

ЗАСЕДАНИЕ ПО РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПО ВОПРОСАМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ  
(HDIM) 2014, ВАРШАВА, 22 СЕНТЯБРЯ – 3 ОКТЯБРЯ, 2014 ГОДА

ЗАЯВЛЕНИЕ НА РАБОЧЕЙ СЕССИИ 3: ОСНОВНЫЕ СВОБОДЫ I (23 СЕНТЯБРЯ 2014)

Подготовлено Фондом «Общественный вердикт»

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ О НЕКОММЕРЧЕСКИХ  
ОРГАНИЗАЦИЯХ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА,  
И ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

В России в последние два года были приняты законы, существенно ограничивающие возможности реализации права на свободу ассоциаций. Основной новеллой является институт признания некоммерческих организаций, выполняющими функции иностранного агента. Этот закон вступил в силу 21 ноября 2012 года и обязывает некоммерческие организации (НКО), получающие иностранное финансирование и ведущие политическую деятельность, добровольно подать заявление в Министерство юстиции РФ (Минюст) о включении их в реестр организаций, выполняющих функции иностранных агентов. Несоблюдение этого положения влечет серьезные штрафы и угрозу уголовного преследования руководителя НКО с наказанием вплоть до 2х лет лишения свободы. Закон вызвал жесткую критику как внутри России, так и за ее пределами. На сегодняшний день ни одна из независимых российских НКО не подала заявление о включении в этот реестр. Более того, десятки организаций обжалуют в судах требования зарегистрироваться, выдвигаемые прокуратурой и Минюстом. Как минимум, шесть НКО были вынуждены объявить о своей ликвидации, принципиально стоя на позициях отказа от ярлыка «иностраннный агент» и опасаясь уголовного преследования руководителей НКО.

Правоприменительная практика в области регулирования деятельности некоммерческих организаций в России показывает, что вводимые изменения не отвечают критериям предсказуемости и принципам равенства, ослабевают гарантии защиты НКО от произвольного вмешательства государственных органов в их деятельность.

В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее Закон № 7-ФЗ) под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента понимается «российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее - иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации». Закон говорит, что НКО участвует в политической деятельности, если «она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях». 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.

Наделение некоммерческой организации статусом «иностранной агент» влечет целый ряд обязанностей и правовых последствий за их невыполнение. Такие организации должны:

- указывать при издании и (или) распространении любых материалов, в том числе в средствах массовой информации и с использованием сети Интернет, на то, что данные материалы изданы (распространены) некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента (п. 1 статьи 24 Закона № 7-ФЗ);

- предоставлять в обязательном порядке в уполномоченный орган, осуществляющий функции контроля за деятельностью НКО (Министерство юстиции РФ), ежегодно аудит бухгалтерской отчетности (п. 1 статьи 32 Закона № 7-ФЗ);

- предоставлять раз в полгода отчет о своей деятельности, информацию о персональном составе руководящих органов и ежеквартально документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников (п. 3 статьи 32 Закона № 7-ФЗ).

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает наказание в виде штрафов от 100 000 до 300 000 рублей на руководителя, от 300 000 до 500 000 рублей на юридическое лицо (то есть НКО) за осуществление деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в соответствующий реестр, за издание НКО, 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.

За непредоставление или несвоевременное предоставление предусмотренных Законом № 7-ФЗ сведений руководитель НКО может быть привлечен к административной ответственности с обязанностью выплаты штрафа в размере от 10 000 до 30 000 тысяч рублей, а самой НКО грозит штраф - от 100 000 до 300 000 рублей.

Определение некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, предусматривает наличие двух обязательных критериев для признания ее таковой, а именно: 1) наличие у организации иностранного финансирования, 2) участие ее в политической деятельности, осуществляемой на территории России.

Критерий наличия некоммерческой организацией денежных средств содержит в себе двусмысленный и неопределенный термин «получение денежных средств». Такой вывод следует из существующей правоприменительной практики. Так, в отношении Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав и свобод избирателей «Голос»» Замоскворецкий районный суд г. Москвы признал факт получения денежных средств доказанным, несмотря на то, что наличие денежных средств на транзитном счете банка само по себе не позволяет НКО ими распорядиться и что указанная некоммерческая организация отказалась от получения этих средств и дала банку поручение о возврате их отправителю с транзитного счета. Буквальное понимание термина «получение денежных средств» в контексте иных норм, описанных в статье 2 Закона № 7-ФЗ, подразумевает наличие свершившегося факта направления полученных

некоммерческой организацией денежных средств на реализацию политической деятельности, описанной в законе. Приведенная позиция суда, однако, принципиально противоречит описанному пониманию термина и позволяет сделать вывод о том, что данный термин является категорией оценочного характера и подвергается на практике произвольному толкованию.

Нормы Закона № 7-ФЗ содержат в качестве обязательного условия для признания деятельности некоммерческой организации политической наличие определенной цели проведения политических акций и формирования общественного мнения. А именно, если эта деятельность осуществляется в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики. Необходимо обратить внимание, что в правоприменительной практике отсутствует единое понимание содержания терминов «политическая акция», «государственная политика», «изменение проводимой государственной политики», «формирование общественного мнения» в силу отсутствия в вышеназванном законе и российском законодательстве четких определений указанных терминов. Как показывает практика применения закона, все эти термины являются категориями оценочного характера и зачастую подлежат двусмысленному пониманию и расширительному толкованию органами исполнительной и судебной власти. Это дает основания утверждать, что положения законодательства, касающиеся НКО, выполняющих функции иностранного агента, сформулированы недостаточно точно и понятно, чтобы НКО могла осуществлять и регулировать свою деятельность без риска нарушения норм законодательства. Правоприменители максимально широко толкуют термин «политическая деятельность», фактически понимая под ним любую деятельность некоммерческой организации так или иначе связанную со взаимодействием с представителями органов власти.

Так, например, в своем решении по заявлению Автономной некоммерческой организации «Юристы за конституционные права и свободы» Замоскворецкий районный суд г. Москвы признал, что политическая деятельность может выражаться «в том числе в публичных обращениях к органам государственной власти, в распространении с использованием современных технологий своих оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики». Суд также признал политической деятельностью «формирование мнения граждан Российской Федерации о нарушениях

прав и основных свобод человека, а также анализ, оценку действующего законодательства». В решении по заявлению Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал»» тот же суд признал политической деятельностью «по сбору и распространению информации о политически-мотивированных арестах и задержаниях, включая информацию о конкретных уголовных делах и правоприменительной практике». В решении по заявлению некоммерческой организации «Фонд содействия защите прав и свобод граждан «Общественный вердикт» тот же суд признал политической деятельностью по оказанию юридических консультаций участникам публичных мероприятий, а также сбор и распространение информации о нарушениях прав и свобод граждан при задержаниях на публичных мероприятиях. В решении по заявлению прокуратуры г. Новочеркаска в Ростовской области суд признал политической деятельностью Региональной общественной правозащитной организацией «Союз «Женщины Дона»» в виде размещения на своем сайте отчетов о деятельности организации в объеме сведений, направляемых в Минюст, что организация должна делать в соответствии с законодательством РФ. Правоприменительная практика не исчерпывается указанными примерами, однако представляется, что последние являются достаточными доказательствами расширительного толкования судебными органами термина «политическая деятельность».

Наконец нельзя не обратить внимание на то, что согласно предусмотренной норме Закона № 7-ФЗ может быть признано, что политическая деятельность НКО осуществляется, в том числе, в интересах иностранных источников. Термин «в интересах иностранных источников» является также категорией оценочного характера, поскольку его четкое правовое содержание отсутствует в тексте закона. Законодатель оставил порядок формирования и определения критериев деятельности, осуществляемой в интересах иностранных источников, на усмотрение правоприменителя. Это является необоснованным расширением полномочий последнего и фактическое возложение на него функций законодателя. В качестве примера расширительного толкования осуществления деятельности в интересах иностранных источников можно привести дело о привлечении к административной ответственности по инициативе регионального управления Минюста в отношении Калининградской региональной общественной организации «Экозащита!-Женсовет». Суд признал доказанным факт ведения организацией деятельности в интересах иностранных источников только на основании хозяйственного договора между НКО и грантодателем, невзирая на характер и

содержание осуществляемой в действительности деятельности по защите окружающей среды в Калининградской области. Такой подход влечет за собой существенные нарушения прав и законных интересов НКО, деятельность которых необоснованно признается осуществляемой в интересах иностранных источников.

Исходя из анализа содержания норм Закона № 7-ФЗ, а также иных, сопряженных с ними норм, регулирующих порядок признания некоммерческих организаций, выполняющими функции иностранного агента, учитывая характер сложившейся в России на данный момент правоприменительной практики, представляется, что в России в настоящее время наличествует:

- выборочное изменение объема прав и обязанностей НКО – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для НКО, выполняющих функции иностранного агента, по усмотрению органов государственной власти;
- неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к НКО – не все НКО имеют человеческие и материальные ресурсы для выполнения предъявляемых требований к НКО, выполняющим функции иностранного агента;
- юридико-лингвистическая неопределенность в используемых терминах, регулирующих деятельность НКО – употребление неустоявшихся двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, которые в свою очередь негативным образом отражаются на имидже и репутации НКО, занимающихся защитой прав и свобод человека.

В завершение к вышесказанному важно добавить, что июне 2014 года был принят закон, внесший изменения в Закон № 7-ФЗ, согласно которому расширен перечень оснований для проведения внеплановых проверок НКО, а также предусмотрена возможность принудительного включения НКО Минюстом в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента. Данные изменения предоставили еще ряд необоснованно широких полномочий органам государственной власти по вмешательству в деятельность некоммерческих организаций. К настоящему моменту Минюст принудительно включил в соответствующий реестр 13 НКО (всего в реестре сейчас 14 НКО). Принудительное включение в реестр лишает в целом НКО права на защиту, поскольку в ряде случаев это процедура происходит в период обжалования НКО действий и решений прокуратуры и Минюста о признании их деятельности политической, а самих этих организаций в

качестве НКО, выполняющих функции иностранного агента. Над НКО, включенными в этот реестр, висит угроза привлечения к административной ответственности с серьезными штрафами за неупоминание «иностранного агента» в публикациях и непредоставление вовремя в Минюст требуемых законом документов и сведений.

Все вышеизложенное свидетельствует о несоответствии указанных положений Закона № 7-ФЗ требованиям статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которой осуществление права на свободу объединений 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. Положения данного закона также не соответствуют требованиям части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Указанные выше положения российского законодательства, существенным образом осложняющие деятельность некоммерческих организаций, не содержат в качестве своего обоснования ни одного из перечисленных выше оснований необходимости ограничения права граждан на свободу объединений.

Идеи подобных законодательных изменений получают все большее распространение в странах участниках ОБСЕ и создают новые риски для реализации права на свободу ассоциаций. Представляется важным в рамках ОБСЕ именно сейчас уделить особое внимание и предпринять практические шаги, гарантирующие невозможность принятия подобных необоснованных законодательных ограничений и отмены их в тех странах, где они уже были приняты.