



## **Аналитическая справка к проекту федерального закона №662902-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»**

Проект федерального закона №662902-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) внесен на рассмотрение Государственной Думы РФ 27 ноября 2014 года депутатами А.Г. Тарнавским и А.А. Ищенко ([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=662902-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=662902-6)).

Законопроектом предлагается внести изменения в Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Уголовный кодекс Российской Федерации.

Суть законопроекта состоит в законодательном закреплении права государства (через соответствующие органы исполнительной власти) на признание деятельности тех или иных иностранных или международных организаций нежелательной на территории РФ. Такое признание деятельности организаций нежелательной фактически устанавливает запрет на их деятельность, нарушение которого влечет за собой крайне жесткие меры административной и уголовной ответственности.

Анализ законопроекта позволяет сделать следующие выводы:

1. Необходимость принятия законопроекта абсолютно не обоснована, поскольку предлагаемые изменения охватываются действующими нормативными правовыми актами (законодательство о противодействии экстремистской деятельности и терроризму, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ и др.);
2. Законопроект содержит нормы, прямо противоречащие Конституции Российской Федерации и действующим нормативным правовым актам;
3. Официальные отзывы Правительства РФ и Верховного суда РФ носят формальный характер и свидетельствуют об отсутствии анализа законопроекта на соответствие предлагаемых изменений Конституции РФ и действующему законодательству;
4. Предлагаемые законопроектом нормы порождают риски множественного их толкования и злоупотреблений;
5. Законопроект, в случае его принятия, лишает организации права на защиту.

Предлагаемые законопроектом изменения и комментарии к ним:

**1. Федеральный закон от 28 декабря 2012 года №272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (далее – Закон 272-ФЗ):**

- первое предложение части 3 статьи 3 Закона 272-ФЗ излагается в новой редакции: «В случае приостановления деятельности некоммерческой организации (структурного подразделения) в соответствии с частями 1 и 2 настоящей статьи приостанавливаются ее права как учредителя средств массовой информации, ей запрещается организовывать, проводить массовые акции и публичные мероприятия, а также участвовать в них, использовать банковские счета и вклады (за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных ее действиями, уплате налогов, сборов и штрафов)». В действующей редакции изменяемой нормы имеется ссылка на абзац первый пункта 6.1 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», который утратил силу (Федеральный закон от 04.06.14 №147-ФЗ). Части 1 и 2 статьи 3 Закона 272-ФЗ устанавливают запрет на участие в политической деятельности для некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от граждан (организаций) США, а также запрет для граждан США быть членами или руководителями некоммерческих организаций, их структурных подразделений либо структурных подразделений международных или иностранных некоммерческих организаций, участвующих в политической деятельности на территории РФ. Таким образом, предлагаемое законопроектом изменение устраняет существующее законодательное несоответствие (ссылка на норму, утратившую силу), а также конкретизирует правовые последствия приостановления деятельности вышеуказанных организаций.

- статья 3 Закона 272-ФЗ дополняется новой частью 3.1 следующего содержания:

«Деятельность иностранной или международной организации, представляющая угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Деятельность иностранной или международной организации признается нежелательной на территории Российской Федерации со дня обнародования информации об этом в порядке, установленном настоящей статьей.

Признание нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной организации влечет:

1) запрет создания (открытия) на территории Российской Федерации структурных подразделений иностранной или международной организации и прекращение в определенном законодательством Российской Федерации порядке деятельности ранее созданных (открытых) на территории Российской Федерации структурных подразделений;

2) наступление установленных законодательством Российской Федерации последствий включения организации в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;

3) запрет на распространение информационных материалов, издаваемых иностранной или международной организацией, и (или) распространяемых ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также их производство или хранение в целях распространения.

Решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной организации принимается Генеральной

прокуратурой Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации, на основании сведений и документов, полученных от органов внутренних дел и органов безопасности, иных федеральных органов исполнительной власти.

В случае принятия решения о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной организации Генеральная прокуратура Российской Федерации в трехдневный срок со дня принятия указанного решения информирует об этом федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций, в целях внесения им иностранной или международной организации в Перечень иностранных и международных организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации признана нежелательной.

Обнародование информации о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной организации осуществляется путем размещения Перечня иностранных и международных организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации признана нежелательной, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций, и опубликования в общероссийском периодическом издании, определенном Правительством Российской Федерации.

Порядок ведения Перечня иностранных и международных организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации признана нежелательной, включения и исключения из него иностранных и международных организаций определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций».

Иными словами, суть предлагаемых законопроектом норм состоит в том, что Генеральная прокуратура РФ на основании сведений и документов, полученных из МВД и ФСБ, по согласованию с МИД, вправе принять решение о нежелательности деятельности той или иной иностранной или международной организации на территории РФ. Информация о принятом решении направляется в Минюст для включения организации в соответствующий перечень (порядок ведения перечня, включения и исключения из него, определяется самим Минюстом) и размещения информации об этом на официальном сайте Минюста и опубликования в определенном Правительством периодическом издании (предположительно, «Российская газета»). С момента включения организации в соответствующий перечень, для нее устанавливаются запреты на создание новых структурных подразделений (существующие также прекращают свою деятельность), производство, хранение и распространение информационных материалов, а также ограничения, связанные с осуществлением операций с денежными средствами и иным имуществом (ст.ст. 6, 7 Федерального закона от 7 августа 2001 года №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Положение о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, утв. постановлением Правительства РФ от 18 января 2003 г. N 27, сам перечень ведется Росфинмониторингом: <http://www.fedsfm.ru/documents/terr-list>).

Комментарии к предлагаемому законопроектом изменениям Закона 272-ФЗ:

1. Самые серьезные опасения вызывает предлагаемая законопроектом норма (пункт 2 предлагаемой статьи 3.1) о том, что признание нежелательной деятельности иностранной или международной организации влечет за собой «наступление установленных законодательством Российской Федерации последствий включения организации в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму». Прежде всего, следует отметить, что включение в такой перечень (и, соответственно, установление целого ряда ограничений) организаций, в отношении которых не ведутся производства по делам о преступлениях или административных правонарушениях экстремистской или террористической направленности (или нет соответствующего решения суда), противоречит презумпции невиновности (статья 49 Конституции РФ). Во-вторых, предлагаемая редакция данной нормы не исключает злоупотреблений, связанных с ее распространением не только на саму организацию, но и на физических лиц (работников, членов, участников организации), что может повлечь за собой еще более негативные последствия, связанные с неправомерным ограничением прав физических лиц. В связи с этим, данная норма подлежит исключению.

2. Приведенные в законопроекте основания для признания деятельности иностранных или международных организаций нежелательной в полной мере охватываются действующим законодательством (о противодействии экстремистской деятельности и терроризму).

3. В действующей редакции статьи 3 и в предлагаемых законопроектом изменениях в часть 3 данной статьи речь идет именно о некоммерческих организациях, в том числе о структурных подразделениях международных и иностранных некоммерческих организаций, в то время как предлагаемая законопроектом новая часть 3.1 оперирует уже терминами «иностранная или международная организация», т.е. имеет место несоответствие терминологии.

4. Представляется необоснованным предоставление права принятия решения о нежелательности деятельности иностранной или международной организации Генеральной прокуратуре РФ, поскольку, согласно действующему законодательству, органом исполнительной власти, наделенным полномочиями по контролю за деятельностью некоммерческих организаций и структурных подразделений международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, является именно Министерство юстиции.

5. Согласно предлагаемой части 3.1 статьи 3, Генпрокуратура, по согласованию с МИД, принимает решение о нежелательности деятельности иностранной или международной организации на основании сведений и документов, полученных от МВД и ФСБ. Вместе с тем, законопроектом не устанавливается обязанность Генпрокуратуры по тщательной проверке информации, поступившей из МВД и ФСБ, что порождает возможности для злоупотреблений и «давления на неугодных». Отсутствие такой проверки также лишает организации возможности обоснования своей позиции и подачи разъяснений, а, возможно, и корректировки своей деятельности, до момента принятия решения о нежелательности ее деятельности. Вместе с тем, непонятно, будет ли служить основанием для принятия такого решения информация о деятельности иностранной или международной организации на территории других стран.

6. Предлагаемыми законопроектом изменениями никак не урегулирован порядок обжалования решения о признании нежелательной деятельности иностранной или международной организации, т.е. фактически они лишены права на защиту.

**2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП):**

- законопроектом предлагается дополнить КоАП новой статьей 20.33 следующего содержания:

«Статья 20.33. Незаконная организация деятельности иностранной или международной организации на территории Российской Федерации и участие в такой деятельности.

1. Организация деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной организации, в отношении которой принято решение о нежелательности ее деятельности на территории Российской Федерации, а также участие в такой деятельности, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере двадцати тысяч рублей; на участников – десяти тысяч рублей.

2. Получение денежных средств или иного имущества от иностранной или международной организации, в отношении которой принято решение о нежелательности ее деятельности на территории Российской Федерации –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере десяти тысяч рублей; на должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – ста тысяч рублей».

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных данной нормой, предлагается поручить мировым судьям.

Комментарии к предлагаемым законопроектам изменениям КоАП:

1. Часть 2 предлагаемой статьи 20.33 противоречит предлагаемым же законопроектом изменениям в части 3 статьи 3 Закона 272-ФЗ, поскольку фактически исключает возможность для организации осуществлять расчеты по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещать убытки, причиненные ее действиями, уплачивать налоги, сборы и штрафы.

2. Законопроект не конкретизирует, какие действия следует понимать под «организацией деятельности» и «участием в деятельности», что порождает риски необоснованно широкого толкования нормы правоприменителем.

3. В тексте нормы отсутствует примечание об освобождении от ответственности в случае добровольного прекращения участия в деятельности организации (в отличие от предлагаемой законопроектом статьи 284.1 УК).

**3. Федеральный закон от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Закон 114-ФЗ):**

- статья 26 Закона 114-ФЗ, предусматривающая перечень оснований для отказа в разрешении на въезд в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, дополняется новым основанием, если данные лица: «9) участвуют в деятельности иностранной или международной организации, в отношении которой принято решение о нежелательности ее деятельности на территории Российской Федерации».

Комментарии к предлагаемым законопроектом изменениям Закона 114-ФЗ:

1. термин «участвуют» представляется размытым и требующим конкретизации, поскольку допускает расширительное толкование, что может привести к злоупотреблениям, выражающимся в необоснованном запрете на въезд в РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства, имеющим разовые, непродолжительные, не влияющие на деятельность взаимоотношения с иностранными или международными организациями, деятельность которых на территории РФ признана нежелательной.

#### 4. Уголовный кодекс Российской Федерации (далее- УК):

- УК дополняется новой статьей 284.1 следующего содержания:

«Статья 284.1. Организация деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной организации, в отношении которой принято решение о нежелательности ее деятельности на территории Российской Федерации.

Организация деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной организации, в отношении которой принято решение о нежелательности ее деятельности на территории Российской Федерации, а также участие в такой деятельности, если это деяние совершено неоднократно, -

Наказывается штрафом в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок от двух до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до десяти лет или без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового.

Примечания.

Деяния, предусмотренные настоящей статьей, признаются совершенными лицом неоднократно, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности иностранной или международной организации, в отношении которой принято решение о нежелательности ее деятельности на территории Российской Федерации, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления».

Комментарии к предлагаемым законопроектом изменениям УК:

1. Ни в тексте законопроекта, ни в пояснительной записке к нему нет обоснования степени общественной опасности деяния, ответственность за совершение которого предлагается установить статьей 284.1 УК.

2. Законопроект не конкретизирует, какие действия следует понимать под «организацией деятельности» и «участием в деятельности», что порождает риски необоснованно широкого толкования нормы правоприменителем.

3. Законопроектом не вносятся изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, регулирующие подследственность дел о преступлениях, предусмотренных статьей 284.1 УК.