

## **ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **на проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (законопроект № 508677-6)**

В Федеральный закон «О некоммерческих организациях» с момента принятия в 1996 г. внесено 42 поправки, причем 16 из них лишь за последние три года. Это не считая поправок в гражданское законодательство, регулирующее правовой статус юридических лиц. Отдельно стоит отметить, что в течение этих трех последних лет поправки в законодательство о некоммерческих организациях не проходили общественного обсуждения, принимались ускоренными темпами без глубокой проработки и учета интересов субъектов этих правоотношений. Такие многочисленные, бессистемные и непоследовательные поправки затрудняют реализацию конституционного права на свободу объединений. Причем эти трудности возникают не только у некоммерческих организаций, но и у правоприменителей, вынужденных работать с «сырыми», не проработанными законодательными актами.

Не стал исключением и проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», внесенный 25 апреля 2014 г. депутатом Государственной думы ФС РФ Луговым А.К. (законопроект № 508677-6).

Данным законопроектом предлагается дополнить основания для внеплановой проверки некоммерческих организаций, а также наделить Минюст России правом на принятие самостоятельного решения о признании некоммерческой организации выполняющей функции иностранного агента, и включение ее в соответствующий реестр.

Данные предложения не были предметом общественного обсуждения, вносятся без каких-либо предварительных исследований, подтверждающих

необходимость таких изменений.

Анализ данного законопроекта позволяет сделать вывод, что предлагаемые изменения противоречат части 4 статьи 13 (общественные объединения равны перед законом), статье 30 (свобода деятельности общественных объединений), части 3 статьи 55 (недопустимость необоснованного ограничения прав) Конституции РФ.

I. Законопроектом предлагается п. 4.2 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» дополнить пунктом 5, которым предусматривается правомочие Минюста России (его территориальных органов) по проведению внеплановых проверок НКО по заявлениям граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления.

Во-первых, данное предложение, по сути, **дублирует** положения подпункта 2 пункта 4.2 ст. 32 указанного федерального закона — основанием для проведения внеплановой проверки НКО является поступление в уполномоченный орган или его территориальный орган информации от государственных органов, органов местного самоуправления о нарушении некоммерческой организацией законодательства РФ в сфере ее деятельности.

Выполнение НКО функций иностранного агента без подачи соответствующего заявления в Минюст России само по себе является нарушением действующего законодательства. Таким образом, п. 4.2 статьи 32 уже предусматривает возможность для внеплановых проверок НКО, выполняющих функции иностранного агента, на основании информации, поступающей из государственных органов и органов местного самоуправления.

Во-вторых, те или иные правовые нормы принимаются в случае пробела в правовом регулировании. В данном случае речь идет о

достаточности закрепления процедуры проверок НКО. В 2013-2014 гг. на всей территории Российской Федерации были проведены массовые внеплановые проверки некоммерческих организаций. Как заявил Генеральный прокурор РФ Ю.Я.Чайка, в 2013 г. было проверено около одной тысячи НКО<sup>1</sup>. Следовательно, уже существующая процедура контроля за НКО является достаточной, позволяющей в короткие сроки проверить деятельность тысячи организаций.

В-третьих, предоставление Минюсту России полномочия по любому даже необоснованному заявлению гражданина проводить внеплановые проверки нарушит баланс между общественными и государственными интересами, приведет к частным повторяющимся проверкам по одним и тем же основаниям.

Конституционный Суд РФ в постановлении № 10-П от 8 апреля 2014 г. особо обратил внимание, что законодатель **обязан исходить из презумпции законности и добросовестности деятельности некоммерческих организаций.** Реализуя принадлежащие ему правотворческие полномочия, федеральный законодатель должен устанавливать такие правила, которые, не посягая на само их существо, способствовали бы достижению – на основе баланса частных и публичных начал – конституционно значимых целей.

II. Законопроектом предлагается наделить Минюст России правомочием в случае выявления НКО, осуществляющей деятельность в качестве иностранного агента и не подавшей заявления о включении в соответствующий реестр, по включению такой организации в указанный реестр.

Данное предложение также противоречит Конституции РФ.

Во-первых, стоит отметить, что наделение Минюста России таким

---

<sup>1</sup> [http://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/83568/](http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/83568/)

правомочием не ликвидирует «добровольную» процедуру включения в реестр. В данном случае, вводя государственную функцию по включению в реестр помимо желания самих НКО, стоило бы **исключить процедуру «добровольного» включения**. Как показала практика 2012-2014 гг. некоммерческие организации не намерены добровольно вступать в данный реестр. За все время лишь одна организация, да и то аффилированная с государственными органами, «добровольно» вошла в указанный реестр. Нет никакой практической необходимости в процедуре, которая не работает.

Во-вторых, введение процедуры признания НКО, выполняющей функции иностранного агента, на основании лишь решения правоприменителя с отложенным судебным контролем законности такого решения, не обеспечивает эффективную защиту прав и законных интересов общественных объединений. Опять же практика 2012-2014 гг. показала, что существенная доля решений органов прокуратуры и юстиции в отношении НКО позже были **признаны судами незаконными и необоснованными**. Иными словами, правоприменители многократно нарушили и незаконно вмешались в свободу деятельности НКО. Такие поспешные решения этих государственных органов нанесли непоправимый ущерб имиджу Российской Федерации как демократического государства. Этот факт признал и Генеральный прокурор РФ Ю.Я.Чайка в своем докладе Совету Федерации ФС РФ<sup>2</sup>.

III. Учитывая данные обстоятельства, принимая во внимание статус общественных объединений, закрепленный в Конституции РФ, признавая, что право на свободу объединения является одним из обязательных элементов правового, демократического государства а также основываясь на позициях Конституционного Суда РФ, выраженных в

---

<sup>2</sup> <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-145698/>

постановлении №10-П от 8 апреля 2014 г., предлагаем данный пункт законопроекта изменить, предусмотрев **только судебный порядок** признания НКО выполняющей функции иностранного агента по исковому заявлению органа, уполномоченного по контролю за некоммерческими организациями, то есть Минюста России, исключив добровольный порядок вхождения в реестр<sup>3</sup>.

Введение такого судебного порядка дополнительной нагрузки на судебную систему не создаст. Как следует из доклада Генерального прокурора РФ Совету Федерации ФС РФ, «по состоянию на конец прошлого года прокурорами установлены 24 НКО, прямо подпадающие под действие законодательства об иностранных агентах»<sup>4</sup>.

Сама процедура признания НКО выполняющей функции иностранного агента должна быть **многоступенчатой**, в целях исключения любых ошибок и злоупотреблений со стороны государственных органов. Конституционный Суд РФ в вышеприведенном постановлении отметил особую важность внесения органами прокуратуры и юстиции в адрес НКО предупреждений и предостережений.

Полагаем, что должна быть законодательно закреплена обязанность государственных контролирующих органов **на первом этапе** выносить соответствующие акты реагирования. Это процедура позволяет некоммерческим организациям своевременно, действуя в правовом поле, оценить свою деятельность и принять соответствующие меры. Так, в частности, в данном случае по результатам получения такого предупреждения НКО сможет либо отказаться от иностранного финансирования и (или) прекратить деятельность, признаваемую политической, либо продолжить эту деятельность, предоставив органам

---

<sup>3</sup> Аналогичные примеры ограничения конституционных прав только на основании судебного решения существуют в российской правовой системе. Например, правом на признание информации и материалов экстремистскими и запрет на распространение в соответствии с ФЗ РФ «О противодействии экстремистской деятельности» наделяется только суд

<sup>4</sup> <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-145698/>

юстиции мотивированный ответ.

**На втором этапе** Минюст России, рассмотрев ответ НКО на предупреждение и представленные доказательства, вправе согласиться с позицией НКО и отказаться от дальнейших шагов либо не согласиться с ней и обратиться в суд с заявлением о признании НКО выполняющей функции иностранного агента.

Бремя доказывания в соответствии с позицией Конституционного Суда РФ должно быть возложено на органы юстиции. И только суд на основании заявления органов юстиции должен быть наделен правом принятия окончательного решения о признании (или непризнании) НКО выполняющей функции иностранного агента. На основании вступившего в законную силу решения суда Минюст России **на третьем этапе** вносит НКО в соответствующий реестр и следит за исполнением организацией дополнительных обязанностей.

Такой порядок позволит максимально исключить ошибки и злоупотребления, а также обеспечит гарантию соблюдения прав общественных объединений от необоснованного и незаконного вмешательства в их деятельность со стороны государственных органов.

На основании изложенного просим снять проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», внесенный 25 апреля 2014 г. депутатом Государственной Думы ФС РФ А.К.Луговым, с рассмотрения.

Заключение подготовлено Постоянной комиссией по развитию НКО Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.