

Уважаемая Валентина Ивановна!  
Уважаемые коллеги!

Органами прокуратуры завершены проверки исполнения законодательства некоммерческими организациями.

Хотел бы сразу отметить, что все надзорные мероприятия проводились в плановом порядке.

Мы ставили несколько целей:

- во-первых, провести мониторинг законодательства о некоммерческих организациях, выяснить, как исполняются новеллы закона, требуется ли его совершенствование;

- во-вторых, получить объективные данные о количестве НКО, финансируемых из-за рубежа, о сферах их деятельности и интересах, объемах получаемых от иностранных спонсоров средств;

- в-третьих, выявить организации, нарушающие положения законов, в том числе о противодействии экстремистской деятельности, а также НКО, подлежащие включению в реестр иностранных агентов;

- и наконец, дать оценку полноты и обоснованности контроля за деятельностью НКО со стороны государственных органов.

Все эти цели достигнуты, итоги подведены, и я готов сообщить о результатах. Они убеждают в правильности и своевременности принятого решения о проверках НКО.

По данным Росфинмониторинга только за период с ноября 2012 года по апрель текущего года 2226 российских НКО получили из-за рубежа 30,8 млрд. рублей. Даже за минусом НКО, учрежденных госструктурами, это финансирование составляет 24,2 млрд. рублей (1868 НКО).

Поскольку на начало проверки ни одна организация не была включена в предусмотренный Законом (№ 121-ФЗ от 20.07.2012) реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, прокурорами была изучена документация около тысячи НКО, составляющих менее половины от всех финансируемых из-за рубежа.

В результате признаки политической деятельности и подтвержденное документацией НКО иностранное финансирование в течение 2010-2013 гг. в объеме, превышающем 6 млрд. руб. выявлены у 215 некоммерческих организаций.

Прокурорами установлено 22 НКО, прямо попадающих под действие законодательства об иностранных агентах.

Указанные организации за трехлетний период, только по данным их собственных отчетов, получили из-за границы свыше 800 млн. руб.

При этом, занимаясь политической деятельностью, участвуя в электоральных процессах, публичных мероприятиях, подготовке законопроектов, получая иностранные средства и подробно отчитываясь перед спонсорами об их расходовании, ни одна из 22 организаций не считает себя иностранным агентом и не намерена добровольно регистрироваться в данном качестве.

Например, возражает против приобретения этого статуса Региональное общественное объединение «Независимый экспертно-правовой совет», которым по договору в том числе и за период действия изменений закона об НКО от

иностранных источников (Посольство Великобритании, Национальный Фонд в поддержку демократии - США) получено почти 5 млн. рублей. На эти средства организацией реализуются задачи, в числе которых анализ и оценка политических процессов в России, выработка и принятие решений органами исполнительной, законодательной и судебной власти, внесение предложений в законодательные органы, что сопровождается отчетностью перед инвесторами.

Также не признает себя иностранным агентом Фонд «Институт Развития Свободы Информации» (г. Санкт-Петербург).

Эта НКО существует за счет средств из иностранных источников, в основном «Национального фонда в поддержку демократии» (США), реализующего программы Госдепартамента, публикует в сети Интернет результаты мониторинга открытой информации о деятельности органов власти и местного самоуправления, готовит предложения о внесении изменений в российское законодательство, жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации и Европейский Суд по правам человека, преследующие своей целью обеспечить максимально свободный доступ к сведениям, в том числе составляющим государственную тайну.

В целях понуждения вышеназванных 22 НКО к выполнению требований закона о включении в реестр прокурорами внесены представления, а также возбуждены административные производства.

Вместе с тем 193 организации, с трехлетним иностранным финансированием свыше 5 млрд. руб., обладали признаками иностранных агентов до вступления в силу закона. Однако после 21 ноября 2012 они либо приостановили политическую деятельность, заняв выжидательную позицию, либо продолжают ею заниматься, но при этом не получают зарубежные средства.

Все им прокурорами объявлены предостережения.

Следует отметить, что даже те немалые суммы, которые мною назывались, не отражают всей картины, поскольку до ноября прошлого года сведения о поступивших в адрес НКО из-за рубежа денежных суммах учитывали и заявляли только они сами.

В настоящее время Росфинмониторингом ситуация полностью контролируется.

Должен признать, что в ходе проверок возникали сложности с отнесением НКО к числу иностранных агентов, в первую очередь обусловленные отсутствием общепризнанного понятия политической деятельности, а также сформировавшейся правоприменительной, в том числе судебной практики. Поэтому мы привлекали специалистов, экспертов в этой области, сотрудников научных учреждений и правового управления ЦИК, и свои выводы основывали на совокупности законодательных положений, с учетом экспертного мнения.

Необходимо отметить, что фактически организаций, выполняющих функции иностранного агента, гораздо больше. Ими используются различные схемы уклонения от приобретения такого статуса.

Выявлены многочисленные случаи отсутствия организаций по заявленным адресам. Даже с использованием потенциала оперативных служб прокурорам не удалось найти и проверить 43 НКО, которые, по данным Росфинмониторинга, получали зарубежные средства. Их розыск продолжается.

Используя пробелы в российском законодательстве, например такие НКО, как «Мемориал» и «Голос», с целью уклонения от приобретения статуса иностранного агента создали разветвленную структуру подразделений, представляющую собой 64 самостоятельных юридических лица. НКО «Агора» (Республика Татарстан) по сути создана для поддержки других организаций, в том числе переадресует им полученные иностранные инвестиции на политическую деятельность.

Вышеуказанные 64 организации, как впрочем и многие им подобные, получающие денежные средства через российских посредников, не могут быть автоматически отнесены к иностранным агентам, поскольку сами они напрямую средства из-за рубежа не получают, а обязанность организации донора информировать их об источниках финансирования законом не установлена.

Еще одним способом уклонения от приобретения статуса иностранного агента является возмездный наем руководителей и сотрудников иных НКО, при котором иностранное финансирование получает физическое лицо, а не организация, фактически вовлекаемая в политическую деятельность.

Иностранные агенты широко привлекают к своей работе так называемых гражданских активистов. Например, межрегиональным общественным фондом «Голос» за период действия закона перечислялись денежные средства физическим лицам по 39 договорам вознаграждения. Не вызывает сомнения, что данные лица выполняли все те задачи, которые ставит перед собой указанная организация, при этом не могут быть признаны иностранными агентами.

Детальным образом отчитываясь перед иностранными спонсорами, многие НКО вместе с тем стремятся избежать какого-либо контроля за ними со стороны государства. Прокуроры столкнулись с активным противодействием проверкам с их стороны.

В связи с невыполнением законных требований прокурора возбуждено 9 дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ, из которых 4 уже рассмотрены судами.

Например, прокурором г. Москвы принимались все предусмотренные законом меры для проверки деятельности Общероссийского общественного движения «За права человека», руководителем которого является Пономарев Л.А. Однако последним требования прокурора явиться по вызову, представить необходимые документы и дать пояснения по существу вопроса были проигнорированы.

В свете последних сообщений СМИ, по которым начата проверка, понятно, что ему было что скрывать. Офис арендован на одну организацию, а фактически там находилось 3 НКО. Под видом правозащитной деятельности изготавливались коммерческие договоры с адвокатами, у зарубежных спонсоров запрашивались значительные средства на приобретение в собственность недвижимости. Вместе с тем получены документы, не оставляющие сомнений в политической деятельности самого Пономарева Л.А. и возглавляемого им движения. Должен заметить, что за 12 лет существования организации это первая проверка ее деятельности.

В целом уклонение руководителей НКО от предоставления документов или их передача без перевода на русский язык носило распространенный характер.

При этом налицо явная непоследовательность позиции руководства ряда некоммерческих организаций. На термин иностранный агент они обижаются, считая его оскорбительным, а документы на родном языке найти не могут.

Прокурорами выявлены и другие нарушения федерального законодательства некоммерческими организациями, финансируемыми из иностранных источников.

Так, в нарушение норм Венской конвенции 1969 г. 17 организаций, занимавшихся политической деятельностью, напрямую финансировались посольствами США, Великобритании, Бельгии, Германии, Нидерландов и Швейцарии, что по оценке МИД России является вмешательством во внутренние дела нашей страны и нарушает общепринятые нормы международного права.

Например, Фондом «Новая Евразия» в 2011-2012 годах на средства посольства Великобритании в четырех субъектах России (Чеченская, Ингушская, Кабардино-Балкарская республики и Ставропольский край), прошу вслушаться, реализован проект, предусматривающий, в том числе такие мероприятия, как обеспечение безопасности Великобритании по борьбе с терроризмом и распространением оружия, а также содействие ее экономическим интересам за счет увеличения экспорта и инвестиций.

И согласно отчету перед Министерством Великобритании по делам содружества все поставленные задачи выполнены.

В ходе проверки выявлено свыше 20 нарушений налогового законодательства в деятельности НКО (республики Башкортостан, Хакасия, Амурская, Саратовская, Смоленская, Московская область), случаи хищения и растраты денежных средств иностранных грантодателей (Оренбургская область).

Установлены факты нецелевого использования выделяемых НКО средств. Например, Санкт-Петербургской благотворительной историко-просветительской правозащитной организацией «Мемориал» в 2012 году из полученных от иностранных источников 400 тыс. рублей на реализацию программы «Забота о стариках», по назначению использованы только 15%. Остальные средства израсходованы на зарплату, аренду занимаемого помещения и другие цели.

Для устранения выявленных нарушений по результатам проверок внесено более 300 актов прокурорского реагирования.

Хотел бы обратить ваше внимание на то, что в большинстве случаев прокурорами к некоммерческим организациям принимались меры исключительно превентивного характера (объявлялись предостережения).

Данное обстоятельство полностью опровергает многократно опубликованные в СМИ предположения ряда НКО о том, что проводимые нами мероприятия преследовали цель прекращения их деятельности, подавления гражданской активности. Это далеко не так. Хотел бы с этой трибуны обратиться ко всем, кто стремится представить ситуацию однобоко и необъективно. Устраняйте выявленные нарушения и функционируйте в рамках действующего законодательства.

Выявленные нарушения в значительной степени обусловлены отсутствием надлежащего государственного контроля за деятельностью НКО.

Многочисленные некоммерческие организации не проверялись свыше пяти лет, а некоторые из них – ни разу с момента создания. Отчетность таких организаций зачастую оказывалась недостоверной либо вообще не представлялась.

Вместе с тем бесконтрольности НКО способствуют пробелы и неоднозначное толкование законодательства.

Так, в отношении большинства НКО (за исключением включенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента)

действует общий порядок государственного контроля – проверки проводятся не чаще одного раза в 3 года.

В течение столь длительного времени НКО способна выполнить все поставленные перед ней иностранными спонсорами задачи, в том числе затрагивающие государственные интересы России, и, приняв решение о самоликвидации, избежать проверки своей деятельности уполномоченными органами.

Ярким примером реализации подобной схемы может служить финансируемая с 2010 г. из-за границы при посредничестве скрывшегося от следствия адвоката Ходорковского Дреля НКО (АНО Центр правовых и экономических исследований), бесспорно подлежащая включению в реестр иностранных агентов. Однако в результате ее самоликвидации, подчеркиваю, в день вступления в силу изменений закона о НКО, уполномоченные органы были лишены возможности дать оценку законности ее деятельности.

Хотя в данном случае государственный контроль был бы более чем уместен. Представители данной организации на поступающие из-за рубежа средства, происхождение которых по определению вызывает множество вопросов и сегодня является предметом расследования, готовили законопроекты, направленные на либерализацию наказания за экономические преступления, выстраивали связи с высокопоставленными лоббистами органов власти, инициировали круглые столы в Государственной Думе и другие публичные мероприятия.

Мероприятия согласовывались с официальным представителем Министерства юстиции США, аккредитованном при Посольстве США в России, в некоторых из них он принимал личное участие, а в круглом столе в Государственной Думе участвовал совместно с бывшим Генеральным прокурором США.

Хочу быть правильно понятым. Мы не против гуманизации законодательства. Наоборот. И Вам принимать законы. Но мы при этом выступаем за то, чтобы подобные процессы были открытыми и прозрачными. И если в них участвует некоммерческая организация, получающая средства из-за рубежа, то государство вправе знать, кто ее финансирует, и в чьих интересах готовится тот или иной законопроект.

И нам непонятно, почему для воплощения идеи гуманизации так необходима помощь представителей США, где как известно за экономические преступления осуждают порой на 150 лет и более.

Есть еще один важный момент.

Как показала проверка, прокурорами установлены отдельные факты вовлечения в деятельность НКО, по сути выполняющих функции иностранных агентов, высокопоставленных государственных служащих, представителей политических партий, а также государственных учреждений.

Так, согласно выписке из единого государственного реестра юридических лиц единственным учредителем Фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», а это одна из выявленных НКО, выполняющих функции иностранного агента, является начальник Управления по вопросам внутренней политики администрации Костромской области Ерин М.А.

В состав Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на сегодня входят 4 представителя

некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и 3-х НКО, выполнявших эти функции до вступления закона.

Руководители данных НКО декларируют, что удалены от политики, не хотят регистрироваться в качестве иностранных агентов, но при этом продолжают находиться в Совете, через который стремятся оказать воздействие на органы власти, проводят экспертизу проектов нормативно-правовых актов, вносят свои предложения об изменении законодательства.

Уважаемые сенаторы!

Информация, которую я Вам сегодня сообщил, подтверждает ранее сделанный мною вывод об обоснованности и своевременности проведенных проверок исполнения законодательства некоммерческими организациями. Вскрыт серьезный пласт нарушений закона, приняты меры к их устранению и недопущению впредь. Вытекающее заключение из проверок очевидно. Закон должен соблюдаться всеми.

Чтобы устранить все препятствия для этого и обеспечить его безусловное исполнение, полагаю необходимым внести ряд предложений законодательного характера, а именно:

- скорректировать законодательное определение НКО, занимающейся политической деятельностью, для того, чтобы предельно объективно разграничить те организации, которые решают политические задачи от всех иных и не допускать двоякое толкование соответствующих терминов;

- обязать НКО, получающие зарубежное финансирование, сообщать об этом при направлении средств в другие организации, а также указывать источники и объемы полученных средств в отчетности;

- предусмотреть возможность ежегодных проверок НКО с зарубежным финансированием;

- четко прописать процедуру формирования реестра иностранных агентов;

- ввести запрет на создание и участие в деятельности НКО государственных и муниципальных служащих;

- наделить органы юстиции правом на получение сведений, содержащих банковскую тайну;

- предусмотреть учет незарегистрированных общественных объединений.

Названные предложения по совершенствованию законодательства мы окончательно сформулируем в ближайшее время и направим их в адрес Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина.

Убежден, что реализация законодательных и организационных мер в совокупности будет способствовать устранению нарушений закона в деятельности НКО.

Благодарю за внимание.