

УДК 34.03

К вопросу о причинно-следственной связи появления в отечественном законодательстве нормы о «иностранных агентах»

Андрей Геннадьевич Марутин

Сочинский институт Российского университета дружбы, Российская Федерация
354348, Сочи, Адлерский район, ул. Куйбышева, д. 32
Кандидат юридических наук, старший преподаватель.
E-mail: antony-69@yandex.ru

Аннотация. В статье на основе анализа отечественного и зарубежного законодательства, а также ранее опубликованных материалов в СМИ сделана попытка проанализировать деятельность отечественных некоммерческих организаций и причинах принятия правовой нормы регулирующей деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранного агента».

В статье рассматривается деятельность отдельных некоммерческих организаций с позиций действующего Федерального закона о НКО.

Ключевые слова: некоммерческая организация; благотворительный фонд; иностранный агент.

Введение. По данным Министерства юстиции на территории России в настоящее время работает порядка 672 тысяч некоммерческих неправительственных организаций. Порядка 70 тысяч организаций осуществляют свою деятельность в политике, исследовательской работе социальных отношений [1]. Если предположить, что в каждой организации работает на постоянной основе два человека, то путем простого сложения получается, что в данном секторе общества задействовано около 120000 человек. С учетом уровня образования, политической, социальной активности этой части общества, то можно утверждать, что уровень влияния на формирование мнений и настроений в обществе у некоммерческих общественных организаций велик. И это подтверждает статистика, россияне достаточно активно пользуются услугами НКО и НПО, в год количество обращений в эти структуры составляет примерно 12–13 % населения страны. С учетом того что в этой сфере работает и к услугам данных обращается наиболее активная часть общества, то соответственно интерес к ней проявляет власть и наши зарубежные в основном западные партнеры.

Обсуждение. В любом обществе деятельность общественной организации, которая затрагивает интересы национальной безопасности, суверенитета государства, не может, как минимум вызывать беспокойство, а как максимум государство в лице своих законодательных и правоприменительных институтов ограничивает, или запрещает опасную деятельность.

Именно с учетом защиты национальных интересов в 2012 году Государственная Дума внесла поправки в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» [2]. Внесенные поправки вызвали резко отрицательную реакцию в Европейском Союзе и США. Наши партнеры, критикуют руководство России, с позиций того, что данный закон не способствует развитию гражданского общества и определенно мешает интеграции России с Европейским Союзом.

31 января 2013 года, НПО Хьюман Райтс Вотч (HRW) выпустила и презентовала свой ежегодный Всемирный доклад о состоянии прав человека. В рамках презентации этого доклада Хью Уильямсон, Директор отдела Хьюман Райтс Вотч по Европе и Центральной Азии высказался следующим образом: «Этот год стал худшим для прав человека в России за всю ее новейшую историю. Российское гражданское общество в условиях сужающегося жизненного пространства как никогда остро нуждается в поддержке» [3].

Видимо для исправления сложившейся ситуации в 2013 году одиннадцать Российских представителей некоммерческих организаций, которые в соответствии с Законом получили статус иностранного агента, обратились с жалобой в ЕСПЧ.

Заявители утверждают, что настоящая жалоба затрагивает системную проблему состояния прав человека в России, и просят Суд указать конкретные меры, которые должны быть приняты руководством России для исправления ситуации. И предпринять все

необходимые законодательные и иные меры для того, чтобы права, гарантированные Конституцией, не нарушались [4].

Какие же причины вызвали необходимость принятия Закона об «иностранных агентах» и почему со стороны США и ЕС такое негативное отношение к данному закону?

Чтобы разобраться в данной проблеме необходимо обратиться к нашей недавней истории, когда в 1990-х – 2000-х годах в России начало складываться правозащитное движение. В основу, которого были положены такие благородные мотивы как: защита прав человека, развитие институтов гражданского общества. Нужно сказать, что многие организации проводят очень важную работу, в частности Фонд «Защиты дикой природы» в сложные девятые годы оказывал материальную помощь заповедникам.

Но, к сожалению были есть отрицательные примеры в частности по данным Антитеррористического комитета России в оказании финансово-материальной помощи бандитскому подполью на Северном Кавказе в девятые годы было задействовано более 60 международных исламских организаций, порядка 10 банковских групп, это такие организации как «Сакира Интернэшнл», «Братья мусульмане», «Исламский мир», «Джамама-ат-и-ислами», «Аль-Харамейн», «Хезбут-Тахрир». Финансирование бандитского подполья осуществлялось этими организациями через сеть некоммерческих организаций зарегистрированных в России [5].

В период второй Чеченской компании 1999 – 2003 годы наши Европейские партнеры не двусмысленно дали понять, на чьей они стороне и чьи права они отстаивают. В этот период на Северном Кавказе высокую активность проявили такие международные неправительственные организации как: «Помощь Германии», «Датский совет по беженцам», «Норвежский совет по вынужденным переселенцам», Германская организация «Help». «Агентство по освобождению адвентистов». Вопрос, где мусульманских республиках Северного Кавказа, это агентство освобождало адвентистов?

В настоящее время в формировании антиобщественных настроений западные фонды активно используют образовательный фактор. Через сеть НКО и НПО они осуществляют большую образовательную деятельность в таких серьезных направлениях как религиозное обучение и гуманитарные науки. В этой деятельности существует два стратегических направления. Одни фонды спонсируют обучение исламской молодежи за рубежом в салафитских центрах. Другие осуществляют в России просветительскую атеистическую пропаганду. Здесь основной упор делается на русскую молодежь. Цель такой просветительской работы разжечь недоверие между двумя крупными конфессиями православными и мусульманами. Осуществлять разрушение православной и мусульманской общин через дискредитацию представителей церкви (например, компания в Интернете направленная против Патриарха Кирилла).

Результатом подобной просветительской деятельности становится антисоциальная деятельность отдельных психически неустойчивых граждан например, Степан Комаров расстрелявший из помпового ружья служителей церкви и прихожан в Южно-Сахалинске 9 февраля 2014 г. Когда его задержали, он заявил, что ненавидит христиан и церковь.

Такая же огромная работа проводится в отношении мусульманской общины России.

Вся выше перечисленная деятельность строится на достаточно серьезном идеологическом и финансовом фундаменте.

Казалось бы, учение свет, а не учение тьма – одни «компетентные» люди учат других «некомпетентных» основам культуры и религии, свободе выражения своего отношения к религии (например, PussyRiot) правам человека и гражданина, оказывая юридическую помощь и консультации.

Но в обществе все чаще звучит вопрос – кто выступает в роли «прогрессивного педагога», на какие деньги осуществляется процесс обучения, и кто заказчик? Попробуем, проанализировав некоторые факты, уже неоднократно излагавшиеся в прессе и сети Интернет ответить на поставленные вопросы.

Из множества зарегистрированных на сайте министерства юстиции некоммерческих организаций проанализируем деятельность следующих автономных некоммерческих организаций: «Ресурсный правозащитный центр» (РПЦ) и «Центр содействия демократии и правам человека «Геликс».

Согласно официально заявленным учредительным документам, Ресурсный правозащитный центр оказывает правовую поддержку некоммерческим

неправительственным организациям и инициаторам их создания. Юристы организации проводят консультации по правовым аспектам деятельности НКО, содействуют в регистрации, помогают при подготовке документов к проверкам и годовой отчетности, проводят правовой аудит, оказывают досудебную и судебную защиту нарушенных прав на объединение. Проводит консультации в среде правозащитных организаций на тему обеспечения «демократических условий» проведения выборов в России. Для этого в рамках проекта «Межрегиональная электоральная сеть поддержки» готовят «наблюдателей» из представителей общественных объединений на все российские выборы. Причем, реализация этих проектов осуществляется при непосредственном участии известной Ассоциации в защиту прав избирателей «Голос», финансирует которую Национальный демократический институт США (НДИ) [6].

Проект, которым занимается «Ресурсный правозащитный центр» - «Продвижение демократии в сельской местности и малых городах России». Специалисты РПЦ проводят «просветительские» мероприятия по выборной тематике в малых городах и сельских поселениях Саратовской области. Учтв центре как организовывать акции протеста по любому поводу, причем, накануне и после выборов, заведомо не соглашаясь с их результатами. В рамках проекта реализуются следующие направления подготовки: «Повышение эффективного профессионализма российских НПО через оказание им правовой поддержки», «Повышение профессионализма инициативных групп и молодых НКО», «Правовая и судебная поддержка неправительственных организаций и инициативных групп». Основными целями этих проектов является вовлечение российской молодежи в протестную активность. Например, в декабре 2010г. в г.Санкт-Петербурге состоялась межрегиональная конференция «Законодательство и гражданское общество: проблемы и перспективы», организатором которой выступил «Ресурсный правозащитный центр» при финансовой поддержке Национального фонда в поддержку демократии – NED, Генерального консульства Королевства Нидерландов в г. С.-Петербурге и Гуманитарного агентства «Датская церковная помощь».

С российской стороны участие в мероприятиях приняли представители «Ресурсного правозащитного центра» и его подразделений. Лекторы, выступавшие перед участниками конференции, делали акцент на то, что российские правозащитные НКО в ближайшей перспективе должны быть сосредоточены на подготовке массовых обращений в Европейский суд по правам человека по любым фактам нарушений прав и свобод проживающих в российских регионах граждан. Так же обсуждались методы организации протестных акций [7].

В рамках любого подобного семинара организаторы стараются провести анкетирование делегатов о проблемных вопросах в их регионах, недостатках в деятельности органов местной исполнительной власти, социальных проблемах (низком уровне зарплат, росте безработицы, отсутствии необходимого количества детских садов и т.д.).

Таким образом, весь собранный, абсолютно легально, материал о ситуации «на местах» поступает для анализа в адрес заказчика – конкретный зарубежный фонд. Далее на основе полученных материалов делаются доклады о нарушении прав человека в России.

Заказчик в лице руководства ЕС и США формулирует цель и определяет задачи перед крупными организациями, например фонд «Голос», который координирует работу мелких НКО через сеть региональных представителей. С помощью подобной сети в Россию продвигают образовательные проекты, финансируемые такими крупными фондами как: Комиссия Европейских сообществ, Канадский фонд местных инициатив, Национальный фонд в поддержку демократии.

В этой не простой ситуации на наш взгляд нужно обратиться к опыту наших европейских и американских партнеров.

Так, в США закон «Foreign Agent Registration Act» сокращенно FARA о регистрации иностранных агентов был принят в 1938 году по предложению сенатора от штата Массачусетс Маккормака. После войны закон неоднократно менялся, наиболее существенные поправки были внесены в 1966 и 1995 годах. Поправки 1966 года перенесли акцент с запрета пропаганды нацизма на политическое лоббирование и значительно сузили понятие «иностраный агент», увеличив бремя доказывания для прокуроров. Для того, чтобы внести какую-либо организацию или физическое лицо в реестр FARA, правительство США должно доказать, что они действуют «по приказу, по просьбе, под руководством или под контролем иностранного принципала» (заказчика) и занимаются «политической деятельностью

в интересах иностранного принципала», в том числе представляя «интересы иностранного принципала перед ведомствами или официальными лицами правительства Соединенных Штатов» [8].

В данном случае основными критериями являются доказательства подконтрольности иностранному заказчику и представления его интересов.

Среди юридических лиц, зарегистрированных в США в качестве «иностранных агентов», – Туристическое бюро Нидерландов, «Туризм Швейцарии» и прочие подобные структуры, функции которых сводятся к представлению интересов соответствующих стран в Америке.

Но так ли все идеально с точки зрения правоприменительной практики? Да действительно статистика говорит, что американская фемида не добилась серьезных побед, но возможно потому и не было побед, так как не было и противника. В странах социалистического лагеря не ставилась задача создания на территории США сети НКО с целью дестабилизации политического режима. И после победы в холодной войне у США не было вероятного противника, которому была бы по плечу соответствующая задача.

Формулировка прописанная в законе FARA, всеобъемлющая, под нее подпадает любая экономическая, социальная, общественная, образовательная, культурная деятельность. Американская норма прописывает подробные многостраничные формуляры с вопросами, на которые иностранное НКО обязано отвечать не только при регистрации, но и каждые 6 месяцев впоследствии.

Первичная регистрация подразумевает ответы на шесть страниц вопросов: полная информация об организации, включая всех сотрудников, описание всей деятельности, а не только деятельности в интересах иностранного принципала, структуры собственности.

Обязательными позициями при заполнении анкеты является информация о средствах и ценных предметах полученных от иностранного принципала. Информация на что были потрачены средства с указанием получателей. Распространяемые информационные материалы – в каких средствах массовой информации размещены, какими способами распространяются, кто участвует в распространении – включая посредников.

В Американский закон встроен очень удобный механизм сбора данных: сама иностранная организация обязана в течение 48 часов направлять в министерство юстиции копии всех своих информационных материалов и переписки с официальными лицами США и американскими СМИ. Таким образом, регулирующий орган снимает с себя огромную нагрузку по мониторингу и сбору данных о работе зарегистрированных агентов и получает еще один предлог для наказания за неисполнение буквы закона. Факт регистрации в качестве иностранного агента означает согласие с проверками – периодичность, которых не оговаривается и не планируется. В законе прописана обязанность иностранного агента, представлять все документы и записи, связанные с его деятельностью, по первому требованию для инспекции [9].

Американский закон, принятый в 1938 году, для противодействия германской пропаганде - отлично функционирует до сих пор, и его в ближайшее время не планируют отменять.

Во Франции вопросы финансовой поддержки некоммерческих организаций из-за рубежа посредством «грандов» регулируется гражданским кодексом. Где «гранды» рассматриваются как имущество, полученное в результате дарения или завещания, что предполагает обязательную государственную регистрацию подобной сделки. Соответственно все средства, которые грантодатель перечисляет на счет организации, подлежат обязательному учету. От министерства юстиции в руководстве фонда должен быть представлен чиновник осуществляющий надзор за деятельностью организации имеющей источники финансирования из-за рубежа [10].

Ничего из вышеперечисленных позиций в отечественном законе нет. В то время как с учетом событий проходящих в Украине он обязан быть строже американского - чтобы соответствовать российской реальности.

С позиций отечественного правоприменения, НКО со статусом «иностранного агента» должна отвечать двум критериям: во-первых, получать иностранное финансирование, во-вторых участвовать в «политической деятельности». В Законе об «иностранных агентах» используется определение «политическая деятельность», которое ассоциируется с термином «политическая акция», что правоприменителем понимается как воздействие на общественное мнение в целях изменения «государственной политики». А поскольку такие дефиниции как «политическая акция» и «государственная политика» в законе не определены, противники

закона полагают, что оспариваемая норма допускает произвольное применение и злоупотребления, предоставляя государственным органам неоправданно широкую свободу усмотрения при решении вопроса о том, что является политической деятельностью.

Но, на самом деле противников Закона об «иностранных агентах» не устраивает сама возможность получить определение «иностранного агента», поскольку это словосочетание вызывает крайне негативные ассоциации у большинства Русского населения. Потому как «иностранного агента» для большинства населения нашей страны это «шпион» или даже «предатель».

Все материалы, издаваемые внесенной в реестр НКО, должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы НКО – иностранным агентом. В таком контексте способность эффективно выполнять свои функции по обличению правящего режима становится крайне затруднительной.

Именно по этой причине организации, финансируемые из-за рубежа последовательно используя свои возможности в ЕСПЧ, отстаивают «неполитическую» деятельность, оказывая тезис о том, что их деятельность носит правозащитный и образовательный характер, но не политический.

В этом случае, становится понятна позиция заведующей кафедрой публичной политики НИУ-ВШЭ, профессора Н. Беляевой, которая утверждает, что закон об «иностранных агентах»: *«разрушает прежде установленные признаки различия «политического» и «неполитического» через привязку к субъекту деятельности, разрушает логику и нормативную практику разделения коллективных общественных субъектов на «политические партии» и «неполитические объединения» и пытается придать нормативный характер самому понятию «политическая деятельность»* [11].

Но парадокс ситуации в том, что иностранные фонды являющиеся спонсорами российских НКО денег ни на какую другую деятельность, кроме преследующей политические цели, не дают. Для ЕС, США и их «частных» фондов гражданское общество других стран может быть только инструментом политического давления, иначе оно не представляет интереса.

В настоящее время существует ассоциация частных международных фондов, финансирующих проекты в области мира и глобальной безопасности «Peace and Security Funders Group» [12]. В состав ассоциации входят шестьдесят с лишним членов, в том числе и широко известные «Открытое общество» Сороса, Фонд Форда, Фонд Макаруров, Фонд Стюарта Мотта.

Дважды в год ассоциация организует семинары и конференции в Вашингтоне, в ходе которых проводятся совещания с высокопоставленными представителями различных американских ведомств. Целью таких совещаний, является, во-первых, понять изменяющийся ландшафт, возможности и вызовы, стоящие перед ЕС и США. Во-вторых, выработать стратегии и методы, чтобы ответить на эти возможности и вызовы;

Подобные собрания – высокоэффективный механизм согласования внешнеполитической деятельности между государством и спонсорами некоммерческих организаций.

Официальная позиция Брюсселя и Вашингтона это финансирование социальных проектов – в сфере здравоохранения, образования, культуры, самоуправления, экологии, материнства и детства – приносит столь же эффективный результат, что и финансирование политических проектов – партий, наблюдателей на выборах. В американской военно-политической доктрине существует тактика «завоевания сердец и умов». Она ставит целью заручиться симпатиями населения противника и «перетащить» людей на свою сторону.

По объему американского финансирования наша страна с девятой по размеру экономикой в мире получает от США помощь на сумму 379 миллионов долларов, что поставило ее на 20 место между Египтом и Демократической Республикой Конго. Партнеры России по БРИК – Бразилия, Индия и Китай – не входят в число 25 главных получателей американской помощи, несмотря на то, что у них гораздо более высокий уровень бедности [13].

Наши американские партнеры уже перестраивают свои каналы финансирования с учетом новых российских реалий. Во время визита в Общественную палату посол США Майкл Макфол сделал примечательное заявление. Он сказал, что средства Агентства США по международному развитию, которые не были использованы в связи с закрытием офиса в Москве, будут переданы Национальному фонду поддержки демократии. НФД – это столь же крупный, и столь же государственный канал финансирования гражданского общества, что и агентство. То есть «инвестировать» продолжают, но «с другого входа». Канал будет непрямым, поскольку основные

подразделения НФД в России - Международный республиканский институт и Национальный демократический институт - переехали соответственно в Польшу и Литву, Таким образом, деньги в Россию будут приходить не из Вашингтона, а из Варшавы и Вильнюса. Однако от перемены мест слагаемых сумма выделяемых «на Россию» средств не изменится.

Примечания:

1. Беляева Н.Ю. Политико-правовая экспертиза применимости понятия «политическая деятельность» к функционированию общественных объединений в Российской Федерации. М., 2012.
2. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранного агента» N 121-ФЗ от 20 июля 2012 г.
3. Гражданский кодекс Франции. CodecivildesFrancais. М., Инфотропик Медиа. 2012.
4. http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_Agents_Registration_Act.
5. <http://minjust.ru/ru/activity/nko>.
6. http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/russia_ru_2.pdf // Всемирный доклад HRW.
7. www.genproc.gov.ru.
8. <http://nac.gov.ru/links.html>.
9. <http://www.hrcspb.ru/page/page44.html>.
10. <http://peaceandsecurity.org>.
11. http://www.stoletie.ru/rossiya_i_mir/kak_trudno_byt_agentom_v_amerike_621.htm.

UDC 34.03

The Cause and Effect Relationship for the Emergence of Regulations Pertaining to “Foreign Agents” in National Legislation

Andrey G. Marutin

Sochi institute Peoples Friendship University of Russia, Russian Federation
354348, Sochi, Kuibyshev St., 32
PhD, Senior Lecturer
E-mail: antony-69@yandex.ru

Abstract. The article analyses national and foreign legislation as well as various materials published in the media to attempt to analyse the activities of national non-profit organizations and the reasons for passing a law regulating the activities of non-profit organizations which perform the functions of a “foreign agent”.

The article examines the activities of several non-profit organizations from the standpoint of the current Federal law on NGOs.

Keywords: non-profit organization, charitable foundations, foreign agent.