



## **Аналитическая справка к проекту федерального закона №662902-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (текст ко второму чтению)**

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)). 20 января 2015 года законопроект принят в первом чтении. Предлагаемая дата рассмотрения во втором чтении – 15 мая 2015 года.

Законопроектом предлагается внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан 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 представляется не обоснованной, поскольку предлагаемые изменения уже 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, не соответствующие Конституции Российской Федерации и действующим нормативным правовым актам;
3. Официальные отзывы Правительства РФ и Верховного суда РФ носят достаточно формальный характер и свидетельствуют об отсутствии глубокого анализа законопроекта на соответствие предлагаемых изменений Конституции РФ и действующему законодательству;
4. Предлагаемые законопроектом нормы порождают риски множественного их толкования и возможных злоупотреблений;
5. Законопроект, в случае его принятия, фактически лишает организации права на защиту.



Предлагаемые законопроектом изменения и комментарии к ним:

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

- УК дополняется новой статьей 284.1 следующего содержания:

«Статья 284.1. Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности.

Руководство деятельностью на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участие в такой деятельности, совершенные лицом, которое ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года, -

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 обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо принудительными работами на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового, либо лишением свободы на срок от двух до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до десяти лет или без такового.

Примечание. Лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности, 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 «участием в деятельности», что порождает риски необоснованно широкого толкования нормы правоприменителем.

### **2. 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 данное лицо: «9) участвует в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности».



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 неправительственными организациями, деятельность которых на территории РФ признана нежелательной.

### **3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК):**

изменения, вносимые в статью 151 УПК, предусматривают, что предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьей 284.1 УК, производится следователями Следственного комитета Российской Федерации, а также может производиться следователями органа, выявившего эти преступления.

Комментарий к предлагаемым законопроектом изменениям УПК:

1. предоставление права производить предварительное следствие не только следователям СК РФ, но и следователям иных органов, выявивших преступление, представляется необоснованным с точки зрения единообразия правоприменительной практики статьи 284.1 УК.

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

- законопроектом предлагается дополнить КоАП новой статьей 20.33 следующего содержания:

«Статья 20.33. Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной и международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности.

Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности, участие в такой деятельности либо нарушение запретов, установленных Федеральным законом 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», если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.».

Правом составления протоколов об административных правонарушениях по данной норме наделяются должностные лица Минюста. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных данной нормой, предлагается поручить мировым судьям.



Комментарии к предлагаемым законопроектам изменениям КоАП:

1. Законопроект не конкретизирует, какие действия следует понимать под «осуществлением 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).

**5. 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.

- Закон 272-ФЗ дополняется новой статьей 3.1 следующего содержания:

«Статья 3.1

1. Деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства, может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации.

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

3. Признание нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации влечет за собой:



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

2) наступление последствий, указанных в статье 3.2 настоящего Федерального закона;

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

4) запрет на осуществление на территории Российской Федерации программ (проектов для иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации.

4. Решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителями 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.

5. Отмена решения о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителями 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.

6. В случае принятия решений, указанных в частях 4 и 5 настоящей статьи, Генеральная прокуратура Российской Федерации 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 неправительственной организации в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации признана нежелательной, либо исключения иностранной или международной неправительственной организации из данного перечня.

7. Обнародование информации о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации осуществляется путем размещения перечня иностранных и международных неправительственных 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 его в общероссийском периодическом издании, определенном Правительством Российской Федерации.



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

- Закон 272-ФЗ дополняется новой статьей 3.2 следующего содержания:

«Статья 3.2

1. Кредитные организации и некредитные финансовые организации обязаны отказать в проведении операции с денежными средствами и (или) иным имуществом, одной из сторон которой является иностранная или международная неправительственная организация, включенная в перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации признана нежелательной.

2. Кредитные организации и некредитные финансовые организации представляют информацию о фактах отказа в проведении операции с денежными средствами и (или) иным имуществом по основанию, указанному в части 1 настоящей статьи, в федеральный орган исполнительной власти, принимающий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в порядке, сроки и объеме, которые установлены Правительством Российской Федерации.

3. Федеральный орган исполнительной власти, принимающий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, представляет информацию, полученную в соответствии с частью 2 настоящей статьи, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, а также в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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 Генеральный прокурор РФ по согласованию с МИД, вправе принять решение о нежелательности деятельности той или иной иностранной или международной неправительственной 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 («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 на осуществление на территории РФ любых программ (проектов). В то же время кредитные организации и некредитные финансовые организации обязаны отказывать в проведении операции с денежными средствами и (или) иным имуществом, одной из сторон которой является организация, деятельность которой на территории РФ признана нежелательной, а о всех фактах отказа в проведении операций сообщать в Росфинмониторинг, который, в свою очередь, направляет соответствующую информацию в Генеральную прокуратуру и Минюст.



Комментарии к предлагаемым законопроектом изменениям Закона 272-ФЗ:

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

2. 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 предлагаемые законопроектом новые части 3.1 и 3.2 оперируют уже терминами «иностранная или международная неправительственная организация», т.е. имеет место несоответствие терминологии. Существенное противоречие возникает также и с нормами Федерального закона «О некоммерческих организациях», поскольку в данном законе используется термин «иностранная некоммерческая неправительственная организация».

3. Представляется необоснованным предоставление права принятия решения о нежелательности деятельности иностранной или международной неправительственной организации Генеральному прокурору 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.

4. 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.