

---

# СВОБОДА СОЗДАНИЯ ОБЪЕДИНЕНИЙ

ДОКЛАД ЗА 2007 ГОД

---

Издание осуществлено в рамках проекта  
**«Создание межрегиональных сетей НКО в защиту свободы ассоциаций»**,  
реализуемого при финансовом содействии Европейского союза



Автор — Ольга Гнездилова,  
Межрегиональная правозащитная группа — Воронеж / Черноземье

**Взгляды и мнения, высказанные в данной брошюре,  
не обязательно отражают позицию Европейского союза**

---

18 апреля 2006 г. вступило в силу новое законодательство, радикально меняющее положение неправительственных организаций (НПО) в России. Законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» появился осенью 2005 г. и уже 10 января 2006 г. был подписан президентом. Новое законодательство вызвало обеспокоенность международных структур и правозащитных организаций, поскольку заметно ужесточало положение НПО и содержало неоднозначные формулировки.

Разработке и принятию законодательства предшествовали негативные высказывания президента В. Путина<sup>1</sup>, которые позже были подхвачены многими политиками<sup>2</sup>. НПО обвиняли в получении

<sup>1</sup> «В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов, при этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными», — из Послания Президента РФ Федеральному собранию, 26 мая 2004 г. (URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml>).

<sup>2</sup> Руководитель ФСБ России Н. Патрушев: «В арсенале иностранных спецслужб есть практика использования НПО, как для добывания разведывательной информации, так и в качестве инструмента оказания скрытого влияния на политические процессы. Существует также угроза финансирования через возможности отдельных иностранных НПО фактически подрывной деятельности против России. Эта угроза зачастую исходит от международных террористических организаций, которые используют НПО в собственных интересах, в частности, для финансовой поддержки бандформирований на Северном Кавказе. Все это мы учитываем при организации нашей контрразведывательной деятельности» (Патрушев: «Мы не против НПО, но пусть действуют правомерно» // 10.10.2007. URL: <http://newsru.com/russia/10oct2007/razvedka.html>).

---

нии иностранного финансирования, организации оранжевой революции и поддержке терроризма.

Несмотря на то, что целью радикального изменения законодательства стала «защита интересов Российской Федерации», за полтора года проверяющими органами не было выявлено ни одной организации, финансирующей терроризм или иным образом угрожающей безопасности государства. Напротив, органы регистрации проверили и закрыли тысячи региональных организаций, никогда не получавших иностранного финансирования и выполнявших важные социальные функции.

С изменением законодательства у НПО в России появились существенные проблемы во взаимоотношениях с Федеральной регистрационной службой РФ (ФРС) в пяти сферах: регистрация НПО; регистрация изменений устава и других изменений; проверки и контроль за деятельностью НПО; новая отчетность НПО перед ФРС; исключение НПО из реестра юридических лиц.

На 2007 г. пришелся пик давления со стороны управлений ФРС на НПО.

## **Регистрация НПО**

По словам начальника Управления методического обеспечения и контроля в сфере государственной регистрации и деятельности некоммерческих организаций Росрегистрации А. Степанова, «процент отказов в государственной регистрации сократился с 17% в апреле до 14% в декабре 2007 года. За январь — ноябрь 2007 года в регистрации было отказано 10 029 НПО»<sup>3</sup>. В то же время в некоторых регионах этот процент значительно выше общероссийского. Так, в УФРС по Ростовской области за девять месяцев 2007 г. поступило 559 заявлений о регистрации НПО, отказано было 141, т. е. 25%<sup>4</sup>. За январь — сентябрь 2007 г. УФРС по

<sup>3</sup> Выступление А. Степанова на заседании Конференции международных НПО «Взаимодействие Конференции по деятельности НПО Совета Европы с гражданским обществом РФ и представителями власти из РФ».

<sup>4</sup> Баранова Б. 22 партии лишились госрегистрации. Федеральная регистрационная служба подвела некоторые итоги работы // Молот, 2007. 13 нояб. № 165–166.

---

Нижегородской области было отказано в регистрации 96 НПО из 361, что составило 27%<sup>5</sup>.

Процедура регистрации НПО является сложной и требует участия юриста, при этом даже незначительные опечатки могут привести к отказу по предусмотренному законом основанию «ненадлежащего оформления документов», что, по мнению экспертов из Human Rights Watch, оставляет возможность для его субъективного толкования<sup>6</sup>.

По-прежнему высокой остается государственная пошлина за регистрацию НПО (2000 рублей), которая не возвращается в случае отказа в регистрации, что для многих НПО является препятствием для повторной подачи документов.

Положения закона, касающиеся регистрации, подвергались критике, даже со стороны сотрудников ФРС. Так, на заседании коллегии УФРС Новгородской области управления В. Храбров отметил, что «с регистрацией НПО возникает много проблем, и необходимо эту процедуру упростить»<sup>7</sup>.

В 2007 г. был отмечен случай отказа в регистрации НПО со ссылкой на законодательство о противодействии экстремизму. Так, в июне отказ в регистрации получила тюменская организация «Радужный дом», среди целей которой в уставе значились «защита прав и свобод ЛГБТ-граждан<sup>8</sup>, борьба с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации, содействие воспитанию самосознания геев, лесбиянок, бисексуалов и транссексуалов, как равноправных и полноценных граждан общества». УФРС по Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам отказало в регистрации на том основании, что, по мнению чиновников службы, деятельность организации направлена на «подрыв безопасности Российской Федерации, а также на возбуждение социальной и религиозной розни», «Радужный дом» «пропагандирует нетрадиционную сексуальную ориентацию, под-

---

<sup>5</sup> В Нижегородской области приостановлена деятельность 15 общественных объединений // 15.10.2007. URL: <http://www.novgorodinform.ru/power/14240.html>.

<sup>6</sup> Удушьяющая бюрократия: Государство против независимой гражданской активности / Human Rights Watch. 2008. февр.

<sup>7</sup> Новгородская ФРС сетует на сложность процедур // 23.03.2007. URL: [http://www.rinti.ru/grants/fulldoc\\_a.dws?uid=13995D551BC89A46CC5BFE2&dui=37559](http://www.rinti.ru/grants/fulldoc_a.dws?uid=13995D551BC89A46CC5BFE2&dui=37559).

<sup>8</sup> ЛГБТ — лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры.

---

рывает суверенитет и территориальную целостность России в силу сокращения ее населения», а значит, его деятельность является «экстремистской».

Пройдя две национальных судебных инстанции и получив отказ в удовлетворении жалобы на незаконный отказ в регистрации, учредители обратились с жалобой в Европейский суд по правам человека<sup>9</sup>.

УФРС по Республике Бурятия отказало региональной молодежной общественной организации «Союз коммунистической молодежи Республики Бурятия» (СКМ) в государственной регистрации. По мнению УФРС, проект устава СКМ противоречит Федеральным законам «О государственной поддержке молодежных и детских объединений» и «Об общественных объединениях», поскольку в нем нет положений, предусматривающих «права, основные направления и формы государственной поддержки молодежных объединений». Представители СКМ назвали отказ в регистрации «сугубо политическим», а предлог «явно надуманным». Следует отметить, что законодательство об НПО такого требования к уставу не содержит<sup>10</sup>.

### **Отказ в регистрации изменений в устав и других изменений**

В настоящее время порядок регистрации любых изменений в документах НПО (в т. ч. связанных со сменой руководителя или его паспортных данных, адреса, банковского счета и т. п.) является разрешительным. И в 2007 г. у ряда организаций возникли проблемы с регистрацией изменений.

15 марта 2007 г. ФРС отказала общероссийской молодежной общественной благотворительной организации «Молодая Европа» регистрировать изменения, связанные со сменой руководителя. ФРС указала, что «не представлены на регистрацию изменений

---

<sup>9</sup> Суд отклонил жалобу тюменской ЛГБТ-организации на отказ в регистрации // сайт центра «СОВА». 26.10.2007. URL: <http://www.xeno.sova-center.ru/89CCE27/89CD1C9/A09CCFD>.

<sup>10</sup> Дамбаев С. Не зачистка, но очищение: Минюст отказал СКМ в госрегистрации // сайт «Каспаров.ру». 01.02.2007. URL: <http://www.kasparov.ru/material.php?id=45C21490C5C87>.

---

протоколы собраний структурных подразделений Организации об избрании делегатов на Конференцию Организации, а также документы, подтверждающие полномочия членов Координационного Совета. Кроме того, в ФРС необходимо представить на обозрение оригиналы устава и свидетельства о государственной регистрации Организации». Проще говоря, ФРС потребовала от «Молодой Европы» представить дополнительные документы, не предусмотренные законодательством. Отказ был обжалован в суд, но суд признал действия ФРС законными. Однако позже изменения все же были зарегистрированы без представления региональных протоколов<sup>11</sup>.

Российское историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» получило отказ в регистрации изменений, связанных с избранием нового руководителя. Отказ мотивировался требованием представить подлинники протоколов всех структурных подразделений «Мемориала» об избрании делегатов на конференцию «для подтверждения правомочности данной конференции, а также общероссийского статуса Организации». В январе 2007 г. «Мемориал» передал в ФРС документы на 81 листе. Однако ФРС вновь отказала, потребовав представить полный пакет документов. «Мемориал» отправил в ФРС пакет документов уже на 218 листах. Спустя несколько месяцев «Мемориал» получил положительный ответ Росрегистрации.

Иногда региональные УФРС предпринимают излишнее рвение в регистрации нового руководителя. Сложившаяся практика применения законодательства об НПО дает зеленый свет для захвата организаций. Так, к примеру, сотрудники УФРС считают, что заявление о регистрации изменений должен подписывать новый руководитель. К чему такая практика может привести, иллюстрирует случай в организации «Тюменский Мемориал».

Один из сотрудников сфабриковал протокол конференции об избрании нового руководителя и подал заявление на регистрацию изменений, и УФРС произвело регистрационные действия. Прежний руководитель обратился в УФРС с заявлением о подложности документов и потребовал провести проверку. Проверка была проведена, однако УФРС все равно признало процедуру смены

---

<sup>11</sup> Обращение ОМОБО «Молодая Европа» в Межрегиональную правозащитную группу – Воронеж/Черноземье.

---

руководителя законной. Предоставить прежнему руководителю список участников конференции УФРС отказалось<sup>12</sup>. Отменить решение управления удалось только в судебном порядке. При этом сотрудники УФРС активно доказывали в суде, что произведенное ими регистрационное действие не подлежит отмене<sup>13</sup>.

### Проверки НПО

Проверки НПО региональными УФРС в 2007 г. приобрели массовый характер.

Согласно действующему законодательству, региональные УФРС могут запрашивать не только решения руководящих органов НПО и финансовые отчеты, но и «иные документы, необходимые для достижения целей проверки». Иначе говоря, перечень документов фактически ничем не ограничен.

Часто УФРС проводят проверку всех финансовых документов организации, хотя это функция налоговых органов. Так, в ходе проверки РОО «Человек и закон» УФРС по Республике Марий-Эл были затребованы оборотные ведомости, материальные отчеты, кассовая книга с приложением первичных документов, главная книга, бюджеты проектов НПО<sup>14</sup>.

В ряде случаев УФРС требует представить информацию персонального характера, например анкеты членов организации, трудовые соглашения и др.

В ходе проверки некоммерческого попечительского фонда ННОУ «Гуманитарный лицей» УФРС по Республике Марий-Эл предписала предоставить решение по утверждению штатного расписания НПО (в т. ч. численность и состав работников, размеры оплаты труда), данные о членском составе НПО (документы, подтверждающие членство в НПО). УФРС также запросило «иные материалы, подтверждающие деятельность по выполнению уставных целей», а также отметила, что еще «может возникнуть необходимость запроса и изучения дополнительных документов»<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Ответ ФРС (Росрегистрации) от 23 апреля 2007 г. № 13-1103.

<sup>13</sup> Региональный доклад. Тюменская область.

<sup>14</sup> Акт проверки РОО «Человек и закон» от 9 апреля 2007 г. № 01-00/138уч.

<sup>15</sup> Уведомление о проведении проверки НПФ ННОУ «Гуманитарный лицей» от 27 ноября 2007 г. № 18-5613.



---

При проверке алтайской краевой общественной организации «Защита и поддержка гражданских прав и инициатив» УФРС предписала представить для проверки информацию о расчетном счете и наименовании банковского учреждения, копии трудовых контрактов работников, копии заявлений о приеме граждан в члены организации<sup>16</sup>.

В нарушение законодательства, устанавливающего, что проверки могут проходить не чаще одного раза в год, Чеченский комитет национального спасения УФРС по Республике Ингушетия в 2007 году проверяла дважды: в марте и с 17 августа по 4 декабря (выездная и внеплановая), которая закончилась вынесением предупреждения о нарушении законодательства в связи с якобы не представленными отдельными документами<sup>17</sup>.

В настоящее время происходит искусственная криминализация НПО. Как правило, все организации по окончании проверки получают заключение о том, что они нарушили ту или иную статью закона, при этом в подавляющем большинстве случаев речь идет об организационных недостатках (неоформленный протокол, не вовремя проведенное собрание и др.). В результате в СМИ создается образ НПО, повсеместно нарушающих закон, а сами организации оказываются перед угрозой закрытия, если возникнет следующее, пусть даже незначительное, нарушение, поскольку ФРС наделена правом закрытия организации за неоднократное «нарушение».

После проверок подавляющее большинство НПО получают предупреждения, штрафы или иски об исключении из реестра.

В 2007 г. УФРС по Республике Татарстан было проверено более 80 общественных объединений, из которых 77 получили предупреждения о недопустимости нарушений законодательства. Предупреждения получили 260 религиозных организаций из 269 проверенных<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Уведомление о проведении проверки АКОО «Защита и поддержка гражданских прав и инициатив» от 4 августа 2006 г. № 23-10/3572.

<sup>17</sup> Бадалов Р. Когда нет законных оснований, в ход идут противоправные действия, или о том, как хотят ликвидировать РОД «ЧКНС» // 14.12.2007. URL: <http://www.ingushetiya.ru/news/12598.html>.

<sup>18</sup> 260 религиозных организаций Татарстана получили предупреждения // ИА «Татар-информ». 11.07.2007. URL: <http://tatar-inform.ru/news/society/?id=75092>.

---

За январь — сентябрь 2007 г. УФРС по Липецкой области проверило 61 НПО. По итогам проверок было вынесено 102 письменных предупреждения, составлен 21 протокол об административных правонарушениях<sup>19</sup>.

За тот же период УФРС по Пензенской области провела 104 проверки, по результатам которых в суд было направлено 43 заявления о ликвидации общественных организаций, вынесено 22 письменных предупреждения, составлено 48 протоколов об административных правонарушениях, из которых 22 признаны судами обоснованными, общественники оштрафованы на суммы от 3 до 10 тысяч рублей<sup>20</sup>.

Руководитель УФРС по Ростовской области В. Гончаров заявил: «Мы внимательно следим за становлением гражданского общества и роли общественных организаций в этом процессе. За 2007 год мы провели 250 проверок НПО, общественных и религиозных объединений. В результате вынесено 171 предупреждение, 31 исковое заявление направлено в суд и составлено три протокола об административном правонарушении»<sup>21</sup>.

По словам руководителя ФРС России С. Васильева, «за январь — апрель 2007 года ФРС выявила нарушения у шести тысяч НПО»<sup>22</sup>.

Предупреждения, вынесенные в адрес НПО, в большинстве случаев являются более чем спорными.

По результатам проверки представители УФРС обвинили Санкт-Петербургскую общественную правозащитную организацию «Гражданский контроль» в заключении притворных сделок, в неуплате налогов на благотворительные пожертвования, а также сделали вывод, что упоминание грантодателя на изданиях по проектам является «спонсорской рекламой». При этом все договоры,

---

<sup>19</sup> Некоммерческие организации Липецкой области предупредили 102 раза // 27.10.2007. URL: <http://www.lnews.ru/news/oblast/all/5117>.

<sup>20</sup> С начала года в Пензенской области проверены 104 НПО // 29.10.2007. URL: <http://penza-online.ru/news.18609.htm>.

<sup>21</sup> Баранова Б. 22 партии лишились госрегистрации. Федеральная регистрационная служба подвела некоторые итоги работы // Молот. 2007. 13 нояб. № 165–166.

<sup>22</sup> Глава Росрегистрации о некоммерческих организациях и экстремизме // сайт Центра «Демос». 25.05.2007. URL: <http://demos-center.ru/news/17594.html>.

---

закключаемые организацией, и практики являются стандартными и общепринятыми в некоммерческом секторе<sup>23</sup>.

В течение года красноярский Гражданский центр ядерного нераспространения подвергся проверкам прокуратуры, природоохранной прокуратуры, УФРС по Красноярскому краю, налоговой инспекции, Роспотребнадзора. Организация и ее руководитель были оштрафованы за «непредставление сведений (информации)» на 3300 рублей, трижды предпринимались попытки возбудить уголовное дело, а также публично дискредитировать организацию<sup>24</sup>. Истинная причина такого преследования заключается в том, что в сентябре 2006 г. экологи невольно подняли проблему хранения и транспортировки радиоактивных отходов на территории края<sup>25</sup>.

В результате проверки 19 июля распоряжением УФРС по Рязанской области была приостановлена деятельность рязанского регионального отделения общероссийского общественного движения «За права человека». Поводом стало то, что «для места нахождения постоянно действующего руководящего органа используется жилое помещение». По утверждению представителей НПО, этот адрес использовался только для связи<sup>26</sup>.

21 мая УФРС по Орловской области был составлен протокол об административном правонарушении в отношении местной религиозной организации — Евангелическо-лютеранской церкви. Ранее была проведена проверка организации и составлен протокол о том, что якобы «церковь не проинформировала орган, принявший решение о ее государственной регистрации о смене адреса места нахождения организации». В ходе судебного разбирательства было установлено, что церковь расположена по тому адресу,

---

<sup>23</sup> Обращение организации «Гражданский контроль» в МХГ.

<sup>24</sup> 6 сентября секретарь совета безопасности Красноярского края А. Ковригин заявил в одной из передач краевого государственного телеканала «Енисей-Регион»: «Экологическая организация «Центр ядерного нераспространения» служит интересам американцев. Эта организация существует исключительно на американские деньги и нужна для того, чтобы докладывать иностранцам негативную информацию».

<sup>25</sup> «Горячие частицы»: чиновники против экологов // портал «Права человека в России». 12.11.2007. URL: <http://hro1.org/node/262>.

<sup>26</sup> Региональный доклад. Рязанская область.

---

который указан в учредительных документах. Производство по делу об административном правонарушении прекращено<sup>27</sup>.

Однако обжалование действий УФРС под силу не всем организациям. По словам исполнительного директора международного общества «Мемориал» (которое также проверялось в 2007 г.) Е. Жемковой, на проверки и снятие необоснованных претензий были затрачены огромные временные и материальные ресурсы организации в ущерб ее работе по уставным направлениям деятельности. «Я не представляю себе,— сказала Жемкова,— как с подобными проверками и их последствиями могут справиться небольшие региональные организации. Безусловно, у них не хватит сил, чтобы оспорить все замечания, выносимые проверяющими органами»<sup>28</sup>.

В течение года управления ФРС осуществляли контроль за деятельностью профсоюзов, несмотря на то, что согласно действующему законодательству органы ФРС этого делать не вправе<sup>29</sup>.

Так, на сайте УФРС по Воронежской области была размещена информация: «Поскольку действие Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» распространяется на все общественные объединения в части, не урегулированной специальными законами, профсоюзы обязаны представлять ежегодную информацию о продолжении своей деятельности, как и остальные общественные объединения»<sup>30</sup>.

Письменные предупреждения с требованием представить отчетность получили профсоюзные объединения Нижегородской, Иркутской, Кемеровской областей и Республики Алтай.

## Новая отчетность НПО

По данным Росрегистрации, в целом по России новые формы отчетности не сдали около 65% всех НПО, 15% сделали это позже

<sup>27</sup> Региональный доклад. Орловская область.

<sup>28</sup> Претензии Росрегистрации к «Мемориалу» признаны необоснованными // Полит.ру. 29.10.2007. URL: <http://www.polit.ru/news/2007/10/29/memo.html>.

<sup>29</sup> Ст. 8 «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»: «Федеральный орган государственной регистрации, его территориальные органы в субъектах Российской Федерации, уполномоченный регистрирующий орган не вправе контролировать деятельность профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, а также отказывать им в регистрации».

<sup>30</sup> Региональный доклад. Воронежская область.

---

установленного срока<sup>31</sup>. Причиной этого стало недостаточное информирование НПО о введении новой отчетности, неоднозначность формулировок в новых формах, отсутствие консультационных пунктов в регионах.

Руководители региональных УФРС говорили о том, что будут исключать из реестра неотчитавшиеся организации и направлять иски в суд.

Несмотря на протесты всех НПО, отчетность была упрощена только для религиозных организаций. В декабре 2006 г. религиозные лидеры назвали новые правила «вмешательством во внутреннюю жизнь церкви» и обратились с письмом к В. Путину с просьбой смягчить для них требования закона. 2 февраля представители РПЦ и еще нескольких конфессий встретились с заместителем руководителя Администрации Президента РФ В. Сурковым, который потом и дал указание максимально упростить форму отчетности для религиозных организаций<sup>32</sup>.

### **Исключение НПО из реестра юридических лиц**

В 2007 г. практика исключения НПО из реестра юридических лиц приняла массовый характер. В течение года были закрыты несколько активно действующих НПО.

Стоит отметить единую позицию судов в разных регионах, которые в процессе исключения организаций из реестра допускали грубые процессуальные нарушения<sup>33</sup>. Так, как правило, суды не предпринимали мер по розыску организаций, ограничиваясь направлением повестки на юридический адрес. При этом адреса и телефоны руководства НПО, которые имеются в учетном деле региональных УФРС, не использовались для связи с НПО. Несмотря на отсутствие представителей НПО на заседании, суды не выноси-

---

<sup>31</sup> Шаров А., Фалалеев М. Год амнистии: Оформление в собственность дачных участков будет еще более упрощено // Российская газета. 2007. 12 сент. URL: <http://www.rg.ru/2007/09/12/amnistiya.html>.

<sup>32</sup> Религиозные организации добились для себя смягчения закона об НПО // 09.03.2007. URL: <http://www.lenta.ru/news/2007/03/09/heavenly>.

<sup>33</sup> В ходе мониторинга было исследовано более 50 судебных решений из 8 регионов РФ.

---

ли заочных решений (которые отменяются в упрощенном порядке после объявления ответчика). И самое главное: ни в одном из исследуемых решений о признании НПО прекратившей деятельность, суд не рассматривал ключевой вопрос — действует ли фактически организация.

Во всех исследуемых нами судебных решениях суд считал несданные отчеты безоговорочным основанием для исключения НПО из реестра<sup>34</sup>. В то время как ч. 4 ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях» лишь наделяет УФРС правом обратиться с иском в суд, который, в свою очередь, должен признать (или не признать) организацию прекратившей деятельность, всесторонне и полно исследовав дело.

13 июня 2007 г. Советский районный суд г. Нижнего Новгорода вынес решение об удовлетворении искового заявления УФРС по Нижегородской области о признании международного молодежного общественного движения «Молодежное правозащитное движение» (МПД) прекратившим свою деятельность и исключении его из реестра юридических лиц.

Дело было рассмотрено судом в отсутствие представителей МПД, поскольку судебная повестка была выслана на несуществующий адрес организации. В своем иске региональное УФРС вышло за пределы своих полномочий, осуществив контроль за деятельностью международного объединения (международные, как и общероссийские, не находятся в ведении Росрегистрации). После широкой информационной кампании, развернутой МПД, Росрегистрация заявила, что в исковом заявлении имелось ввиду не международное МПД, а межрегиональное МПД (прекратившее существование в 2004 г. после преобразования в международное), хотя исковое заявление УФРС говорило об обратном. Тем не менее УФРС по Нижегородской области отозвало иск, деятельность организации была восстановлена<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Отдельные судьи в своих решениях прямо искажали содержание ст. 29. Так, судья Центрального районного суда г. Красноярска Сударькова указывает в своем решении: «Нарушение требований ст. 29 Закона РФ «Об общественных объединениях» является основанием для признания организации прекратившей деятельность и исключения ее из ЕГРЮЛ». Хотя ничего подобного в действующем законодательстве нет.

<sup>35</sup> Региональный доклад. Нижегородская область.

---

В феврале 2008 г. городской суд Санкт-Петербурга по иску УФРС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области ликвидировал региональную общественную организацию «Центр просветительских и исследовательских программ», мотивировав решение тем, что ответчик, будучи региональной организацией, осуществлял деятельность за пределами региона, в котором зарегистрирован, и, кроме того, не имея лицензии, занимался образовательной деятельностью. Юристы Центра пытались доказать, что проведение семинаров является просветительской, а не образовательной деятельностью и запрета на работу в других регионах в законе не существует. Ликвидации предшествовала проверка УФРС, начавшаяся через несколько дней после того, как сотрудники ФСБ фактически запретили администрации Всеволожского района Ленинградской области предоставлять Центру помещение для проведения семинара. По результатам проверки был составлен акт, который был направлен в прокуратуру и налоговую инспекцию. Однако они не нашли нарушений в работе Центра<sup>36</sup>. До того, как подать иск в суд, УФРС не выносила Центру предупреждений и не применяла к нему иных санкций<sup>37</sup>.

Решением суда от 6 марта 2007 г. из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) была исключена Воротынская общественная организация содействия помощи мигрантам «Воротынка-Переселенец». В суд поступило ходатайство сопредседателя НПО об отложении дела в связи с невозможностью юрисконсульта НПО по уважительным причинам присутствовать на суде. Однако судья Г. Сеничева его отклонила, сославшись на то, что дело может быть рассмотрено без юрисконсульта, с участием сопредседателей, и, кроме того, «отложение рассмотрения дело привело бы к несоблюдению судом одной из задач гражданского судопроизводства — своевременному рассмотрению и разрешению гражданских дел»<sup>38</sup>. Единственным основанием, по которо-

---

<sup>36</sup> Доклад Human Rights Watch «Удушающая бюрократия. Государство против независимой гражданской активности», февраль 2008 г.

<sup>37</sup> Суд Санкт-Петербурга за «образовательную деятельность» ликвидировал просветительскую организацию // 22.02.2008. URL: [http://openinform.ru/news/law\\_enforcement/22.02.2008/8227](http://openinform.ru/news/law_enforcement/22.02.2008/8227).

<sup>38</sup> Решение Бабыненского районного суда Калужской области от 6 марта 2007 г., дело № 2-8/2007 г.

---

му организация была исключена из ЕГРЮЛ, стало несовпадение фактического адреса НПО с «материалами ведомственного учета» УФРС по Калужской области<sup>39</sup>.

В декабре 2007 г. УФРС по Самарской области обратилось в суд с иском о ликвидации самарской общественной организации «В защиту прав избирателей «Голос». УФРС утверждало, что организация неоднократно нарушала действующее законодательство, что выразилось в непредставлении отчетности. Суд отказал УФРС, однако управление обжаловало решение в Верховном суде РФ<sup>40</sup>. По словам исполнительного директора ассоциации «Голос» Л. Шибановой, хотя суд дал возможность работать и дальше самарскому «Голосу», однако в течение почти четырех месяцев работа организации была парализована, практически был сорван проект наблюдения за думской избирательной кампанией в регионе<sup>41</sup>.

УФРС по Республике Бурятия инициировало исключение из реестра Бурятского республиканского правозащитного центра. На судебном заседании правозащитники представили доказательства, что все отчеты они сдали вовремя<sup>42</sup>. Тем не менее 19 июля суд принял решение «о признании организации прекратившей деятельность и исключении ее из реестра юридических лиц». В сентябре 2007 г. Верховный суд Бурятии отказал правозащитникам в удовлетворении кассационной жалобы. Центр обратился с жалобой в Европейский суд по правам человека<sup>43</sup>.

В 2007 г. решением Верховного суда Северной Осетии была ликвидирована организация «Голос Беслана». Дело инициировала одна из бывших членов НПО, заявив, что именно она, а не Э. Кесаева, является законным руководителем организации.

---

<sup>39</sup> Там же.

<sup>40</sup> В Самаре рассматривается жалоба фонда «Голос Поволжья» на Росрегистрацию // Волга-информ. 01.02.2008. URL: <http://www.volgainform.ru/allnews/951341>.

<sup>41</sup> Суд отказал Росрегистрации в ликвидации «Голоса» // Новая газета. 22.12.2007. URL: <http://www.novayagazeta.ru/news/194808.html>.

<sup>42</sup> Правозащитный центр в Бурятии не согласен с иском ФРС о ликвидации // REGNUM. 30.05.2007. URL: <http://www.regnum.ru/news/835681.html>.

<sup>43</sup> Республиканский правозащитный центр Бурятии обратился в Европейский суд по правам человека // 21.02.2008. URL: <http://openinform.ru/news/pursuit/21.02.2008/8215>.



---

Началу процедуры ликвидации предшествовала публикация открытого обращения, в котором «Голос Беслана» возложил ответственность за гибель заложников на президента В. Путина. В июне 2007 г. НПО обратилась в Европейский суд с жалобой на непроведение государством надлежащего расследования бесланской трагедии. В декабре прокуратура Ингушетии возбудила уголовное дело в отношении «Голоса Беслана» по обвинению в экстремизме<sup>44</sup>.

По данным Росрегистрации по состоянию на 1 января 2008 г. удовлетворено 5390 исков территориальных УФРС о признании общественных объединений прекратившими свою деятельность в качестве юридических лиц. Отказы судов в удовлетворении исков Росрегистрации составляют не более 1%<sup>45</sup>.

### **Обыски в НПО, уголовное преследование руководителей**

Новым методом борьбы с гражданскими организациями стали проверки «Отдела К» (управления внутренних дел по борьбе с компьютерными преступлениями). НПО подвергаются обыскам, изымается компьютерная техника, иначе говоря, деятельность фактически парализуется.

29 августа в г. Нижнем Новгороде был проведен обыск в Фонде в поддержку толерантности (Фонд реализует программы закрытого в 2006 г. Общества российско-чеченской дружбы<sup>46</sup>). Сотрудники «Отдела К» предъявили постановление о проведении полной проверки финансово-хозяйственной и иной деятельности. Были изъяты четыре компьютера под тем предлогом, что Фонд не смог представить доказательства легальности установленного программного обеспечения. Работа организации была парализована. 2 октября прокуратура возбудила уголовное дело по факту нарушения авторских и смежных прав<sup>47</sup>.

30 августа 2007 г. ГУВД по Нижегородской области провело проверку хозяйственной деятельности Нижегородского правоза-

<sup>44</sup> Доклад Human Rights Watch «Удушающая бюрократия...».

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Региональный доклад. Нижегородская область.

<sup>47</sup> Доклад Human Rights Watch «Удушающая бюрократия...».

---

щитного союза. Когда сотрудники НПО сообщили, что на балансе организации нет ни одного компьютера, милиционеры пообещали в течение 15 минут составить новое постановление с указанием любой организации, на балансе которой есть компьютеры. В ходе проверки нарушений авторских прав не выявлено.

В течение года компьютеры также изымались в офисах самарского и волгоградского «Голоса». Несколько месяцев НПО не могли работать из-за отсутствия техники, в отношении сотрудников и руководителей организации были возбуждены уголовные дела по обвинению в нарушении авторских прав.

Проводились обыски в офисах НПО, руководители которых подверглись уголовному преследованию.

27 августа проведен обыск в офисе Нижегородского центра помощи мигрантам. Поводом послужило уголовное дело против председателя Центра А. Чолоян, в основу которого легло заявление задержанного мигранта, сообщившего, что регистрацию о пересечении границы (с подлинным штампом) ему помогла сделать Чолоян. В Центре были изъяты все электронные носители, включая винчестеры, а также бухгалтерские документы, архив организации. УВД, в частности, изъяло все дела не только по защите прав мигрантов, но и документы по фактам дискриминации граждан, преследования по национальным мотивам, в т. ч. сотрудниками УВД. Сотрудники и волонтеры Центра находились в офисе без права покидать помещения. Им угрожали задержанием «за неповиновение» и не разрешали звонить по мобильным телефонам<sup>48</sup>.

18 апреля офис фонда «Образованные медиа» в течение 11 часов обыскивали сотрудники УБЭП. Были изъяты финансовые документы и серверы. Фонд был вынужден приостановить свою деятельность<sup>49</sup>. Поводом для обысков послужило уголовное дело в отношении его директора, М. Асламазян, по факту ввоза в Россию незадекларированной валюты. Дело не закрыто, несмотря на то, что по закону такое нарушение квалифицируется как административное.

---

<sup>48</sup> Региональный доклад. Нижегородская область.

<sup>49</sup> Доклад Human Rights Watch «Удушающая бюрократия...».



Таким образом, проблема свободы создания и деятельности объединений граждан в России является на сегодняшний день одной из самых острых. Руководители НПО признают, что новая система отчетности и проверок оставляет меньше времени для содержательной деятельности. А угроза закрытия организации по надуманным предлогам, нашумевшие случаи уголовного преследования руководителей НПО, могут послужить возникновению самоцензуры в третьем секторе.

Проект **«Создание межрегиональных сетей НКО в защиту свободы ассоциаций»** начался 1 января 2007 года и рассчитан на полтора года. Поддержку проекта осуществляет Европейская комиссия.

Работа в рамках проекта будет вестись по трем основным направлениям:

### **1. Сеть мониторинга нарушений прав НПО**

В течение года в 15 регионах РФ будет собираться информация о случаях нарушения прав НКО, давления на них, отказов в регистрации, принятии документов, о нарушениях в ходе проверок и т. д.

На основании анализа будет издан Доклад о ситуации с реализацией права на объединение в России.

Координатор направления — Ольга Гнездилова.

### **2. Сеть правовых консультаций для НПО**

В течение всего времени работы по проекту 5 профессиональных юристов будут оказывать консультации НКО по вопросам соответствия требований Федеральной регистрационной службы действующему законодательству.

Координатор направления — Дмитрий Макаров.

### **3. Сеть гражданских действий и взаимопомощи НКО**

В случае выявления вопиющих или массовых нарушений права на объединение будут организованы общественные кампании поддержки НКО. Кроме того в рамках данного направления будут реализовываться гражданские кампании в защиту свободы ассоциаций.

Координатор направления — Наталья Звягина.

Проект ведется Московской Хельсинкской группой совместно с Межрегиональной Правозащитной Группой — Воронеж / Черноземье, Молодежным Правозащитным Движением (МПД), Молодежной Правозащитной Группой — Москва.

Адрес для оперативной связи, сообщения информации, консультаций и запросов на помощь: [cons-ngo@hrworld.ru](mailto:cons-ngo@hrworld.ru).

Информационный сайт проекта: [www.ngo.hrworld.ru](http://www.ngo.hrworld.ru)

В рамках проекта осуществляется взаимодействие с другими организациями, работающими по проблеме защиты права на свободу ассоциаций, в частности:

- НП «Юристы за гражданское общество»;
  - Центр развития демократии и прав человека;
  - Альянс Международного центра некоммерческого права (AICNL);
  - Центр содействия исследованиям проблем гражданского общества «Демос»;
  - Агентство социальной информации (АСИ)
- и др.

## Региональные мониторы проекта

№	Регион	Ф.И.О. координатора	Организация
1.	Алтайский край	Александр Гончаренко	алтайская краевая общественная организация «Защита и поддержка гражданских прав и инициатив»
2.	Республика Башкортостан	Наталья Караваева	региональный общественный фонд «Международный стандарт»
3.	Брянская область	Владимир Горбанев	брянская областная благотворительная общественная организация «Правозащитная ассоциация»
4.	Воронежская область	Сергей Федулов	Молодежная правозащитная группа – Воронеж
5.	Республика Дагестан	Абдурахман Юнусов	дагестанская региональная общественная организация «Информационно-аналитический центр «Ракурс»
6.	Калужская область	Любовь Мосеева-Элье	калужское региональное общественное движение «За права человека»
7.	Республика Карелия	Максим Ефимов	карельское региональное отделение межрегиональной молодежной общественной благотворительной организации «Молодежная правозащитная группа»
8.	Кемеровская область	Елена Ларина	автономная некоммерческая организация «Южно-Сибирский правозащитный центр»
9.	Красноярский край	Владимир Веденков	Красноярский краевой правозащитный информационный центр
10.	Республика Марий Эл	Ирина Протасова	региональная общественная организация «Человек и Закон»

11.	Орловская область	Вероника Каткова	институт общественных проблем «Единая Европа»
12.	Ростовская область	Константин Баранов	ростовское региональное отделение общероссийской молодежной общественной благотворительной организации «Молодая Европа»
13.	Сахалинская область	Куперман Марк Александрович	Сахалинский правозащитный центр
14.	Свердловская область	Сергей Беляев	общественное объединение «Сутяжник»
15.	Тюменская область	Вадим Постников	тюменское региональное отделение общероссийского общественного движения «За права человека»

Контактная информация: cons-NGO@HRworld.ru.

Московская Хельсинкская группа

**СВОБОДА СОЗДАНИЯ ОБЪЕДИНЕНИЙ**  
**ДОКЛАД ЗА 2007 ГОД**

Отпечатано ООО «ЛБ Контракт» по заказу Московской Хельсинкской группы.

Тираж 2000 экз. Для бесплатного распространения.