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем НПО Ниной Максимовой. Йошкар-Ола, 30 мая 2007 г.

<sup>120</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>121</sup> На встрече с представителями Хьюман Райтс Вотч 13 февраля 2008 г. руководитель департамента ФРС по работе с НКО А.Степанов уверял, что такое имело место пока только в одном случае, когда зарегистрированная в России иностранная НПО намеревалась осуществить проект в Белоруссии.

<sup>122</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).

Структурные подразделения иностранных НПО в России были обязаны перерегистрироваться до 18 октября 2006 г. Десятки НПО, включая представивших документы до 18 октября, к моменту истечения установленного срока не были внесены в реестр, и в ожидании решения им пришлось приостанавливать свою деятельность на срок от нескольких дней до нескольких недель.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Московскому офису Хьюман Райтс Вотч также пришлось на три недели приостанавливать деятельность до оформления перерегистрации (официально – «уведомления»). В приеме первоначальной заявки было отказано по техническим причинам, таким как официальное название структурного подразделения в России. Регистрационная служба потребовала заново подписать в головной организации оригиналы документов, снова получить нотариальное заверение и апостиль, отправить в Россию, перевести на русский и заново заверить перевод. Потребовалось также перевести на английский положение о представительстве, подготовленное российским адвокатом в оригинале на русском языке, после чего оформить обратный заверенный перевод на русский.

## Другие виды давления на гражданское общество

Для давления на определенные НПО и контроля за их деятельностью используется не только новая редакция законодательства о некоммерческих организациях. Власти также прибегают к таким методам, как сомнительные уголовные или иные дела против организаций или их руководителей, милицейские проверки и вмешательство в содержательную деятельность. По меньшей мере в трех случаях против руководителей НПО использовалось законодательство о борьбе с экстремизмом, широкие и размытые формулировки которого вызывают беспокойство в связи с возможностью его применения для сдерживания тех, у кого возникнет желание противодействовать нарушениям прав и свобод, которые российские власти предпочли бы не афишировать.

Репрессивные действия со стороны государства предпринимаются на фоне неоднократных инцидентов, когда активисты становятся объектом нападения неизвестных, личность которых так и остается неустановленной. На сегодняшний день не представляется возможным судить ни о наличии причастности государства к этим инцидентам, ни о возможной степени такой причастности. Однако такие случаи усугубляют общую враждебную атмосферу, в которой активистам приходится работать в современной России.

### Административное и судебное давление

#### Уголовные дела против руководителей НПО

Хьюман Райтс Вотч зафиксированы два случая, когда в отношении руководителей НПО возбуждались уголовные дела, предположительно с целью оказания давления на организацию. Самое громкое дело было связано с московским фондом «Образованные медиа», который с использованием зарубежного финансирования занимался профессиональной подготовкой журналистов и сотрудничал со многими СМИ. Эта НПО стала в России преемником «Интерньюс» - международной организации со штаб-квартирой в США, занимающейся содействием доступа к информации и поддержкой независимых СМИ.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> См. веб-сайт «Интерньюс»: <http://www.internews.org/about/default.shtm>.



Фонд «Образованные медиа», Москва

В январе 2007 г. директор фонда «Образованные медиа» Манана Асламазян при возвращении из Парижа была задержана в московском аэропорту Шереметьево-2 за ввоз незадекларированных излишков валюты. У нее с собой было 9 550 евро и 5 130 рублей, в то время как без декларации разрешено ввозить не более 10 тыс. долл. США. Обычно такое нарушение квалифицируется как административное и влечет штраф.<sup>125</sup>

31 января в отношении Асламазян было возбуждено уголовное дело о контрабанде.<sup>126</sup> 18 апреля офис фонда в течение 11 часов обыскивали сотрудники УБЭП. До окончания обыска сотрудникам и прибывшим на семинар фонда журналистам из регионов не разрешали покидать помещение. Были изъяты финансовые документы и серверы - работа организации оказалась парализована, и в итоге фонду пришлось приостановить свою деятельность. 20 июня прокуратура заявила, что Асламазян проходит обвиняемой по делу о контрабанде и что рассматривается вопрос о возбуждении уголовных дел о незаконном предпринимательстве и отмывании денег. Последнее обвинение было связано с иностранными грантами, полученными фондом в декабре 2006 г. – марте 2007 г.<sup>127</sup>

21 июня Головинский районный суд Москвы отверг иск фонда о незаконном и необоснованном изъятии документов. 4 июля учредители приняли решение о ликвидации организации в связи с невозможностью функционирования. Асламазян приняла предложение перейти консультантом в международную сеть «Интерньюс» и уехала из России.

Президент Фонда защиты гласности и один из учредителей фонда «Образованные медиа» Алексей Симонов в интервью Хьюман Райтс Вотч выразил убеждение в том, что «организация стала жертвой полномасштабной

---

<sup>125</sup> Кодекс об административных правонарушениях, ст. 16-4 и 15-1. Уголовный кодекс предусматривает ответственность в случае, если стоимость нелегально ввезенных товаров превышает 250 тыс. руб. (статья 188-1).

<sup>126</sup> Дело было возбуждено по статье 188-1 УК.

<sup>127</sup> Пресс-релиз фонда «Образованные медиа» № 9 от 21 июня 2007 г.

кампании, организованной властями против оставшихся независимых секторов российской общественной жизни». <sup>128</sup>

Преследования Асламазян и фонда «Образованные медиа» вызвали протесты в среде российских журналистов. 23 апреля 2007 г. томский телеканал разместил на своем сайте открытое письмо президенту В.Путину, которое подписали свыше 2 тыс. сотрудников СМИ. <sup>129</sup>

#### Центр помощи мигрантам, Нижний Новгород

В августе 2007 г. сотрудники ФСБ провели обыск в офисе нижегородского Центра помощи мигрантам в связи с обвинениями в подделке документов против руководителя НПО Алмаз Чолоян. Наблюдатели не исключают сомнительности выдвинутых против Чолоян обвинений. Единственные известные показания были получены от задержанного мигранта, на которого, возможно, было оказано давление.

27 августа в 7 часов утра, когда Чолоян выходила из дома, ее окружили шестеро сотрудников ФСБ в штатском, которые предъявили ей постановление на обыск квартиры. В ходе обыска оперативники отключили телефон, чтобы не дать Чолоян связаться с адвокатом; были изъяты паспорта членов семьи, видеозаписи, дискеты. Чолоян рассказывала Хьюман Райтс Вотч:

Во время обыска они вели себя очень грубо. Телефон отрезали, мобильники все забрали: у детей, у мужа моего. Звонить никому не разрешили, орали грубо: «Давай сюда все, что есть дома! Печати, паспорта, чистые паспорта российские...» Когда нашли матери моей паспорт – у нее гражданство российское с 93-го года, вопли: «Нашли! Нашли, что искали!» ... забрали даже видеокассету с похорон племянницы моей. <sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с президентом Фонда защиты гласности Алексеем Симоновым (по телефону) 6 декабря 2007 г. После отъезда Асламазян из России Симонов был назначен и.о. председателя фонда «Образованные медиа» и возглавил ликвидационную комиссию.

<sup>129</sup> <http://tv2.tomsk.ru/internews/>

<sup>130</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, Нижний Новгород, 18 сентября 2007 г.

По словам Чолоян, в конце обыска сотрудники ФСБ дали понять, что собирались забрать ее, велели взять теплую одежду, деньги, еду. Она предполагает, что ее не арестовали только потому, что присутствовавший при обыске следователь отказался подписывать постановление. В итоге она отделалась подпиской о невыезде.

После обыска на квартире сотрудники ФСБ проследовали с Чолоян в офис Центра. Там они обыскивали единственную комнату с 9 часов утра до 4 часов дня: «Мы прикинули – там по два человека на квадратный метр приходилось [оперативники, понятые и пр.]... Они набрали 12 больших коробок с литературой и документами», - рассказывает Чолоян.<sup>131</sup> В ходе обыска были изъяты все финансовые документы, компьютерная техника, архивы, правовая литература и даже плакаты.<sup>132</sup> После этого дальнейшая работа Центра была парализована.<sup>133</sup>

В интервью Хьюман Райтс Вотч Чолоян высказывала предположение, что находится под слежкой, что ее мобильный и офисный телефоны прослушиваются, а в офисе Центра установлены «жучки». По ее словам, в мае – августе 2007 г. сотрудники ФСБ заставляли мигрантов в Нижегородской области подписывать заранее заготовленные показания против нее, угрожая в случае отказа депортацией: «Два человека приходили, говорят: ‘Извини, мы подписали: из ФСБ двое приходили, сказали, что мы или подписываем, или завтра нас всех выдворяют’».<sup>134</sup>

В сентябре 2007 г. Чолоян переквалифицировали в свидетеля, поскольку у властей не было достаточных оснований для предъявления обвинения в пределах срока, установленного УПК.

## Административное давление

---

<sup>131</sup> Там же.

<sup>132</sup> "Мигранты – не обуза, а благо России"

<sup>133</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с адвокатом Чолоян Галиной Кисиной. Нижний Новгород, 18 сентября 2007 г.

<sup>134</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, Нижний Новгород, 18 сентября 2007 г.

Несколько НПО подвергались налоговым проверкам, милицейским рейдам и угрозам уголовного преследования. Как представляется, это преследовало цель запугать их или принудить к закрытию.

Информационный центр Совета неправительственных организаций, Грозный  
Информационный центр СНО готовит собственные ежедневные сводки информации о ситуации в Чечне. У Центра действует офис в Грозном. До 1 декабря 2007 г. эта НПО имела бюро и в Назрани (Ингушетия). За последние два года Центр неоднократно подвергался административным притеснениям и угрозам, один раз в отношении него проводилась спецоперация.

В январе 2005 г. в бюро Центра в Назрани ворвались говорившие по-русски вооруженные люди в масках с автоматами. Они положили шестерых сотрудников, в том числе четырех женщин, на пол и обыскали помещение. Вооруженные люди не представились и не сообщили оснований для обыска, в ходе которого были изъяты компьютеры «для проверки».<sup>135</sup>

В феврале 2006 г. в бюро Центра в Назрани появились сотрудники ОРБ-2, которые задавали вопросы о деятельности организации и об ее волонтерах. Со слов работников Центра, эти вопросы сопровождались открытыми угрозами.<sup>136</sup>

2 февраля 2007 г. налоговая служба заблокировала банковские счета НПО, а 7 марта управление Министерства юстиции по Чеченской Республике обратилось в Грозненский городской суд с иском о ликвидации Центра на том основании, что его центральный офис в Грозном не располагается по юридическому адресу. Этот офис временно переехал в другое место в связи с ремонтом здания. Несмотря на то, что объявление о временном изменении местоположения с указанием нового адреса было размещено на дверях офиса по юридическому адресу, ни Минюст, ни налоговая служба не уведомили Центр о начале ликвидационных слушаний 5 апреля.

---

<sup>135</sup> Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с руководителем Центра Таисой Исаевой 18 июня 2007 г.

<sup>136</sup> Там же.

14 апреля 2007 г. управление Минюста по ЧР предписало Центру в течение двух суток представить полный отчет о деятельности с указанием места и времени встреч с международными и российскими НПО и обсуждавшихся на этих встречах вопросов. Однако, когда требуемые документы были доставлены в Минюст, должностные лица отказались принять их, заявив, что иск о ликвидации уже подан в суд.

Процедура ликвидации была прекращена в конце апреля, когда Минюст отозвал свой иск. Однако 18 мая руководителя Центра вызвали на беседу в УФСБ по ЧР. Разговор шел о деятельности и источниках финансирования организации. В конце разговора в ФСБ предупредили, что в будущем не исключены дополнительные вопросы.

В течение лета 2007 г. Центром неоднократно интересовалась налоговая служба Ингушетии. 13 июня прокуратура РИ вынесла постановление о возбуждении административного расследования по факту осуществления деятельности на территории республики без регистрации в налоговых органах Ингушетии. В связи с этими проверками Центр в июле был вынужден отправить сотрудников в отпуск на 10 дней и приостановить на это время всю работу. В августе Центру были предъявлены налоговые претензии на сумму, эквивалентную почти 20 тыс. долл. США. Центр обжаловал требование налоговой службы в суде, на момент подготовки настоящего доклада дело рассматривалось.<sup>137</sup>

Руководитель Центра Таиса Исаева сообщила Хьюман Райтс Вотч, что в сентябре 2007 г. ее пытался завербовать сотрудник ФСБ. Когда она отказалась, ей пригрозили, что организация будет ликвидирована за три дня. Через несколько дней в Центре началась налоговая проверка, на этот раз проводившаяся УФНС по ЮФО. Никаких существенных нарушений выявлено не было.<sup>138</sup> Исаева также сообщила Хьюман Райтс Вотч: «После того как я отказалась сотрудничать, нашей

---

<sup>137</sup> Материалы электронной переписки и телефонных переговоров Хьюман Райтс Вотч с руководителем Центра Таисой Исаевой в июне – сентябре 2007 г.

<sup>138</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, Москва 8 октября 2007 г.; материалы электронной переписки 11 декабря 2007 г.

организации стали открыто угрожать, потом хозяина дома заставили выгнать нас из помещения. В конце концов офис в Назрани пришлось закрыть».<sup>139</sup>

Хьюман Райтс Вотч некомпетентен оценивать соблюдение Центром налогового законодательства, однако характер проверок представляется дотошным и карательным.

Комитет «Гражданское содействие», Москва

Комитет «Гражданское содействие», уже долгое время занимающийся проблемами беженцев, стал объектом прокурорской проверки после того, как один из депутатов Госдумы обвинил его в том, что он прикрывает «этнические преступные группировки».<sup>140</sup> В октябре – ноябре 2006 г. уставные документы Комитета и выдаваемые беженцам охранные письма тщательно проверялись сотрудниками УБЭП и УБОП. Председателя Комитета Светлану Ганнушкину несколько раз вызывали: «Я рассказывала им, как мы работаем. Они слушали, слушали, потом самим интересно стало, говорят, что надоело на дурацкие запросы отвечать, чтобы кого-то там проверили».<sup>141</sup> Оснований для возбуждения уголовного дела найдено не было, однако прокуратура проверку не прекратила. В итоге в январе 2007 г. все завершилось вынесением Ганнушкиной предупреждения о нарушении закона «О беженцах». Сама она с недоумением восприняла такое решение:

Кая я могу нарушить закон о беженцах? Он же вообще не про меня. Этот закон регулирует правовые отношения [беженцев] с государством. Но я же не беженец и не государство... А они меня предупреждают, что «в следующий раз» уголовное дело будет.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Материалы электронной переписки 11 декабря 2007 г.

<sup>140</sup> В России существует система регистрации по месту жительства, соблюдение которой контролируется милицией. Беженцы нередко регистрации не имеют. Комитет «Гражданское содействие» выдает беженцам так называемые «охранные письма», где разъясняется, что данное лицо обратилось с просьбой о признании беженцем, а к властям обращается просьба разрешить ему пребывание в Москве и не преследовать за отсутствие регистрации. В октябре 2006 г. в Москве на улице был убит подозреваемый по уголовному делу, у которого наряду с паспортом и миграционной картой милиция нашла письмо, предположительно выданное Комитетом. Данный инцидент и послужил поводом для расследования.

<sup>141</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч, Москва, 1 августа 2007 г.

<sup>142</sup> Там же.

Весной 2007 г. Комитет по запросу прокуратуры проверяла регистрационная служба. Проверка продолжалась с 9 апреля по 8 мая. «По требованию Росрегистрации мы им 600 страниц разных документов отправили, то есть все сотрудники только на них и работали», - рассказывает Ганнушкина.<sup>143</sup> Проверкой было установлено, что деятельность Комитета соответствует уставным целям и законодательству: «Мы все выжатые были, но результат оказался в нашу пользу. Это абсолютно ясно, я еще раз хочу это подчеркнуть, что прокуратура использовала Росрегистрацию для репрессий».<sup>144</sup>

Центр содействия международной защите, Москва

С 2005 г. Центр содействия международной защите неоднократно подвергался притеснениям. Эта НПО оказывает юридическую помощь тем, кто обращается с жалобами в Европейский суд по правам человека и в Комитет ООН по правам человека. Основатель и координатор Центра Карина Москаленко представляет в Европейском суде интересы Михаила Ходорковского. Российское правительство неоднократно ходатайствовало в Европейском суде об отстранении адвокатов Центра от участия в делах и неоднократно просило предоставить информацию о соглашениях между Центром и адвокатами. Так, в конце 2005 г. Центр представлял в Европейском суде интересы заявителя по делу о недозволенном обращении в пенитенциарном учреждении. Правительство пыталось убедить суд в том, что адвокаты «на основании незаконного контракта пытаются через Европейский суд» получить от него деньги и что у одного из адвокатов поддельная доверенность.<sup>145</sup> Любое правительство вправе ставить перед Европейским судом законные вопросы относительно поданной против него жалобы, однако в данном контексте попытки дискредитировать адвокатов Центра в глазах суда, помешать им представлять интересы пострадавших от нарушений прав человека и убедить пострадавших в нецелесообразности использования услуг Центра могут составлять вмешательство в право на

---

<sup>143</sup> Там же.

<sup>144</sup> Там же.

<sup>145</sup> Письмо Центра Уполномоченному по правам человека в РФ В.Лукину, без даты.

обращение с индивидуальной жалобой.<sup>146</sup> Вопросы возможного мошенничества и подделки документов в связи с жалобой подлежат разрешению только самим Европейским судом.

Вмешательство правительства в работу Центра привело к тому, что из НПО ушли несколько сотрудников, в том числе адвокатов.<sup>147</sup>

В июле 2006 г. Центру были предъявлены налоговые претензии в сумме, эквивалентной 167 тыс. долл. США. Власти сочли налогооблагаемыми гранты, полученные Центром от зарубежных доноров в 2002 – 2005 гг. В самом же Центре утверждают, что эти гранты налогообложению не подлежат.<sup>148</sup> В случае, если окончательное решение будет вынесено в пользу правительства, НПО, которая ведет примерно 250 дел в Европейском суде, придется прекратить свою деятельность.

В апреле 2007 г. Генеральная прокуратура инициировала процедуру лишения Карины Москаленко права заниматься адвокатской практикой, поскольку она якобы не обеспечила должное представление интересов Ходорковского (сам Ходорковский с этим не согласен). 8 июня квалификационная комиссия Московской адвокатской палаты отказала в удовлетворении этого представления. 21 июня это решение было утверждено советом палаты и пересмотру не подлежит.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> Европейский суд неоднократно подчеркивал, что право на индивидуальное обращение требует обеспечения пострадавшему возможности беспрепятственно общаться с Судом без какого-либо давления со стороны властей. Под последним Суд понимает «не только прямое принуждение и открытое запугивание заявителей или их адвокатов, но и иные неподобающие косвенные действия или контакты, преследующие цель разубедить или отговорить их от поисков средств правовой защиты, либо негативно сказывающиеся на реализации права на обращение с индивидуальной жалобой заявителями и их законными представителями». См.: *Akdivar and Others v. Turkey*, ECHR 1996-IV; *Tanrikulu v. Turkey* [GC], ECHR 1999-IV; *McShane v. the United Kingdom*, judgment of May 28, 2002; *Fedotova v. Russia*, judgment of April 13, 2006; *Nurmagomedov v. Russia*, judgment of June 7, 2007.

<sup>147</sup> Письмо Центра Уполномоченному по правам человека в РФ В.Лукину, без даты.

<sup>148</sup> Как утверждает Центр, гранты не подлежат налогообложению по статьям 251-1 и 251-2 Налогового кодекса. Письмо Центра Уполномоченному по правам человека в РФ В.Лукину, без даты. См. также: “Russia: Apparently Politically Motivated Tax Order Threatens the International Protection Centre,” an Appeal by the International Helsinki Federation for Human Rights and the Moscow Helsinki Group, August 14, 2006, [http://www.ihf-hr.org/documents/doc\\_summary.php?sec\\_id=3&d\\_id=4285](http://www.ihf-hr.org/documents/doc_summary.php?sec_id=3&d_id=4285).

<sup>149</sup> «Совет адвокатской палаты Москвы отказался лишить статуса адвоката защитницу Ходорковского», NEWS.ru, 21 июня 2007 г., [http://www.newsru.com/arch/russia/21jun2007/mos\\_print.html](http://www.newsru.com/arch/russia/21jun2007/mos_print.html).



Фонд в поддержку толерантности, Нижний Новгород

Фонд занимается вопросами содействия межнациональному согласию в Нижегородской области и нарушениями прав человека в Чечне. Как и его предшественник - Общество российско-чеченской дружбы (см. ниже), Фонд неоднократно становился объектом уголовных и административных преследований.<sup>150</sup>

29 августа 2007 г. в офис Фонда явились сотрудники управления по борьбе с компьютерными преступлениями, предъявившие постановление о проведении полной проверки финансово-хозяйственной и иной деятельности. Оснований для такой проверки в документе не приводилось. В ходе обыска были изъяты все четыре компьютера под тем предлогом, что Фонд не смог представить доказательства лицензионности установленного программного обеспечения. В результате работа Фонда была парализована на 10 дней, пока организация не закупила другую технику (бывшую в употреблении).<sup>151</sup>

2 октября прокуратура возбудила уголовное дело по факту нарушения авторских и смежных прав (статья 146-2 УК), по которому могут быть привлечены директор Фонда Оксана Челышева и консультант Станислав Дмитриевский.<sup>152</sup>

Утром 6 октября в офисе Фонда был проведен второй обыск на предмет обнаружения нелегального программного обеспечения. Обыск проводился следователем прокуратуры и двумя сотрудниками антитеррористического центра

---

<sup>150</sup> Фонд был создан после ликвидации судом в октябре 2006 г. Общества российско-чеченской дружбы.

<sup>151</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с директором Фонда Оксаной Челышевой (по телефону) 29 октября 2007 г. Примерно в это же время проверка лицензионности ПО прошла в Нижегородском правозащитном союзе, никаких нарушений выявлено не было. Интервью Хьюман Райтс Вотч с председателем Союза Сергеем Шимоволосом (по телефону) 30 августа 2007 г. Редакция независимой «Новой газеты в Нижнем Новгороде» 31 августа 2007 г. также подверглась проверке, как представляется – в связи с неоднократной публикацией критических материалов о местных властях. Как и в случае с Фондом в поддержку толерантности, было предъявлено постановление о проведении комплексной проверки финансово-хозяйственной деятельности. Были изъяты все шесть компьютеров для проведения экспертизы на предмет лицензионности установленного программного обеспечения, вследствие чего был сорван выход очередного номера и поставлен под угрозу весь архив газеты. Главный редактор заявил Хьюман Райтс Вотч, что компьютеры принадлежали лично сотрудникам и что у милиции не было санкции на их изъятие. «Россия: давление на правозащитные группы», пресс релиз Хьюман Райтс Вотч от 30 августа 2007 г., с дополнением от 31 августа, <http://hrw.org/russian/docs/2007/08/29/russia16774.htm>.

<sup>152</sup> Там же; материалы электронной переписки с Оксаной Челышевой 21 ноября 2007 г. Дмитриевскому может быть предъявлено обвинение, поскольку изъятые компьютеры принадлежали ему и были переданы в пользование Фонду.

МВД в присутствии двух понятых, которые в нарушение УПК помогали обыскивать помещение. Было изъято несколько компакт-дисков. После обыска Станислав Дмитриевский был допрошен в прокуратуре, затем его отпустили.<sup>153</sup> Впоследствии всех сотрудников Фонда также допросили в качестве свидетелей.<sup>154</sup> На момент подготовки настоящего доклада дальнейших процессуальных шагов по данному делу не предпринималось.

Хьюман Райтс Вотч не располагает информацией об аналогичных проверках НПО, которые занимаются «нейтральной» тематикой. Ситуация с Фондом в поддержку толерантности и его предшественником – Обществом российско-чеченской дружбы указывает на то, что Фонд мог стать объектом давления из-за своей деятельности. 28 сентября 2007 г. банк, в котором обслуживается Фонд, сообщил о поступлении платежа, однако зачислить его на счет отказался. Ограничившись общей ссылкой на указание Росфинмониторинга, банк вернул деньги отправителю. С 28 сентября Фонд был полностью лишен доступа к счету,<sup>155</sup> хотя не получал никаких уведомлений от государственных ведомств. На момент подготовки настоящего доклада не последовало письменного разъяснения и от банка.

Блокирование счета в совокупности с другими притеснениями не позволило Фонду провести международную встречу памяти Анны Политковской, которая должна была состояться в Нижнем Новгороде 5 – 6 октября. Утром 5 октября выяснилось, что зарезервированный для пресс-конференции на тот же день зал не может быть предоставлен.<sup>156</sup> 6 октября миграционной службой на короткое время были задержаны прибывшие для участия в мероприятии пять правозащитников, в том числе из «Международной амнистии», Human Rights First, Всемирной организации против пыток и барселонской Лиги за права человека.

---

<sup>153</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Оксаной Чельшевой (по телефону) 29 октября 2007 г.

<sup>154</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч (по телефону) с Оксаной Чельшевой (29 октября 2007 г.) и Станиславом Дмитриевским (30 января 2008 г.)

<sup>155</sup> Материалы электронной переписки с Фондом 28 сентября 2007 г., интервью Хьюман Райтс Вотч с Оксаной Чельшевой (по телефону) 29 октября 2007 г.

<sup>156</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Оксаной Чельшевой (по телефону) 29 октября 2007 г.

Всех пятерых оштрафовали за нарушение визового режима, поскольку в визах в качестве пункта назначения значилась только Москва.<sup>157</sup>

#### Нижегородский правозащитный союз

В середине сентября 2007 г. нижегородские власти пытались помешать Нижегородскому правозащитному союзу провести трехдневный семинар по проблемам свободы ассоциаций. В мероприятии приняли участие около 22 активистов из восьми российских регионов. Как заявил Хьюман Райтс Вотч организатор семинара Сергей Шимоволос, власти оказывали давление на владельцев помещений, угрожая налоговыми, пожарными и санитарными проверками. Организаторам пришлось каждый день собирать участников в другом месте: «Давление было не на нас, организаторов, а на тех, кто предоставлял помещение, обслуживал... Просто такое угрожающее давление, типа, решайте сами, только проблемы будут, если будете с ними связываться. Реально проблемы, они же [органы безопасности] со своими базами данных, всегда найдут, за что притянуть...».<sup>158</sup> По словам Шимоволоса, за участниками семинара следили некие люди в машинах, предположительно – сотрудники органов безопасности.<sup>159</sup>

#### «Голос Беслана»

Ряд шагов предпринимался властями против НПО «Голос Беслана», созданной после захвата школы в Северной Осетии. В 2005 г. организация обратилась с открытым письмом к мировым лидерам, в котором содержался призыв обеспечить правосудие, власти обвинялись в смерти заложников из-за отказа вступить в переговоры с террористами, а также говорилось о неэффективности расследования, ответственность за которую «Голос Беслана» возложил на президента В.Путина и российское правительство.<sup>160</sup> В июне 2007 г. организация подала в Европейский суд по правам человека жалобу на непроведение

---

<sup>157</sup> “Nizhni Novgorod: eyewitness accounts,” <http://www.finrosforum.fi/?p=628&language=en>.

<sup>158</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч 18 сентября 2007 г.

<sup>159</sup> Там же.

<sup>160</sup> Текст письма см. на: <http://www.golosbeslana.ru/301105.htm>.

российскими властями надлежащего расследования теракта, повлекшего многочисленные жертвы.

13 августа 2007 г. организация оказалась фигурантом дела о незаконной деятельности, возбужденного на основании жалобы одного из бывших членов, уже давно вышедшего из ее состава. Истец утверждала, что именно она является настоящим руководителем НПО «Голос Беслана», в то время как организация во главе с нынешним руководителем Эллой Кесаевой существует незаконно. В иске содержалось требование ликвидировать организацию под руководством Кесаевой и зарегистрировать «новый» голос Беслана. Сама Кесаева в интервью Хьюман Райтс Вотч рассказывала, что просила суд о возможности проверить подлинность дополнительных подписей под иском заявлением, однако ей было отказано. В конце декабря Верховный суд Северной Осетии вынес решение о ликвидации НПО.<sup>161</sup>

При этом уже в феврале 2008 г. прокуратура Ингушетии подала иск против «Голоса Беслана» Эллы Кесаевой, утверждая, что в открытом письме 2005 г. содержались признаки экстремистской деятельности (см. ниже).<sup>162</sup>

Как заявила Хьюман Райтс Вотч Элла Кесаева, несмотря на ликвидацию, ее организация будет продолжать добиваться справедливости.<sup>163</sup>

### Законодательство о борьбе с экстремизмом

Те НПО, которые занимаются правами человека, занимают активную политическую позицию или способствуют выражению или мобилизации общественного протеста, оказываются уязвимыми для избирательного давления с помощью закона «О противодействии экстремистской деятельности». Сам по себе этот закон представляется проблемным; при этом Хьюман Райтс Вотч зафиксировано несколько случаев его произвольного применения против политических и гражданских активистов, что подтверждает опасения

---

<sup>161</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с руководителем НПО Эллой Кесаевой (по телефону) 20 декабря 2007 г. и 28 января 2008 г.

<sup>162</sup> Там же.

<sup>163</sup> Там же.

относительно возможности его использования для маргинализации или подавления законных проявлений политического инакомыслия.<sup>164</sup>

Содержащийся в законе состав экстремистской деятельности включает около двух десятков пунктов, в том числе «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации», «публичное оправдание терроризма», «возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни», а также «пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения».<sup>165</sup> В определение экстремистской деятельности дважды вносились изменения: в июле 2006 г. и в июле 2007 г. Последняя редакция вызывает опасения относительно возможности использования закона для подавления критики власти. В особенности чреватými произвольным применением представляются два новых вида экстремистской деятельности: «совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды» и «публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением».<sup>166</sup> Позитивным

---

<sup>164</sup> В мае 2007 г. в Краснодаре прокуратура вынесла «экстремистское» предупреждение местному отделению «Яблока» за распространение книг Андрея Пионтковского «Нелюбимая страна» и «За Родину! За Абрамовича! Огонь!» «Яблоко» неоднократно пыталось оспорить предупреждение, однако в октябре Краснодарский краевой суд оставил его в силе. Параллельно в сентябре 2007 г. в Басманном суде Москвы по представлению московской прокуратуры началось рассмотрение дела о признании экстремистской книги «Нелюбимая страна». На момент подготовки настоящего доклада проводилась назначенная судом экспертиза. Дополнительно о злоупотреблении российскими властями законодательством о борьбе с экстремизмом см.: Информационно-аналитический центр «СОВА». Злоупотребления антиэкстремистским законодательством: краткий анализ и рекомендации, 7 мая 2007 г., <http://xeno.sova-center.ru/29481C8/926AD2F>; Антиэкстремистское законодательство и правоприменение как инструменты неправомерных ограничений основных свобод в России, 30 марта 2007 г., <http://xeno.sova-center.ru/29481C8/8F4A10A>.

<sup>165</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», статья 1, в редакции 2007 г.

<sup>166</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. N 211-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму". Этим же законом было внесено изменение в закон о СМИ, запрещающее «распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" ..., без указания

моментом стало исключение «унижения национального достоинства» из последней редакции перечня экстремистских действий.

В соответствии со статьей 10 при наличии подозрений в экстремизме деятельность организации может быть приостановлена. В случае подтверждения этого подозрения судом организация может быть ликвидирована.<sup>167</sup> Закон также обязывает организацию в течение пяти дней отмежеваться от своего руководителя или члена руководящего органа, если его высказывание будет признано экстремистским.<sup>168</sup> В противном случае организация может быть ликвидирована.

В октябре 2007 г. в Госдуме рассматривались дополнительные поправки, предусматривающие передачу Федеральной регистрационной службе полномочий по вынесению предупреждений о наличии признаков экстремистской деятельности общественным объединениям и религиозным организациям, а также функций по ведению федерального списка экстремистской литературы.<sup>169</sup> Статья 7 предусматривает возможность ликвидации организации, если такое предупреждение не отменено судом, если нарушения не исправлены или если в течение 12 месяцев с даты вынесения предупреждения будут выявлены новые факты, подтверждающие экстремистскую деятельность.<sup>170</sup>

В Федеральной регистрационной службе дают понять, что намерены активно отслеживать соблюдение закона о борьбе с экстремизмом. На пресс-конференции в июне 2007 г. руководитель департамента по работе с НКО УФСР по Пензенской области В.Астахов говорил, что должностные лица Росрегистрации весьма серьезно относятся к этому вопросу, уделяя особое

---

на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена».

<sup>167</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», статьи 9, 10.

<sup>168</sup> Там же, статья 15.

<sup>169</sup> «Госдума приняла в первом чтении поправки о передаче ФРС права вести списки экстремистских материалов», CIVITAS.ru, 9 октября 2007 г., <http://www.civitas.ru/newsprint.php?code=3514>.

<sup>170</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», статья 7.

внимание «этническим и спортивным организациям».<sup>171</sup> Как сообщили Хьюман Райтс Вотч в рязанском обществе «Мемориал», в ходе проверки в мае – июне 2007 г. регистрационная служба интересовалась соблюдением не только уставных целей и действующего законодательства, но и отдельно соблюдением законодательства о противодействии экстремистской деятельности (по итогам проверки было вынесено предупреждение о налоговых нарушениях, «экстремистских» нарушений обнаружено не было).<sup>172</sup>

В СМИ сообщалось о заявлении пресс-службы президента Чечни Р.Кадырова о том, что УФСР по ЧР с целью предупреждения экстремистских проявлений в деятельности НПО взаимодействует с республиканским УФСБ и федеральными и республиканскими органами внутренних дел.<sup>173</sup>

Законодательство о борьбе с экстремизмом уже однажды использовалось для ликвидации НПО, и многие обеспокоены тем, что это может служить демонстрацией способности властей произвольно применять размытые формулировки закона для запугивания неудобных организаций. В феврале 2006 г. исполнительный директор нижегородского Общества российско-чеченской дружбы Станислав Дмитриевский получил два года условно с 4-летним испытательным сроком за «возбуждение межнациональной вражды». Обвинения были связаны с публикацией в газете «Право-защита» в 2004 г. заявлений Аслана Масхадова и Ахмеда Закаева.<sup>174</sup> По мнению Хьюман Райтс Вотч, они не содержали формулировок, которые могли бы законным образом подлежать запрету с точки зрения международных норм о правах человека. Масхадов, впоследствии уничтоженный федеральными силами, призывал международное сообщество содействовать переговорам о прекращении чеченского конфликта.

---

<sup>171</sup> Материалы пресс-конференции 5 июня 2007 г., <http://www.lawcs.ru/>.

<sup>172</sup> В НПО узнали, что проверка включала соблюдение законодательства о борьбе с экстремизмом только после того, как получили акт. Интервью Хьюман Райтс Вотч с Юлией Середой 5 октября 2007 г.

<sup>173</sup> «За I полугодие 2007 года Управление регистрационной службы по Чечне собрало более 8 млн. руб. госпошлины», REGNUM, 7 сентября 2007 г., <http://www.regnum.ru/news/881804.html>.

<sup>174</sup> Дмитриевский был главным редактором газеты «Право-защита», издававшейся ОРЧД и Нижегородским обществом прав человека. Через три года после публикации нижегородская прокуратура потребовала ликвидировать газету и признать экстремистскими опубликованные заявления Масхадова и Закаева. 11 октября 2007 г. суд удовлетворил иск.

Закаев призывал российских граждан не переизбирать В.Путина президентом и утверждал, что война нужна только Кремлю.

Дмитриевский обратился в Европейский суд по правам человека, который принял жалобу к ускоренному рассмотрению.

В октябре 2006 г. Нижегородский областной суд в соответствии с анти-экстремистским законодательством ликвидировал и само Общество российско-чеченской дружбы, поскольку ОРЧД в течение пяти дней после вступления приговора в силу не отмежевалось от своего руководителя.<sup>175</sup> В конце января 2007 г. Верховный суд оставил это решение в силе, в связи с чем Евросоюз был вынужден публично выразить обеспокоенность «возможностью произвольного применения» законодательства о неправительственных организациях и о противодействии экстремистской деятельности.

17 августа 2007 г. Нижегородский районный суд удовлетворил представление о возложении дополнительных обязанностей на условно осужденного правозащитника Станислава Дмитриевского, предоставив властям право ставить вопрос о замене условного срока на реальный в случае двукратного в течение

---

<sup>175</sup> ОРЧД было ликвидировано в порядке статьи 61-2-2 ГК и статьи 44-1-2 закона «Об общественных объединениях». В частности, организации вменялось нарушение:

- Статьи 15 закона «О противодействии экстремистской деятельности»: «В случае, если руководитель или член руководящего органа общественного или религиозного объединения либо иной организации делает публичное заявление, призывающее к осуществлению экстремистской деятельности, без указания на то, что это его личное мнение, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица приговора суда за преступление экстремистской направленности соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация обязаны в течение пяти дней со дня, когда указанное заявление было сделано, публично заявить о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица. Если соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация такого публичного заявления не сделает, это может рассматриваться как факт, свидетельствующий о наличии в их деятельности признаков экстремизма»;
- Статьи 19 закона «Об общественных объединениях»: «Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения ... лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности»;
- Статьи 29 закона «Об общественных объединениях», обязывающей организацию «ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности»;
- Статьи 14 закона «Об общественных объединениях», согласно которой только «общероссийские общественные объединения могут использовать в своих названиях наименования "Россия", "Российская Федерация" и образованные на их основе слова и словосочетания без специального разрешения правомочного государственного органа».

Материалы электронной переписки Хьюман Райтс Вотч с Оксаной Чельшевой 29 ноября 2007 г.



года совершения Дмитриевским административного правонарушения в пределах 4-летнего испытательного периода. Степень тяжести нарушений значения не имеет – это может быть просто переход улицы в неустановленном месте. Привлечение к административной ответственности по таким незначительным эпизодам нередко практикуется в отношении активистов, принимающих участие в публичных акциях. 26 октября 2007 г. Нижегородский областной суд отменил это решение по процессуальным основаниям, возвратив дело на новое рассмотрение.

19 декабря 2007 г. прокуратура Ингушетии инициировала дело об экстремизме в отношении НПО «Голос Беслана». Прокуратура считает, что в открытом письме организации мировым лидерам, в котором ответственность за массовую гибель людей во время событий в Беслане в сентябре 2004 г. возлагается на В.Путина и российское правительство, содержатся признаки экстремистской деятельности в редакции 2007 г.<sup>176</sup> На момент подготовки настоящего доклада дата рассмотрения дела еще не была назначена.

3 мая 2006 г. прокуратура Марий Эл по представлению УФСБ возбудила уголовное дело в отношении жреца традиционной марийской религии Виталия Танакова, входящего в совет уже упоминавшейся НПО «Мари ушем». Танакова обвинили в возбуждении межнациональной и межрелигиозной вражды (статья 282-1 УК) за создание и публикацию брошюры «Жрец говорит». Танакова признали виновным в оскорблении национальных и религиозных чувств и в возбуждении социальной розни и 25 декабря 2006 г. приговорили к 120 часам исправительных работ. В апреле 2007 г. прокурор Йошкар-Олы обратился в городской суд и иском о признании брошюры Танакова экстремистской. На момент подготовки настоящего доклада процесс не закончился.<sup>177</sup> В случае поддержки судом позиции прокурора НПО «Мари ушем» может быть

---

<sup>176</sup> News.ru, 9 января 2008 г.

<sup>177</sup> Дело слушалось несколько раз, обжаловалось, выносилось на новое рассмотрение, и его исход на момент подготовки настоящего доклада оставался неясным. 14 июня 2007 г. городской суд Йошкар-Олы прекратил дело, поскольку брошюра не была представлена в качестве доказательства. Прокуратура опротестовала решение в республиканском Верховном суде, который вернул дело на новое рассмотрение. 8 августа городской суд Йошкар-Олы признал брошюру экстремистской. Танаков обжаловал решение в республиканском Верховном суде, который 25 сентября отменил решение городского суда по процессуальным основаниям и вернул дело на новое рассмотрение.

ликвидирована по статье 15 закона о борьбе с экстремизмом, если публично не осудит позицию Танакова.

В августе 2006 г. из дела Танакова было выделено отдельное дело против руководителя «Мари ушем» Нины Максимовой. В ноябре 2006 г. оно было прекращено за отсутствием доказательств, однако Максимова уведомили об этом только в марте 2007 г. По информации ее адвоката, Максимова не стала предъявлять прокуратуре и УФСБ претензий в связи с необоснованным уголовным преследованием, опасаясь мести.<sup>178</sup>

### Угрозы в отношении активистов

Когда речь идет о правозащитных организациях, власти пристально следят за соблюдением ими законодательства, но при этом не столь активно реагируют на случаи насилия или угроз в отношении самих правозащитников. В марте 2006 г. спецпредставитель Генерального секретаря ООН по правозащитникам Хина Джилани отмечала, что «положение правозащитников в Российской Федерации представляется все более уязвимым» и что «как правозащитники, так и их семьи, по сведениям, подвергаются почти постоянной опасности как со стороны государства, так и со стороны негосударственных субъектов».<sup>179</sup>

В ночь на 24 ноября 2007 г. вооруженные люди в масках, говорившие по-русски без акцента, ворвались в гостиницу «Асса» в Назрани и захватили руководителя правозащитного центра «Мемориал» Олега Орлова и журналистов РЕН ТВ Карена Сахинова, Артема Высоцкого и Станислава Горячих. У них забрали все вещи, включая ноутбуки, мобильные телефоны, одежду и деньги. Вооруженные люди заявили, что все четверо подозреваются в незаконном хранении взрывчатки. Им надели на головы черные пластиковые пакеты, вывели из гостиницы и отвезли к границе с Чечней. Там всех жестоко избили, угрожали расстрелом и велели убираться из Ингушетии. После этого их бросили в поле.

---

<sup>178</sup> «На лидера союза Мари оказывается давление в связи с ее жалобами на ФСБ», CIVITAS.ru, 27 апреля 2007 г., <http://www.civitas.ru/news.php?code=2435&year=2007&month=4&atyear=0>.

<sup>179</sup> Promotion and protection of human rights. Human rights defenders. Report submitted by the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders, Hina Jilani. Addendum. Compilation of developments in the area of human rights defenders. E/CN.4/2006/95/Add.5, March 6, 2006. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go6/122/53/PDF/Go612253.pdf?OpenElement>.

Орлову и журналистам удалось добраться до населенного пункта, где они сообщили о случившемся органам внутренних дел. Двое журналистов в связи с полученными травмами нуждались в медицинской помощи. Орлов и группа РЕН ТВ приехали в Назрань, чтобы освещать митинг протеста против неспособности властей обуздать волну убийств, похищений и «исчезновений» в Ингушетии.<sup>180</sup> На момент подготовки настоящего доклада сведения о каких-либо результатах расследования отсутствовали.

Утром 27 сентября 2007 г. заместитель руководителя саратовской НПО «Центр защиты прав потребителей» Алексей Сусликов, который одновременно возглавляет в Саратове Общественную палату, в подъезде своего дома подвергся нападению двух неизвестных. В результате он получил тяжелую черепно-мозговую травму (девять открытых ран), предположительно нанесенных топором. Осматривавший Сусликова врач пришел к заключению, что нападавшие покушались на убийство.<sup>181</sup> У пострадавшего забрали документы и ключи, оставив деньги и другие ценные вещи. Милиция не отреагировала на вызов, так и не появилась на месте преступления. Показания у пострадавшего взяли уже в больнице на следующий день.<sup>182</sup> Активисты уверены, что нападение связано с профессиональной деятельностью Сусликова, прежде всего с его работой в области жилищных прав и собственности.<sup>183</sup> За несколько дней до нападения он получил SMS, где говорилось, что больше ему не удастся защищать потребителей.<sup>184</sup> По данному факту милиция начала расследование, однако на момент подготовки настоящего доклада никаких содержательных шагов, насколько известно, предпринято не было.

25 января 2007 г. член совета «Мари ушем» Галина Козлова подверглась нападению неизвестного недалеко от своего дома в Йошкар-Оле. В результате

---

<sup>180</sup> «Россия: обеспечить уголовное преследование по факту нападения на правозащитника и журналистов», пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 24 ноября 2007 г., <http://hrw.org/russian/docs/2007/11/24/russia17408.htm>.

<sup>181</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Павлом Чиковым (по телефону) 31 октября 2007 г.

<sup>182</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Алексеем Сусликовым (по телефону) 1 февраля 2008 г.

<sup>183</sup> Там же.

<sup>184</sup> «Саратовские губернские ведомости», 20 октября 2007 г., <http://www.sargv.ru/topnews/537/>.

она получила травмы головы и сотрясение мозга, у нее ухудшилось зрение.<sup>185</sup> Ее муж Владимир Козлов (председатель Всемарийского совета) был жестоко избит недалеко от офиса еще 4 февраля 2005 г. Оба дела не раскрыты. По словам Владимира Козлова, его дело было прекращено «в связи с отсутствием свидетелей и неустановлением лиц, совершивших преступление».<sup>186</sup>

В августе 2006 г. ультранационалистический интернет-ресурс «Русская воля» опубликовал прямой призыв убивать лиц, включенных им в список «врагов нации». В списке указывались имена, фотографии, даты рождения, домашние адреса и номера телефонов. Список неоднократно снимался с этой страницы и появлялся вновь.<sup>187</sup> В нем фигурировали такие известные правозащитники, как Светлана Ганнушкина и Сергей Ковалев. По словам Ганнушкиной, после появления списка она и другие включенные в него люди стали получать угрожающие звонки.<sup>188</sup> В ноябре 2006 г. ФСБ отказалась возбуждать уголовное дело по факту угрозы убийством, заявив, что «восприятие информации как призыва является следствием поверхностного, бытового подхода к анализу ее содержания» и что факт размещения этого текста на сайте «не представляет реальной общественной опасности в силу своей малозначительности».<sup>189</sup>

Особенно уязвимыми оказываются те, кто, как Анна Политковская, предают гласности нарушения в Чечне и настаивают на ответственности. В марте – сентябре 2005 г. в Нижнем Новгороде было распространено несколько сотен листовок с прямым призывом к физической расправе с правозащитниками Оксаной Челышевой и Станиславом Дмитриевским за их работу по чеченской проблематике. За производство и распространение этих листовок к уголовной ответственности никто не привлекался, 19 июля 2007 г. нижегородская

---

<sup>185</sup> 15 марта 2007 г. Европарламент принял резолюцию, в которой решительно осудил нападение на Козлову и притеснения активистов в Марий Эл: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0087+0+DOC+XML+Vo//EN&language=EN>.

<sup>186</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч. Йошкар-Ола, 31 мая 2007 г.

<sup>187</sup> По состоянию на 25 октября 2007 г. материал по адресу: <http://russianwill.org/material/vragi.html> отсутствовал, однако был доступен на: <http://www.liveinternet.ru/users/neo18/post41447922/> с комментарием, что эти люди еще живы, и поэтому информация «все еще полезна».

<sup>188</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч 1 августа 2007 г.

<sup>189</sup> Там же; «Коммерсант», 16 ноября 2006 г., <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=722314&print=true>.

прокуратура закрыла дело в связи с истечением срока давности.<sup>190</sup> После убийства Анны Политковской в октябре 2006 г. правозащитники и журналисты, специализирующиеся на независимых расследованиях, стали более обостренно ощущать свою уязвимость.

\* \* \*

Автором доклада является Инара Гулпе-Лагановска, консультант Отделения Хьюман Райтс Вотч по Европе и Центральной Азии, при участии директора московского офиса Хьюман Райтс Вотч Аллисон Гилл, исследователя Отделения по Европе и Центральной Азии Тани Локшиной и заместителя директора московского офиса Александра Петрова. В проведении исследований принимали участие сотрудник московского офиса Татьяна Купер, сотрудник Отделения по Европе и Центральной Азии Кэтрин Кунс, консультанты Мэтью Шааф и Оливия Бриз.

Редакция: Холли Картнер, директор Отделения по Европе и Центральной Азии; Рейчел Денбер, зам. директора Отделения по Европе и Центральной Азии; Иан Горвин, старший сотрудник по программам Хьюман Райтс Вотч; при участии: Эйлинг Рейди, старший юрисконсульт Хьюман Райтс Вотч, Вероника Сзенте Голдстон, директор по правозащитной деятельности Отделения по Европе и Центральной Азии. Подготовка к публикации: Анна Лопприор, Грейс Чои, Андреа Холли, Фицрой Хепкинс. Перевод на русский – Игорь Гербич.

Хьюман Райтс Вотч выражает искреннюю благодарность всем российским гражданским активистам, согласившимся поделиться с нами информацией. Мы с признательностью отмечаем открытость Федеральной регистрационной службы в обсуждении ряда вопросов в связи с рассматриваемыми в докладе проблемами.

Хьюман Райтс Вотч признательна всем частным и корпоративным донорам за оказание финансовой поддержки.

---

<sup>190</sup> Интервью Хьюман Райтс Вотч с Оксаной Челышевой и Станиславом Дмитриевским. Нижний Новгород, 17 сентября 2007 г. Копии листовок в досье Хьюман Райтс Вотч.