

## ДАВЛЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ

### КРАТКИЙ ОБЗОР ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОВ «ОБ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ» И «НЕЖЕЛАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ»<sup>1</sup>

Подготовлен Фондом «Общественный вердикт»  
при поддержке Гражданского форума Россия-ЕС и  
Платформы «Гражданская солидарность»<sup>2</sup>

Июнь 2016

\*\*\*

В последние несколько лет в России были приняты законы, существенно ограничивающие основные права и свободы. Часть законов прямо касается гарантий реализации права на свободу ассоциаций. В первую очередь речь идет о введении таких институтов как некоммерческие организации (НКО), выполняющие функции иностранного агента, и нежелательные международные и иностранные неправительственные организации. Попадание в списки «иностраннх агентов» и «нежелательных организаций» ведет к существенным ограничениям и в ряде случаев — запрету на деятельность, серьезным штрафам и угрозе уголовного преследования.

#### Закон об «иностраннх агентах»

Со второй половины 2014 года усилилась кампания давления на российские НКО в первую очередь через применение закона «об иностраннх агентах». После 4 июня 2014 года, когда законодательство, регулирующее деятельность НКО, было изменено и Министерство юстиции получило полномочия вносить НКО в реестр «иноагентов» самостоятельно, в отсутствие обращения со стороны НКО, Минюст стал активно пользоваться этими новыми полномочиями. Началась новая волна проверок, проводимых как Минюстом России, так и органами прокуратуры с привлечением специалистов из других государственных органов. В результате этих проверок организации, как правило, получают протокол об административном правонарушении за ведение деятельности без регистрации в реестре НКО, выполняющих функции иностраннх агентов, и через короткий промежуток времени Минюст их принудительно вносит в этот реестр.

**На 31 мая 2016 года в реестр НКО, выполняющих функции иностраннх агентов, включено 130 организаций. Десять из них подали заявления на включение добровольно, остальные 120 были включены Минюстом в принудительном порядке. Уже в июне 2014 года, на следующий день после вступления в силу полномочий Минюста, в реестр были внесены 5 НКО, на конец 2014 года в реестре было 30 НКО, на конец 2015 года – 111 НКО.**

<sup>1</sup> При подготовке доклада использовались данные из материалов дел, имеющихся в распоряжении Фонда «Общественный вердикт», и данные мониторинга судов в отношении НКО, ведущегося Центром оперативного реагирования по защите правозащитников.

<sup>2</sup> Вашему вниманию предлагается третья редакция доклада. Первая версия доклада была подготовлена совместно Фондом «Общественный вердикт» и Гражданским форумом Россия-ЕС и представлена в Брюсселе 29-30 июня 2015 года. Вторая версия при поддержке Гражданского форума Россия-ЕС и Платформы «Гражданская солидарность» была представлена на конференции ОБСЕ по человеческому измерению в Варшаве 22 сентября – 2 октября 2015 года.



Анализ оснований для включения в реестр позволяет сделать вывод, что ключевым является наличие иностранного финансирования. При этом под признак «иностранное финансирование» попадают и средства российских благотворителей на зарубежных счетах (это проявилось в случае с Фондом «Династия», единственным донором которого является российский меценат Дмитрий Зимин), и членские взносы в организацию от граждан, получающих доход в другой организации с иностранным финансированием (случай Комитета по предотвращению пыток), и частные пожертвования от не российских граждан (случай Фонда «Голос»).

Второй критерий – участие в политической деятельности с целью воздействия на принятие властями решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики. Этот критерий трактуется максимально широко и любая гражданская активность, вплоть до велопробега или передачи литературы в муниципальные библиотеки, может быть признана политической деятельностью либо в виде проведения политических акций, либо в виде формирования общественного мнения.

*«Прокуратура вменяет нам в качестве деятельности иностранных агентов то обстоятельство, что мы публично рассказываем общественности и информируем власти о фактах пыток в полиции и о том, как неэффективно Следственный комитет их расследует. В прокурорском представлении в качестве политической деятельности нам вменяется в том числе ежегодное проведение пикета в Международный день в поддержку жертв пыток и публикация информации об этом мероприятии... и тем самым пытаемся изменить государственную политику. Следовательно, по логике прокуратуры получается, что государственная политика – это пытки в полиции и их сокрытие следственными органами. Поскольку применение пыток, равно как и неэффективное расследование этих фактов, не является в нашей стране государственной политикой, следовательно, наши действия не могут быть направлены на ее изменение». (Игорь Каляпин, председатель Комитета против пыток об абсурдности толкования определения политической деятельности в законе об «иностраннх агентах»)<sup>3</sup>.*

<sup>3</sup> <http://www.vnd12.ru/news/obshchestvo/4083-v-mariy-el-poyavilis-inostrannye-agenty.html>

Несмотря на то, что закон содержит исключения<sup>4</sup>, на практике они не работают, в реестр включены и благотворительные, и социальные, и экологические организации.

*«У нас в этом году была внеплановая проверка Минюста, основанием для которой был донос некоего бдительного гражданина. И в результате проверки все, чем "Беллона-Мурманск" занималась на протяжении 20 лет, и практически все, что входит в уставную деятельность организации, было отнесено к "политической деятельности". Но нас больше всего поразило то, что в прошлом году тот же Минюст Мурманской области проверял "Беллону", но не обнаружил признаков политической деятельности. А за год до этого прокуратура Мурманской области проверяла "Беллону-Мурманск" и тоже не обнаружила признаков политической деятельности. Хотя занимаемся мы абсолютно тем же самым – выпускаем доклады по экологическим проблемам, проводим "круглые столы", семинары, конференции... "Беллона-Мурманск" вообще не стала оспаривать позицию Минюста, мы не стали судиться. Мы считаем, что это абсолютно неперспективно. И это привело к тому, что "Беллона-Мурманск" сейчас ликвидируется как российская экологическая организация» (Анна Киреева, специалист по связям с общественностью организации "Беллона-Мурманск")<sup>5</sup>.*

Как уже было отмечено выше, основным новшеством проверок, начиная с ноября 2014 года, стало то, что НКО практически одновременно оказываются в ситуации, когда их принудительно вносят в реестр «иноагентов» и следом возбуждают против них административное производство за деятельность без регистрации в этом реестре. Административное производство грозит штрафами от 300 000 до 500 000 рублей на организацию и от 100 000 до 300 000 рублей на руководителя НКО. Несмотря на решение Конституционного суда 8 апреля 2014 года, суды, рассматривая дела об административном правонарушении, далеко не всегда назначают штрафы ниже низшего предела.

Известно о возбуждении как минимум 108 административных производств за ведение деятельности без добровольной регистрации в реестре «иностранных агентов». Из них 17 производств в отношении руководителей организации, 91 – в отношении НКО. Сумма штрафов, назначенная НКО за отказ добровольно зарегистрироваться в качестве «иностранного агента», уже превышает 14 000 000 рублей (в сумму включены штрафы по вступившим в силу решениям судам, а также штрафы, назначенные при рассмотрении в судах первой инстанции).

Суммарно 12 300 000 рублей обязаны выплатить НКО в рамках 55 вступивших в силу решений судов. Еще 2 500 000 рублей назначено штрафов судами первой инстанции в 12 делах. Насколько известно авторам доклада, в большинстве случаев решения обжалуются.

По состоянию на момент подготовки доклада 29 административных производств были прекращены, как правило, апелляционной инстанцией. Из них 8 — в связи с отсутствием состава правонарушения, 12 — в связи с истечением срока давности, остальные — по формальным и иным основаниям.

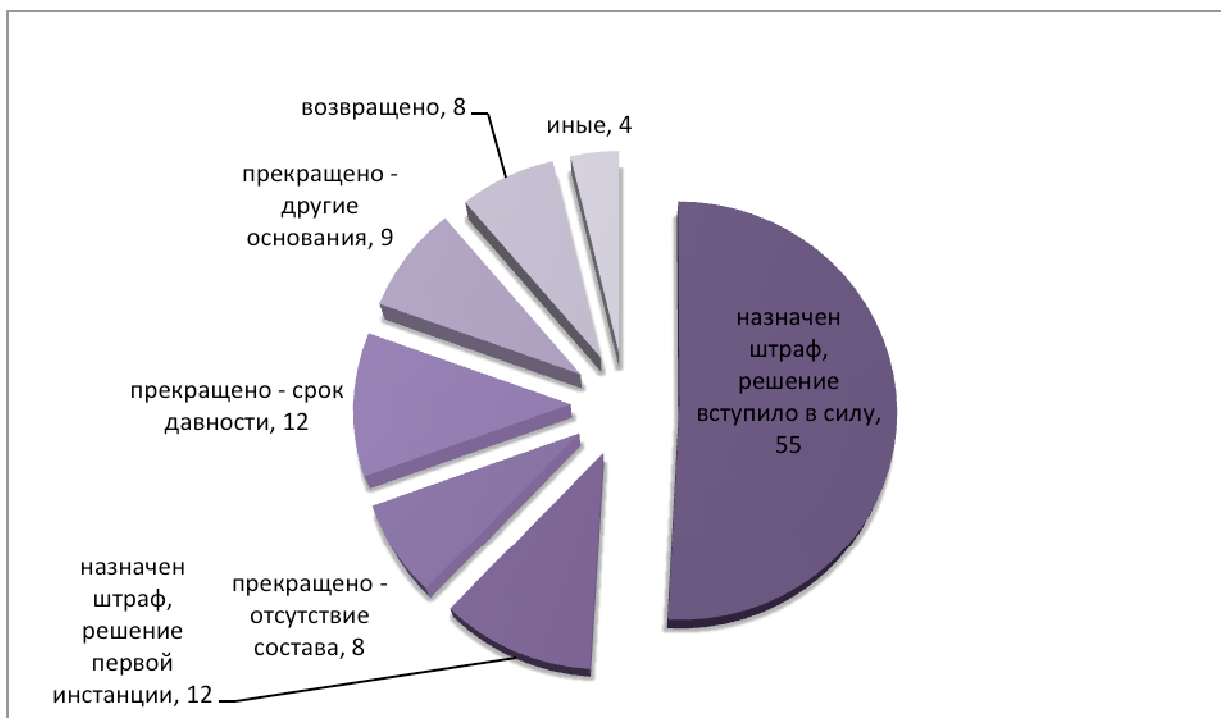
Еще в восьми случаях дела возвращены апелляционной инстанцией на новое рассмотрение.

#### **Диаграмма результатов рассмотрения судами административных протоколов за ведение деятельности без регистрации в реестре**

---

<sup>4</sup> «К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества», ст. 2 п. 6 Федерального закона "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 № 7-ФЗ.

<sup>5</sup> <http://www.svoboda.org/content/transcript/26970192.html>



Неизвестно ни одного случая, когда бы организация, принудительно включенная Минюстом в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, признала правомочность действий Минюста. НКО заявили, что скорее готовы ликвидироваться, чем принять позорный и лживый ярлык «иностранного агента». Подавляющее большинство организаций, включенных в реестр, оспорили или планируют оспаривать это решение в суд. На сегодняшний день неизвестно ни одного случая, в котором бы суд признал незаконность действий Минюста по принудительному включению НКО в реестр «иностранцев».

*«В реестр нас насильно включил Минюст, причем еще в тот момент, когда мы оспаривали представление прокуратуры и внес как раз на основании этого самого оспариваемого представления. Мы этот ярлык не признаем, на себя его не вешаем, решение оспариваем в судах, отчетность сдаем. "Общественный Вердикт" исходит из того, что наша независимость обеспечивается разнообразием источников как институциональных, так и частных, как российских, так и международных и иностранных. На сегодня бюджет Вердикта сформирован из средств федерального бюджета, иностранных благотворительных фондов, благотворительных фондов при межгосударственных органах, частных пожертвований. Я считаю, что реализация процедуры выхода из реестра пока формирует негативную практику: откажись от иностранных денег – получи право на выход. Более того, исходя из положений закона, внесение в реестр происходит по двум основаниям: политическая деятельность и иностранное финансирование. Выход пока только (если не считать случаи ликвидации) – по отсутствию иностранного финансирования, что бетонирует оставшимся основание в виде политической деятельности. "Общественный вердикт" будет работать в том виде, как создавался, и на тех же принципах и дальше. Если задушат штрафами за отказ вешать ярлык, будем вынуждены ликвидировать юридическое лицо, но команда останется и деятельность продолжится» (Наталья Таубина, директор Фонда «Общественный вердикт» о позиции организации)<sup>6</sup>.*

В конце июня – начале июля 2015 года Минюст разослал предупреждения некоторым российским НКО, ранее принудительно включенных в реестр «иностранцев», требуя устранить нарушение Кодекса об административных правонарушениях и указать на своих материалах, что организация внесена в

<sup>6</sup> <http://hro.org/node/22553>

этот реестр<sup>7</sup>. Вслед за Минюстом Роскомнадзор составили протоколы об административном правонарушении в связи с отсутствием маркировки на материалах НКО.

Так началось формирование практики наказания НКО за немаркировку «иностранным агентом».

Анализ этой практики дает все основания утверждать, что данная норма закона трактуется и государственными органами, и судами абсолютно произвольно и работает не только на дальнейшую стигматизацию НКО, но и служит оружием, направленным на их разрушение. Штрафы в размере от 300 000 до 500 000 рублей по каждому протоколу об административном правонарушении назначаются за конкретные публикации. Применительно к одним организациям в протоколе об административном правонарушении фигурирует несколько публикаций, применительно к другим – на каждую публикацию составляется по новому протоколу (в частности, Комитет против пыток, Ассоциация «Голос», Правозащитный центр «Мемориал»). И это означает, что в отношении организации, работающей публично, протоколов может быть бесконечное множество. Так, например, в отношении Ассоциации «Голос» уже составлено 4 протокола, по трем из них решения судов вступили в силу и общая сумма штрафов составила 1 200 000 рублей, по четвертому протоколу суд первой инстанции определил штраф в размере 300 000 рублей.

Роскомнадзор составляет протоколы в отношении организаций-«иноагентов» за публикации, которые были размещены не ими, а другими организациями на других ресурсах (в частности, Правозащитный центр «Мемориал», Ассоциация «Голос»). Есть случаи составления протоколов за публикации, в тексте которых присутствует упоминание о включении организации в реестр «иностранных агентов» (в частности, Фонд «Общественный вердикт»). В случае Краснодарской организации выпускников вузов организация сделала соответствующие надписи на каждой публикации сразу после получения приглашения на составление протокола и тем самым к моменту составления протокола правонарушение было устранено, однако, это обстоятельство не изменило позицию Роскомнадзора, протокол был составлен и направлен в суд.

Суды относятся без должного внимания к аргументации НКО и остаются на позиции Роскомнадзора, определяя лишь размер штрафа. Только в отношении трех организаций суды назначили штрафы ниже низшего в размере 150 000 рублей: Беллона-Мурманск (два протокола), Ассоциация «Агора» (три протокола) и Краснодарская организация выпускников вузов (один протокол).

На конец мая 2016 года известно о возбуждении 39 административных производств, из них 4 в отношении руководителя, остальные в отношении организаций. Суммарно 3 350 000 рублей должны выплатить НКО по 14 вступившим с силу решениям судов. Еще 4 250 000 рублей назначено судами первой инстанции в 13 делах, решения обжалуются. Три протокола возвращены в Роскомнадзор, один протокол направлен на новое рассмотрение, одно дело прекращено, по остальным составленным протоколам еще не начались судебные слушания. .

В марте 2015 года вступили в действие поправки в законодательство, регулирующие деятельность НКО, которыми определен порядок исключения из реестра НКО, не получающие иностранного финансирования и/или не ведущие политическую деятельность в течение года, могут подать в Министерство юстиции заявление об исключении их из реестра. Минюст проводит внеплановую проверку и, если данные об отсутствии иностранного финансирования и/или политической деятельности подтвердятся, то не позднее трех месяцев с момента подачи заявления принимает решение об исключении. По состоянию на 31 мая 2016 года из реестра исключены 18 организаций в силу их ликвидации, 12 — в силу прекращения выполнения функции агента и отказа от иностранного финансирования.

---

<sup>7</sup> «Издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети "Интернет", без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, - влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей», ст. 19.34 ч. 2 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что в ходе проверок по заявлению НКО об исключении из реестра, Минюст в ряде случаев отказывался ее исключать, указывая на наличие иностранного финансирования. При этом под иностранным финансированием признавались, например, средства другой организации, входящий с организацией-«агентов» в общее Движение (Движение «За права человека») или же гонорар по фрилансерскому договору, полученный физическим лицом от иностранной компании, задекларированный как доход физического лица, с которого были выплачены все необходимые налоги (Ассоциация «Голос»).

*«Голос» физически никогда не получал иностранные деньги, но придумываются косвенные поводы для признания каких-либо средств иностранным финансированием – создается практика, идущая вразрез с законодательством» (Григорий Мельконьянц, сопредседатель движения «Голос»)<sup>8</sup>.*

Следует отметить, что ведение реестра «иностранных агентов» на сайте Минюста устроено таким образом, что даже после исключения запись об организации продолжает числиться в реестре НКО, выполняющих функции иностранных агентов.

Важно отметить, что применение закона об «иностранных агентах» негативно сказывается на гражданском секторе России. Число организаций, решившихся ликвидироваться, уже исчисляется не одним десятком. В результате, больше нет российской НКО, защищающей права рома и реализующей много разных программ поддержки слабозащищенных групп граждан (АДЦ «Мемориал» был ликвидирован в 2014 году), закрылся музей «Пермь-36», перестали существовать несколько исследовательских и просветительских центров. Организации вынуждены пересматривать свои программы и от части из них отказываться как в силу невозможности их реализовывать с ярлыком «иностранного агент», так и из-за отсутствия средств. Ряд организаций приняли решение отказаться от зарубежной поддержки. При этом ни одна НКО, включенная в реестр иностранных агентов, не смогла в 2015 году получить поддержку в рамках так называемых «президентских грантов». Наложено законодательный запрет на осуществление мониторинга выборного процесса представителями организаций, включенных в реестр «иностранных агентов», не прекращаются обсуждения о расширении списка запрещенных видов деятельности для организаций, включенных в реестр. В частности, запрет на участие в работе общественных наблюдательных комиссий, института гражданского контроля за закрытыми учреждениями, запрет на сбор и анализ информации о правоохранительной деятельности.

*«Давление на музей началось летом 2012 года, когда под видом секвестирования краевого бюджета власти отказали в проведении на территории бывшей политзоны ежегодного Гражданского форума "Пилорама". Позже краевое министерство культуры учредило Государственное автономное учреждение культуры "Пермь-36", к которому отошли фонды и земля музея, а архив и имущество общественной организации были опечатаны»<sup>9</sup> (мемориальный музей «Пермь-36» — это единственный музей ГУЛАГа, организация в настоящее время находится в стадии ликвидации, такое решение было принято в связи с внесением ее в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, летом 2015 года организация и ее руководитель Курсина Татьяна были оштрафованы, на 300 000 рублей и 100 000 рублей соответственно, за отказ в заявительном порядке зарегистрироваться «иностранным агентом»).*

*«Эта организация, как и другие НКО, никогда не занималась политической деятельностью в истинном значении этого слова — не боролась за власть, не участвовала в выборах. Энтузиасты, создававшие музей, делали только одно — восстанавливали по крупицам неизвестные и нелюбимые страницы истории нашей страны. Внесение в список иностранных агентов музея — это не что иное, как борьба против нашей памяти и нашей истории» (Ирина Кизилова, руководитель общественной правозащитной приемной пермского отделения общества "Мемориал",*

<sup>8</sup> <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/05/11/640573-kritika-zakona-inostrannih-agentah-yavlyaetsya-povodom-priznaniya-organizatsii-agentom>

<sup>9</sup> <http://newsland.com/news/detail/id/1538978/>

стоявшего у истоков создания мемориального музея «Пермь-36», ныне Автономная некоммерческая организация "Мемориальный центр истории политических репрессий "Пермь-36")<sup>10</sup>

Кроме того, организации, принудительно включенные в реестр «иностранных агентов», сталкиваются все с большими и большими трудностями во взаимодействии с представителями власти, которые стараются не вступать в контакт с такими НКО. Юристы и адвокаты, работающие по правозащитным делам, сталкиваются в судах с попытками вывести их из процессов именно из-за того, что они сотрудничают с «иностранными агентами». В прогосударственных СМИ не прекращается кампания стигматизации НКО, включенных в реестр иностранных агентов.

*«В какой-то момент мне пришлось направлять приглашения не от себя, а от лица Уполномоченного по правам человека. Пришли только представители ФМС. Это очень грустно, потому что мы настроены на сотрудничество с государством. Никакая общественная организация только своими силами решить проблему миграции не может». (Светлана Ганнушкина, председатель Комитета «Гражданское содействие» о нежелании представителей государственных органов сотрудничать с НКО— «иностранными агентами»)<sup>11</sup>.*

В целом следует отметить, что практика применения закона об «иностранных агентах» в последние месяцы сместилась с активного включения в реестр новых НКО к усилению давления и увеличению санкций в отношении организаций, уже включенных в реестр. Об этом свидетельствуют приведенные выше решения судов о назначении штрафов и график динамики включения в реестр.



*«На них (НКО – прим. авторов) накладываются огромные штрафы за немаркировку материалов или за невключение в реестр, а также появились иски о ликвидации (принудительной – прим. авторов) таких организаций» (Кирилл Коротеев, старший юрист Правозащитного центра «Мемориал»)<sup>12</sup>.*

В мае 2016 года стало известно о первой в стране доследственной проверке в отношении Валентины Череватенко — лидера НКО в Ростовской области (Союз «Женщины Дона» и Фонд «Женщины Дона») по факту якобы «злостного уклонения» от исполнения обязанностей, определенных законодательством о «некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента». В

<sup>10</sup> <http://newsland.com/news/detail/id/1538978/>

<sup>11</sup> <http://www.mk.ru/politics/2015/06/07/lyudi-s-kleymom-kakovo-byt-inostrannym-agentom.html>

<sup>12</sup> <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/05/11/640573-kritika-zakona-inostrannih-agentah-yavlyaetsya-povodom-priznaniya-organizatsii-agentom>

Уголовном кодексе есть только одна статья, предусматривающая ответственность за злостное уклонение от исполнения обязанностей по законодательству об «иностранных агентах». Это статья 330.1, введенная в 2012 году в пакете законодательных изменений, касающихся «НКО, выполняющих функции иностранного агента». Эта статья определяет наказание с максимальной санкцией в два года лишения свободы лишь за «злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

*«Мы убеждены, что действия Следственного комитета РФ в отношении Валентины Череватенко являются необоснованным и непропорциональным вмешательством в деятельность гражданских организаций и нарушают международные обязательства нашей страны в сфере прав человека. Более того, этими действиями создается новый опасный прецедент криминализации мирной и легитимной правозащитной деятельности, несовместимый с принципами демократического общества и правового государства. Мы считаем, что подвергая уголовному преследованию Валентину Череватенко, российские власти по сути выдвигают обвинение против всего российского гражданского общества. Этот случай делает еще более очевидным неправомерный и репрессивный характер законодательства об «иностранных агентах» и необходимость его полной отмены» (из заявления представителей российских и международных гражданских организаций, подписанного 195 активистами из более чем 20 стран мира)<sup>13</sup>.*

Подписанный президентом 2 июня 2016 года закон, вносящий изменения в определение политической деятельности, по сути легализует сложившуюся до сих пор произвольную практику применения закона об «иностранных агентах». Ранее, согласно определению в законе, заниматься политикой для НКО означало влиять на решение государственных органов в целях изменения государственной политики и это давало возможность при оспаривании решения о включении в реестр «иностранных агентов» настаивать на незаконности решения именно из-за того, что НКО не меняют государственную политику, а пытаются заставить чиновников ею следовать. Принятые изменения лишают этого аргумента, поскольку теперь по закону политической деятельностью будет являться любая публичная активность. Например, согласно закону одной из форм политической деятельности является «распространение мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике»<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> <http://publicverdict.org/topics/appeals/12176.html>

<sup>14</sup> Из определения политической деятельности в соответствии с Федеральным законом № 179-ФЗ «Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия. Указанная деятельность осуществляется в следующих формах: участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений; участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий; публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов; распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике; формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований; вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность; финансирование указанной деятельности».



## **Закон о нежелательных иностранных и международных неправительственных организациях**

3 июня 2015 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты»<sup>15</sup>. Данным законом вводится институт «нежелательных организаций».

Согласно закону деятельность иностранной или международной неправительственной организация может быть признана «нежелательной» в России, если она представляет угрозу основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности государства. «Нежелательным» организациям запрещено иметь на территории России структурные подразделения, осуществлять программы (проекты) на территории Российской Федерации, производить, хранить и распространять информационные материалы, проводить массовые акции и публичные мероприятия, а также использовать банковские счета и вклады, за исключением расчетов по обязательствам организации. По сути, признание деятельности организации «нежелательной» означает полный запрет на работу в России.

Согласно закону решение о признании деятельности организации «нежелательной» принимает Генеральный прокурор РФ или его заместитель по согласованию с Министерством иностранных дел РФ. Список «нежелательных» организаций ведет Минюст России. В законе отсутствует требование о необходимости мотивировать принятое решение. Кроме того, закон не предусматривает обязательного судебного контроля на стадии принятия решения и внесения в список. Организации, признанные «нежелательными», смогут оспорить решение в общем судебном порядке.

Закон вводит административную и уголовную ответственность для организаций, чья деятельность признана «нежелательной», их руководителей и тех, кто с этими организациями продолжает сотрудничать. Так, продолжение деятельности (как в форме руководства, так и в форме участия) на территории России организацией, которая была признана «нежелательной», может повлечь административный штраф. В случае двух в год административных штрафов за такие деяния «руководство деятельностью» или «продолжение участия в ней» становятся уголовно-наказуемым с максимальным наказанием в виде лишения свободы на срок до шести лет.<sup>16</sup>

Наконец, закон предусматривает, что иностранному гражданину или лицу без гражданства, участвующему в деятельности «нежелательной» организации, может быть не разрешен въезд на территорию России.

Эксперты выражают озабоченность, что размытые формулировки закона, отсутствие судебного контроля на этапе принятия решения, отсутствие требования о мотивированности решения создают серьезные угрозы произвольного применения и могут привести к еще большей изоляции гражданского сектора в России, уничтожению легальных и прозрачных механизмов поддержки гражданских инициатив в стране.

Когда закон был принят, возникла череда запросов в Генеральную прокуратуру с требованиями признать «нежелательными» в России такие международные правозащитные организации как Amnesty International и Human Rights Watch, а также международных доноров — институт «Открытое общество», Фонд МакАртуров, Фонд поддержки развития демократии и другие.

На заседании Совета по науке и образованию, состоявшемся 24 июня 2015 года в Кремле, президент России Владимир Путин сказал: «Мы с вами знаем, наверное, а может быть кто-то и не знает, так называемые фонды иностранные по школам работают, сетевые организации просто "шарят" по школам в Российской Федерации много лет под видом поддержки талантливой молодежи. На самом деле, как

---

<sup>15</sup> ФЗ-129 от 23 мая 2015 года.

<sup>16</sup> Лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности «нежелательной» организации, освобождается от уголовной ответственности (статья 1 закона).

пылесосом высасывают просто, и все. Уже прямо со школы абитуриентов берут и на гранты "сажают" и увозят. Поэтому на это тоже нужно обратить внимание»<sup>17</sup>.

Учитывая, что многие эксперты связывали начало кампании давления на гражданский сектор с выступлением президента на коллегии ФСБ в феврале 2013, такое заявление главы государства на Совете по науке и образованию вполне могло стать может послужить спусковым крючком для кампании, направленной на запрет иностранной поддержки российского гражданского общества и реализуемой через применение закона о нежелательных организациях.

В начале июля 2015 года Совет Федерации РФ сформировал свой «патриотический стоп-лист» и принял обращение к Генеральному прокурору РФ, Министру иностранных дел РФ и Министру юстиции РФ. В документ вошли Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса), Национальный фонд демократии, Международный республиканский институт, Национальный демократический институт по международным вопросам, Фонд Макартуров, Freedom House, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Фонд «Образование для демократии», Восточно-Европейский демократический центр, Всемирный конгресс украинцев, Украинский всемирный координационный совет, Крымская полевая миссия по правам человека.

Представляя обращение, председатель Комитета Совета Федерации по международным делам Константин Косачев отметил, что «патриотический стоп-лист выполняет, прежде всего, сигнальную функцию, предупреждая институты нашего собственного гражданского общества, что выход на них определенных иностранных структур может создать в последующем большие проблемы для них самих»<sup>18</sup>.

В результате, 27 июля 2015 года приказом Министерства юстиции Национальный фонд в поддержку демократии был внесен в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации. Позднее в этот список были внесены Институт Открытое общество Фонд Содействия (OSI Assistance Foundation), Фонд Открытое Общество (Open Society Foundation), Американо-российский фонд по экономическому и правовому развитию (U.S. Russia Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law), Национальный демократический институт международных отношений (National Democratic Institute for International Affairs). Их деятельность в России запрещена.

За прошедший год с момента выступления президента на Совете по науке и образованию в публичных выступлениях должностных лиц неоднократно звучали негативные оценки в адрес международных донорских организаций.

Кроме того кампания по стигматизации и очернению деятельности международных донорских организаций привела к тому, что Фонд Макартуров и Фонд Чарльза Стюарта Мотта объявили о закрытии своих программ в России.

*«Эффективная работа международных благотворительных фондов в России, в особенности поддержка ими институтов гражданского общества, стала невозможной после того, как были приняты и начали применяться новые российские законы. Так, было введено требование о регистрации в качестве «иностранного агента» российских организаций, получающих иностранное финансирование и занимающихся «политической деятельностью». Совсем недавно вступил в силу закон, позволяющий объявлять «нежелательными» международные организации, которые, по мнению властей, угрожают «основам конституционного строя РФ, обороноспособности страны или безопасности государства»... Вопреки представлениям, на которых основано решение Совета Федерации, наша деятельность в России всегда имела исключительно благотворительный характер и приносила пользу гражданам России и российскому обществу. Мы полностью независимы от правительства США и не получаем от него никакого финансирования.*

<sup>17</sup> РИА Новости <http://ria.ru/society/20150624/1084949791.html#ixzz3dzQHNTxI>

<sup>18</sup> Официальный сайт Совета Федерации РФ <http://www.council.gov.ru/press-center/news/57334/>

*Мы никогда не поддерживали политическую деятельность или иные действия, которые можно было бы разумным образом истолковать как «нежелательные»<sup>19</sup>.*

## **Рекомендации**

1. Мы требуем от российских властей соблюдения международных обязательств в сфере прав человека и в частности реализации права на свободу ассоциации. Мы требуем прекратить кампанию давления и преследования НКО за их профессиональную деятельность и незамедлительно обеспечить благоприятные условия для работы НКО и гражданских активистов в стране, в том числе путем приведения законодательства о некоммерческих организациях в полное соответствие с международными стандартами.
2. Мы призываем международное сообщество продолжать требовать от Российской Федерации полного исполнения международных стандартов. Во время переговоров с российскими официальными представителями на разных уровнях необходимо настаивать на соблюдении Россией ее международных обязательств.
3. Вопрос о недопустимости давления на гражданское общество в России должен стать одним из приоритетов и всегда присутствовать в повестках международных переговоров с российским правительством. Необходимо четко продемонстрировать российским официальным представителям, что подавление гражданского общества противоречит природе международных норм и принципов в области прав человека.
4. Мы призываем международное сообщество не прекращать публично выражать свое полное несогласие с беспрецедентной кампанией давления на НКО в России и требовать от российских властей гарантий для беспрепятственной и свободной деятельности российских гражданских организаций.
5. Международное сообщество должно противостоять ложным утверждениям российских официальных лиц о том, что российский закон об иностранных агентах дублирует законы западных стран, что этот закон находится в полном соответствии с международными нормами в области прав человека и не является репрессивным по своей природе. Это же относится и к утверждениям российских властей, что этот закон и его репрессивное применение является внутренним делом страны. Необходимо четко дать понять российским властям, что в соответствии с универсальными принципами прав человека права человека являются предметом законной озабоченности других стран и международных организаций и что Российская Федерация должна уважать эти принципы универсальности.
6. Мы призываем международное сообщество настаивать на отмене закона об «иностранных агентах», аннулировании реестра «иностранных агентов» и снятия законодательных запретов на определенные виды деятельности для так называемых «иностранных агентов».
7. Необходимо требовать, чтобы закон «о нежелательных организациях» был отменен, либо как минимум пересмотрен с целью конкретизации и приведения в соответствие с международными стандартами, обеспечивающими правовую определенность, мотивированность и прозрачность решений, судебный контроль на этапе принятия решений в отношении института «нежелательных организаций».

---

<sup>19</sup> Из заявления президента Фонда Макартупов <https://www.macfound.org/press/press-releases/statement-macarthur-president-julia-stasch-foundations-russia-office/#sthash.6T0asNpn.dpuf>