

Экспертное заключение СПЧ на законопроект "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" от 10 Ноября 2015

Электронная версия

В Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека рассмотрен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее – законопроект), направленный в адрес Совета Минюстом России.

Как сообщается в пояснительной записке, в законопроекте уточняются объем и состав сведений, включаемых в отчетность некоммерческих организаций, в том числе выполняющих функции иностранного агента, и унифицируется порядок ее представления некоммерческими организациями и общественными объединениями. Представляется, что заявленные цели не могут быть достигнуты путем предлагаемых в представленном законопроекте изменений.

1. Отдельные положения законопроекта **необоснованно ущемляют права и законные интересы** некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, по сравнению с иными видами некоммерческих организаций. Так, предлагаемая законопроектом в п. 3 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г.

№ 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – 7-ФЗ) дополнительная обязанность представления отчета по программам и иным документам, являющимся основанием для проведения мероприятий, финансируемых и (или) проводимых при участии иностранных источников, приведет к ущемлению прав и законных интересов некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, а также их контрагентов, поскольку у других некоммерческих организаций, такой обязанности нет. Кроме того, устанавливаемый для ее исполнения трехдневный срок несоразмерно мал и, безусловно, будет провоцировать необоснованное привлечение к ответственности в связи с его несоблюдением.

Установление самой обязанности некоммерческих организаций по представлению в уполномоченный орган содержательного отчета о проведении мероприятий, финансируемых и (или) проводимых при участии иностранных источников, является несоразмерным и излишним требованием, поскольку программы, в рамках которых проводятся такие мероприятия, могут не предусматривать содержательной отчетности некоммерческой организации перед иностранным источником. Составление же содержательных отчетов специально для уполномоченного органа представляется избыточным обременением для НКО, тем более, что цели мероприятий излагаются в программах, которые также предложено включить в обязательную отчетность. Названные положения законопроекта приводят к усилению различий в правовом положении юридических лиц, осуществляющих сходную деятельность, в зависимости от наличия решения

о признании их «иностранными агентами», что создает угрозу дискриминации граждан в праве на объединение и защите от его нарушения.

В этой связи нелишним будет напомнить, что вступление в силу в 2012 году федерального закона 121-ФЗ, учредившего институт некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, спровоцировало массовое направление жалоб в Европейский суд российскими юридическими лицами, а сам закон неоднократно критиковался Венецианской комиссией Совета Европы. Введение дополнительных ограничений для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, может привести к нарушению норм ст.ст. 10, 11, 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

2. Предлагаемое ст. 2 законопроекта дополнение ст. 26 7-ФЗ новым пунктом 3.1., устанавливающим, что в случае перечисления (передачи) денежных средств (иного имущества) некоммерческим организациям российское юридическое лицо, получившее в течение года, предшествовавшего такому перечислению (передаче), денежные средства и иное имущество от иностранных источников, информирует указанные организации о получении им денежных средств и иного имущества от иностранных источников, **не соответствует предмету правового регулирования изменяемого закона**. В ст. 1 ФЗ № 1 установлено, что действие данного закона распространяется не на все виды юридических лиц, как указано в предлагаемом пункте 3.1., а лишь на некоммерческие организации. Как известно, правовое положение юридических лиц устанавливается в первую очередь, Гражданским кодексом Российской Федерации. Кроме того, юридическое лицо может получить денежные средства и иное имущество от иностранных источников на основании целого ряда гражданско-правовых сделок.

3. Отдельные положения законопроекта **не устанавливают какие-либо новые правила поведения**, и с точки зрения требований к законодательной технике подлежат изъятию из текста законопроекта. Так, предлагаемые ст.ст. 3, 4 законопроекта дополнения Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», якобы устанавливающие новые запреты для государственных гражданских и муниципальных служащих, уже содержатся в указанных законах. Вместе с тем термин «участие в деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента», представляется недостаточно определенным, создающим угрозу произвольного применения, поскольку практически любое взаимодействие государственного гражданского или муниципального служащего с некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента (в том числе, присутствие представителей Минюста России на мероприятиях, проводимых организацией) можно квалифицировать, как участие в деятельности данной организации.

Аналогичная ситуация имеет место применительно к предложенным в ст. 1 законопроекта дополнениям ст. 29 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – 82-ФЗ), согласно которым предлагается обязать общественные объединения представлять в федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган информацию

о своей деятельности в объеме и порядке, предусмотренными 7-ФЗ. Неоднократное неисполнение общественным объединением указанной обязанности является основанием для обращения федерального органа государственной регистрации или его территориального органа в суд с заявлением о признании такого объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц. Такая обязанность и возможность обращения федерального органа государственной регистрации или его территориального органа в суд уже закреплена в ФЗ № 82, в связи с чем данное дополнение также представляется не имеющим смысла.

В то же время законопроект не решает действительно актуальные проблемы правового статуса некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в частности, не содержит ясного, полного и недвусмысленного определения политической деятельности, о необходимости которого Совет неоднократно высказывался.

С учетом изложенного, а также принимая во внимание позицию Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации С.А. Герасимова о том, что изменение концепции законопроекта не планируется, законопроект в представленной редакции Советом не поддерживается.

Настоящее экспертное заключение утверждено Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 5 ноября 2015 года.

Председатель Совета

М. Федотов

Источник: <http://president-sovet.ru/documents/read/413/>