

## **Положение НПО и свобода объединений в России: последние тенденции**

*Материалы для консультаций Россия-ЕС по правам человека, Брюссель, 25 мая 2009 г.*

Положение неправительственных организаций (НПО) и обеспечение свободы объединений в России во второй половине 2008 – первой половине 2009 годов характеризовалась двумя взаимодополняющими тенденциями:

- снижение ограничительного и карательного характера применения законодательства о НПО и
- публичное признание Президентом Медведевым негативного влияния законодательства о НПО 2006 года и его готовность обсуждать и вносить поправки в законодательство о НПО, выраженные во время его диалога с НПО весной 2009 г.

### **Применение нового закона об НПО: новые тенденции**

Снижение ограничительного и карательного характера применения законодательства об НПО во второй половине 2008 – первой половине 2009 годов выразилось в значительном уменьшении случаев давления и преследования НПО в процессе рассмотрения заявлений на регистрацию, во время проверок, объявления предупреждений и других видов взаимодействия между государственными контролирующими органами и НПО. Ограниченное число случаев давления и преследования НПО наблюдалось со стороны не столько органов, специализирующихся на контроле НПО, сколько со стороны других властных структур: прокуратуры при «анти-экстремистских» расследованиях (как например в случае Санкт-Петербургского «Мемориала» осенью 2008 – весной 2009 годов), ФСБ (в случае «Дронта» в Нижнем Новгороде) или налоговых органов. Недружественное обращение с НПО невысокой степени интенсивности со стороны местных органов управления на региональном уровне продолжалось, не достигая при этом уровня кампании против НПО, характерного для предыдущих лет. Единственный регион, где ситуация с НПО не улучшилась – это Северный Кавказ, в котором правозащитные и другие НПО сталкиваются с постоянным давлением со стороны властей и правоохранительных органов.

В то же время угрозы, физические нападения и убийства активистов НПО, а также юристов, лидеров профсоюзов и журналистов, продолжились в атмосфере полной безнаказанности, при этом количество и уровень тяжести преступлений даже увеличились. Этот фактор играл наиболее негативную и опасную роль в положении НПО в последний период.

Относительное, но все же очевидное смягчение государственного контроля над НПО за последнее время можно объяснить двумя причинами. Первым фактором являются изменения в структуре Федерального правительства в мае 2008 г., связанные с назначением Владимира Путина премьер-министром. Эти изменения включают в себя передачу функций регистрации и контроля за НПО от Федеральной регистрационной службы Министерству юстиции. В течение нескольких месяцев переходного периода с мая по сентябрь 2008 г. проверок НПО вообще не проводилось. Этот положительный факт, тем не менее, сопровождался отсутствием регистрации НПО и регистрации изменений уставов существующих НПО и других, неуставных, документов, когда это было им необходимо, что создало серьезные проблемы для многих организаций. Кроме того, был фактически прекращен диалог экспертных и

правозащитных НПО с отдельными чиновниками Федеральной регистрационной службы, касающийся изменений правил проверок НПО и ежегодной отчетности НПО; этот диалог пришлось начинать фактически заново с новыми чиновниками из Министерства юстиции.

В сентябре, после окончания переходного периода, Министерство юстиции не начало активных проверок НПО. Большинство персонала министерства в Отделе контроля НПО составляли новые сотрудники, и необходимость их обучения в новой области может служить объяснением этому факту. Тем не менее, могут существовать и более серьезные причины отсутствия агрессивного применения закона, а именно отсутствие враждебной риторики со стороны правительственных чиновников в отношении НПО в этот период, что сильно разнится с предыдущими годами; неопределенность правоприменителей по отношению к государственной политике по отношению к НПО при новом Президенте; и ожидания возможной либерализации, исходящей от Медведева.

Достаточно интересно, что весной 2009 г. Министерство юстиции решило не объявлять статистику по применению закона к НПО, в отличие от предшествующей практики Регистрационной службы, указав процесс переход от Федеральной регистрационной службы в качестве причины. Поэтому мы не можем сравнить данные прошлых лет по регистрации НПО, результатам проверок НПО, найденным «нарушениям» закона об НПО, официальным предупреждениям, вынесенным НПО, приостановлениям или ликвидациям НПО. Тем не менее, очевидно, что вторая половина 2008 г. и первая половина 2009 г. принесли заметное ослабление ограничений на деятельность НПО. В результате в целом положение НПО улучшилось.

В марте 2009 г. Министерство юстиции приняло свои первые нормативные акты в области законодательства об НПО в связи с принятием полномочий по регистрации и наблюдению за НПО от Федеральной регистрационной службы в сентябре 2008 г. Эти были требования и правила при проведении регистрации, а также требования, правила и процедуры проверок НПО. Эти два документа существенно отличаются между собой. Новый регламент проверок НПО представляет собой существенное улучшение по сравнению с предыдущим актом. Он отражает многие рекомендации и предложения из числа тех, что были представлены самими НПО. Проект документа был рассмотрен Рабочей группой по административной реформе при Российском правительстве, где НПО имели возможность представить свою точку зрения; Министерство опубликовало окончательную рабочую версию регламента на своем веб-сайте и принимало комментарии от заинтересованных сторон. Следует отметить, что недавнее законодательное снятие избыточных «административных барьеров» с малого бизнеса, включая проверки контролирующими органами, принятое при большой поддержке Президента Медведева, помогло использовать его как пример для требования похожих изменений в отношении НПО. Второй нормативный документ о правилах и требованиях к регистрации НПО, напротив, не прошел через общественную дискуссию, не был рассмотрен Рабочей группой по административной реформе, и, что не удивительно, не сильно отличался от предыдущего акта в этой области. Фактически в некотором смысле он даже стал более ограничительным. В начале 2009 г. Министерство юстиции также пообещало принять в ближайшее время новую, более простую и понятную форму годовой отчетности НПО, но до сих пор не смогло этого сделать, в результате чего НПО должны подать 15 апреля 2009 г. годовые отчеты согласно старым формам, которые подвергались сильной критике за требования избыточной информации и непонятные вопросы. В целом позиция Министерства юстиции осталась неясной и противоречивой, в то время как его практика применения закона стала менее карательной и репрессивной, чем при Федеральной регистрационной службе.

### **Признание Президентом наличия проблем и его обещания изменить закон**

10 февраля 2009 г. Президент Медведев публично объявил о возобновлении работы Президентского совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам

человека. Есть широко распространенное мнение, что новый состав Совета – это большой шаг вперед по сравнению с таким Советом при Владимире Путине. В новом составе фигурируют несколько ведущих деятелей в области прав человека и заметных критиков правительства. В ходе объявления о возобновлении работы Совета Дмитрий Медведев сказал, что он хочет выслушивать критические замечания и отметил, что обсуждение закона об НПО является для него приоритетным при работе с Советом.

15 апреля Совет провел свою первую встречу с Президентом Медведевым в Кремле. Во время трехчасового заседания трудное положение НПО, критическое оценки закона об НПО 2006 года и необходимость безотлагательных перемен отмечались многими членами Совета. В частности, они настаивали на создании рабочей группы для выработки предложений о поправках в закон, которая бы включала в себя членов Совета, представителей Администрации Президента и заинтересованных министерств. По словам членов Совета, в идеале предложения о поправках в закон 2006 года, касающиеся регистрации, контроля и отчетности, должны быть внесены в Государственную думу до конца весенней сессии парламента. Члены комиссии особенно настойчиво просили о том, чтобы Президент Медведев лично внес поправки, что стало бы мощным политическим сигналом о кардинальном изменении государственной политики по отношению к НПО. Следующим этапом, предположительно осенью и зимой, могла бы быть более глубокая реформа законодательной базы в области НПО, направленная на становление такого законодательства, которое бы создало благоприятную атмосферу для формирования гражданского общества и свободной деятельности НПО.

Президент Медведев отреагировал на эти предложения достаточно позитивно. Фактически некоторые из его высказываний на встрече 15 апреля прозвучали более сильно, чем ожидалось, включая закон об НПО и ситуацию с НПО. Вот некоторые цитаты из комментариев Дмитрия Медведева на предложения от членов Совета:

- «Понятно, что работается вам непросто, есть масса случаев, когда деятельность неправительственных организаций ограничивается без достаточных на то причин. Конечно, это связано и с тем, что, собственно, в деятельности некоммерческих организаций, в деятельности неправительственных организаций многие чиновники видят и угрозу для своего безраздельного правления. Так, наверное, не только у нас, но у нас в этом смысле есть свои достаточно тяжёлые исторические традиции, которые по сей день достаточно активно сказываются на взаимоотношениях между властью и гражданским обществом, между властью и неправительственными организациями.»
- «Хотел бы специально акцентировать внимание на такой довольно прописной истине о том, что у власти и у правозащитников огромное поле для взаимодействия, и нам только нужно правильным образом расходовать силы. Кроме того, не секрет, что представление о правозащитной деятельности в нашей стране сильно искажено. Это связано и с нашей историей, и с определёнными идеологическими построениями. Здесь нужно понимать одну простую вещь – защитой прав должно заниматься само государство, защитой прав должны заниматься люди, которые хотят этим заниматься. Таким образом, в результате совместной деятельности, может быть, удастся добиться лучших результатов.»
- «Я думаю, что какие-то изменения в нем [в законе об НПО] возможны, а какие-то даже и необходимы. ... Он создал определённый негативный тренд восприятия НПО, и с этим я не могу не согласиться, потому как в результате его применения у значительной части чиновников, что, на мой взгляд, просто опасно, возникло ощущение, что любые неправительственные организации – это враги государства, с которыми нужно бороться, чтобы через них не просочилась какая-нибудь зараза, которая подорвёт устои нашего строя. А такой цели никто не преследовал, она и не может преследоваться.»

- «Я согласен, что нам нужно пересмотреть законодательную базу в области НПО в нашей стране. Я дам поручение Администрации рассмотреть ваши предложения. Очевидно, что в тех предложениях, которые воплотились в закон 2006 года, тоже были рациональные вещи какие-то. Значит, всего отбрасывать не следует, но посмотреть критическим взором на практику применения этого законодательства с учётом того, о чём вы говорили, и того, что я сейчас сказал, я думаю, следует. И такое поручение я Администрации и Правительству дам.»

Уже через несколько дней после заседания 15 апреля были проведены неформальные встречи между членами Президентской администрации и Министерства юстиции, с одной стороны, и представителями Совета, с другой. Обсуждались возможные направления и масштаб поправок. 8 мая Президент подписал указ о создании специальной рабочей группы, задачей которой является подготовка предложений Президенту о поправках в законодательство об НПО в течение 20 дней. Группа включает в себя представителей Совета (только один из них происходит непосредственно из среды НПО, Юрий Джибладзе), двое чиновников высокого ранга из Администрации президента, заместитель Министра юстиции, главы комитетов Государственной думы и Совета Федерации, и один член Общественной палаты. Позднее в комиссию были включены еще два правительственных чиновника: из Министерства экономического развития и Департамента налогов Министерства финансов. Рабочую группу возглавил никто иной, как первый заместитель Главы президентской администрации Владислав Сурков, который, как считается, является главным архитектором путинской концепции «суверенной демократии», автором основных изменений внутренней политики, направленных на ослабление демократических институтов и свобод, включая ограничительную политику правительства по отношению к НПО, начиная с 2005 г. Многие наблюдатели не знают, как интерпретировать этот факт. Рабочая группа контролируется государственными чиновниками, в то же время представительство НПО ограничено. Потенциальная и достаточно реальная опасность состоит в том, что будут приняты только символические изменения, которые не приведут к реальному улучшению, но будут использованы для имитации, как это много раз случалось в истории России за последнее время.

Тем не менее, уже достигнут некоторый прогресс. Группа уже встречалась дважды, рассматривала предложения Совета, призванные существенно упростить процесс регистрации НПО и сделать его более понятным, ограничить полномочия контролирующих органов во время проверок и перейти от обременительной отчетности государству к отчетности перед обществом, сделав НПО более прозрачными и подотчетными обществу. Результат неоднозначен: группа согласилась на ограниченное число предложений, связанных с определенными улучшениями, но отказалась рассматривать другую часть предложений Совета, которая могла бы привести к более глубоким изменениям и серьезным улучшениям. Координатор группы г-н Сурков заявил, что вторая часть предложений требует большего времени на рассмотрение соответствующими министерствами, что невозможно успеть сделать перед истечением срока, когда Рабочая группа должна представить предложения Президенту. Есть некоторая вероятность, что Президент сам будет представлять поправки, поэтому задержка недопустима. Трудно сказать, является ли заявление В.Суркова правдивым объяснением или только способом избежать более глубоких поправок. Тем не менее, представителям Совета в Рабочей группе удалось настоять на рассмотрении второй части предложений в первой неделе июня, и если Группа придет к согласию по некоторым из них, предложения могут быть внесены в Думу вскоре после этого, чтобы успеть ко второму чтению.

## **Выводы**

Если Президент действительно сам внесет поправки, это будет сильным политическим сигналом и большим шагом вперед. Очевидно, Президент Медведев должен проявить

осторожность, чтобы не показаться слишком активным ревизионистом наследия Владимира Путина слишком быстро – в том случае, конечно, если он хочет заниматься пересмотром этого наследия. Необходимы будут дальнейшие шаги, направленные на систематическое совершенствование законодательства об НПО и изменение курса государственной политики по отношению к НПО. Совет по гражданскому обществу и правам человека будет продолжать активные действия, чтобы сделать этот процесс устойчивым и необратимым.

### **Рекомендации**

Европейские партнеры Российской Федерации могли бы помочь этому позитивному процессу, выразив свою поддержку этим многообещающим изменениям и поощряя дальнейшие шаги по развитию благоприятной правовой среды для НПО, построению отношений государством и НПО на основе сотрудничества и признания государством независимости НПО и фундаментальной важности свободы объединений для успешного участия российских граждан в развитии российского общества.

Европейские партнеры могут также предложить российскому правительству использовать свой опыт в формировании законодательства об НПО, развитии различных форм диалога между правительством и НПО, анализе роли НПО в различных областях и механизмах, гарантирующих свободу объединений. Это может быть реализовано как с привлечением межправительственных институтов наподобие органов Европейского Союза и Совета Европы, так и через двустороннее сотрудничество.