

Экспертное заключение
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека
на проект федерального закона № 662902-6 «О внесении изменений в
некоторые законодательные акты Российской Федерации»

Депутатами Государственной Думы А.Г. Тарнавским, А.А. Ищенко был внесен проект федерального закона № 662902-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Законопроектом предлагается внести изменения в 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», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации новой статьей 284¹. Законопроект устанавливает порядок признания нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной организации, представляющей угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения. В пояснительной записке отмечается, что внутривосточные, военные и международные конфликты, в которые в последнее время втягивается все больше государств, создают почву для развития на их территориях организаций террористического и экстремистского толка. Эти организации преследуют преступные цели.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, рассмотрев указанный

законопроект, отмечает следующее.

В Российской Федерации должны быть действенные меры предотвращения деятельности организаций экстремистского и террористического толка, представляющих угрозу обороноспособности или безопасности государства. Такая деятельность государства в первую очередь направлена на обеспечения соблюдения прав и законных интересов граждан России.

Однако предлагаемый законопроект, по нашему мнению, не может быть принят по другим причинам.

I.

Как отмечается в пояснительной записке, необходимость принятия определенных мер вызвано различными международными конфликтами. Причем в законопроекте речь идет об ограничении деятельности любых иностранных и международных организаций. Полномочиями по ограничению их деятельности депутаты предлагают наделить Генеральную прокуратуру РФ.

Деятельность международных организаций носит экстерриториальный характер определяется и регламентируется международными нормами, принимаемыми на межправительственном уровне. Например, Венская Конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.), Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, Устав Международной организации уголовной полиции (Интерпол) и др.

Российская Федерация участвуя в таких международных соглашениях реализует свою внешнюю политику.

Следовательно, вопрос о деятельности международных организаций

относится к сфере внешней политики Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации **только Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней политики государства.** Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» не предусматривает какие-либо полномочия прокуроров в сфере внешней политики.

Таким образом, предлагаемый законопроект в части наделения Генеральной прокуратуры РФ полномочиями в сфере внешней политики противоречит Конституции РФ.

II.

Не ставя под сомнение необходимость предотвращения деятельности иностранных и международных организаций террористического и экстремистского толка на территории России, Совет обращает внимание, что в настоящее время уже существует действенный правовой механизм, обеспечивающий достижение указанных целей. Правовое регулирование в этой сфере осуществляется как на международном, так и на национальном уровнях.

Так, например, Российская Федерация участвует в таких соглашениях как Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.), Соглашение о сотрудничестве в области выявления и перекрытия каналов проникновения на территории государств - членов Шанхайской организации сотрудничества лиц, причастных к террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности (Шанхай, 15 июня 2006 г.), Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Варшава, 16 мая 2005 г.), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря

1999 г.), Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза (Москва, 19 декабря 2011 г.) и др.

Аналогичным образом вопросы по пресечению деятельности террористических и экстремистских организаций в полной мере урегулированы федеральным законодательством РФ: ФЗ РФ «О противодействии терроризму», ФЗ РФ «О противодействии экстремистской деятельности», ФЗ РФ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», ФЗ РФ «Об общественных объединениях», ФЗ РФ «О некоммерческих организациях», Уголовный кодекс РФ (глава 29) и др.

Законопроектом предлагается запрещать деятельность иностранной или международной организации, представляющей угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, финансировать такие организации, а также получать финансирование от них, ограничивать распространение информации, исходящей от таких организаций.

Все эти меры могут быть приняты и реализованы в рамках действующих международных норм и российских федеральных законов.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ те или иные ограничения должны соответствовать критериям необходимости и соразмерности. Указанные требования предполагают учитывать принцип достаточности и минимальности введения ограничительных мер.

Таким образом, законопроектом предлагается ввести ограничительные и запретительные меры, которые уже нашли отражение в действующем законодательстве и активно применяются на практике.

Дублирование уже существующих правовых процедур приведет лишь к путанице и затруднительности их применения, что может снизить уровень защищенности национальной безопасности Российской Федерации.

III.

Часть 1 статьи 19 Конституции РФ закрепляет принцип правовой определенности. Как указывал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15 июня 1999 г. № 11-П «неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона».

В предлагаемом законопроекте используются термины, которые не отвечают критериям правовой определенности и в конечном итоге могут привести к нарушению прав граждан Российской Федерации. Так, например, предлагается в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотреть новый состав правонарушения (ч. 2 ст. 20.33) - получение денежных средств или иного имущества от иностранной или международной организации, в отношении которой принято решение о нежелательности ее деятельности на территории Российской Федерации. По смыслу данной нормы **любое получение средств** от такой организации повлечет привлечение к административной ответственности. В то же время, такой подход, ограничивает конституционные права граждан РФ. Например, на возмещение ущерба, компенсацию убытков, причиненного иностранной организацией. Получение даже таких средств подпадает под предлагаемую формулировку. Граждане РФ при наличии оснований для взыскания ущерба с таких организаций будут вынуждены отказываться от своих

законных требований под угрозой привлечения к ответственности.

Совет отмечает, что ставя цель противодействовать деятельности иностранных и международных организаций, действующих в ущерб безопасности России, недопустимо вводить меры, приводящие к нарушениям прав соотечественников. **Ограничительные, запретительные и меры ответственности должны быть направлены на субъектов, допускающих нарушения, и не могут приводить к нарушению прав и интересов третьих лиц, действующих добросовестно. Эти требования закреплены в статьях 54 и 55 Конституции РФ. Предлагаемый законопроект не соответствует этим принципам.**

По изложенным основаниям Совет считает, что отсутствуют основания для принятия данного законопроекта, так как он противоречит Конституции Российской Федерации, а именно ее статье 80 (в части разграничения полномочий Президента РФ и органов государственной власти в сфере внешней политики), статье 19 (в части требований правовой определенности норм), статьям 54 и 55 (в части соблюдения принципов достаточности и минимальности вмешательства; в части недопущения произвольного ограничения прав граждан РФ).

Настоящее заключение подготовлено Постоянной комиссией по развитию некоммерческих организаций и одобрено Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 11 марта 2015 г.

Председатель Совета

М.Федотов