

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

Евдокимовой Наталией Леонидовной, аккредитованной в качестве независимого эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов распоряжением Минюста России от 28 марта 2011 г. № 601-р, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»*, пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, проведена антикоррупционная экспертиза проекта Федерального закона № 102766-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

В представленном проекте Федерального закона № 102766-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» выявлены коррупциогенные факторы (в соответствии с приложением).

Проведенный анализ показывает отсутствие в проекте закона антикоррупционных механизмов и создает дополнительные возможности для коррупции при принятии решений государственными или муниципальными служащими в отношении некоммерческих организаций.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается отклонить данный законопроект во втором чтении и в соответствии с пунктами 9, 11 и 12 статьи 123 Регламента Государственной думы, принятого постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД, снять рассматриваемый законопроект с рассмотрения Государственной думой.

Приложение – на 14 листах.



(подпись)

Н.Л. Евдокимова

(инициалы, фамилия)



**Экологический
Правозащитный Центр
«БЕЛЛОНА»**



**Центр антикоррупционных
исследований и инициатив
ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЭШНЛ – Р**

10 июля 2012 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы
законопроекта № 102766-6**

**«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих
организаций, выполняющих функции иностранного агента»**

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» внесен на рассмотрение Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации 29 июня 2012 года депутатами Государственной Думы И.А.Яровой, А.Л.Красовым, А.Г.Сидякиным, М.Е.Старшиновым, А.Л.Шхагошевым, В.А.Никоновым.

Позднее список инициаторов внесения законопроекта был дополнен: Депутаты Государственной Думы И.А.Яровая, А.Л.Красов, А.Г.Сидякин, М.Е.Старшинов, А.Л.Шхагошев, В.А.Никонов, С.В.Кривоносов, М.Ю.Маркелов, М.А.Шингаркин, Я.В.Зелинский, Д.И.Савельев, В.В.Толстомятов, Т.О.Алексеева, А.М.Бабаков, О.Ю.Баталина, Н.И.Борцов, В.Е.Булавинов, Н.В.Бурыкина, Э.А.Валеев, О.Д.Валенчук, Ю.В.Васильев, В.А.Васильев, Д.Ф.Вяткин, Э.Г.Глубоковская, Р.Э.Гольдштейн, В.В.Гутенев, С.Б.Дорофеев, С.В.Железняк, В.М.Заварзин, Б.Д.Зубицкий, М.А.Исаев, А.М.Кабаева, В.А.Казаков, Г.А.Карлов, А.Е.Карпов, И.И.Квитка, В.Б.Кидяев, В.В.Климов, А.В.Кнышов, А.И.Колесник, О.В.Лебедев, В.Ю.Максимов, И.В.Мануйлова, М.А.Моисеев, С.Ш.Мурзабаева, З.А.Муцоев, С.Е.Нарышкин, Л.А.Огуль, В.К.Осипов, А.П.Петров, С.В.Петров, В.А.Пехтин, В.Е.Позгалев, В.А.Понежежский, А.С.Прокопьев, А.К.Пушков, В.М.Резник, А.А.Ремезков, А.В.Романов, А.В.Скоч, И.В.Соколова, С.Ю.Тен, В.С.Тимченко, А.Н.Ткачев, В.А.Третьяк, Е.А.Федоров, Г.Я.Хор, В.Б.Шестаков, В.А.Язев, Д.В.Савельев, Р.Г.Абдулатипов, В.И.Афонский, И.В.Барин, Р.А.Баталова, В.В.Белоусов, А.Н.Васильев, А.Ю.Воробьев, Д.В.Волков, А.Б.Выборный, М.Т.Гаджиев, М.С.Гаджиев, В.В.Гальченко, З.Д.Геккиев, Н.Ф.Герасименко, А.Н.Дегтярев, В.И.Долгих, И.Л.Зотов, А.С.Делимханов, А.П.Езубов, Р.С.Ильясов, А.К.Исаев, А.А.Карелин, Г.Н.Карелова, Н.Д.Ковалев, А.Г.Когогина, В.М.Кононов, О.М.Казакова, В.Н.Кравченко, Г.В.Кулик, Р.Д.Курбанов, Ю.А.Липатов, Н.И.Макаров, М.А.Мукабенова, А.Ю.Мурга, С.И.Неверов, В.В.Омельченко, С.А.Поддубный, З.Я.Рахматуллина, И.Н.Руденский,

О.В.Савченко, Ш.Ю.Саралиев, М.С.Селимханов, Е.Н.Сенаторова,
Ф.С.Сибгатуллин, М.В.Тарасенко, О.В.Тимофеева, М.Х.Хадарцев,
А.Н.Хайруллин, А.Е.Хинштейн, Н.В.Школкина, М.Х.Юсупов, Н.П.Аброськин,
Р.Ф.Абубакиров, Т.Ю.Акулов, Г.В.Аникеев, А.И.Аршинова, З.А.Аскендеров,
Б.К.Балашов, Г.А.Балыхин, М.М.Бариев, И.Б.Богуславский, О.Г.Борзова,
Н.И.Булаев, А.Б.Василенко, И.Н.Габдрахманов, М.М.Галимарданов, М.Н.Гасанов,
Н.В.Герасимова, И.И.Гильмутдинов, С.С.Говорухин, Н.Н.Гончар, Н.И.Горовой,
А.В.Митрофанов, Д.Н.Гасанов, Н.А.Лакутин, П.Р.Качкаев, А.А.Климов,
Ф.А.Клинцевич, И.Д.Кобзон, О.А.Колесников, Д.С.Коньков, В.А.Крупенников,
Т.Г.Кузьминых, Е.И.Кузьмичева, Е.Ф.Лахова, В.И.Лысаков, А.М.Макаров,
М.П.Максакова-Игенбергс, Р.М.Марданшин, А.А.Махмутов, Б.В.Михалев,
Е.С.Москвичев, М.Ю.Назарова, Л.М.Огородова, Е.В.Панина, Н.В.Панков,
В.В.Пинский, В.Т.Поцяпун, Б.Л.Резник, Д.В.Саблин, Г.К.Сафаралиев,
Л.Я.Симановский, М.В.Слипенчук, В.В.Терешкова, В.В.Трапезников,
И.Ю.Фахритдинов, А.И.Фокин, Н.А.Шайденко, М.Л.Шаккум, Л.И.Швецова,
В.Л.Шемякин, Р.А.Шлегель, В.А.Южилин, М.Х.Вахаев, Р.Ш.Хайров,
Р.В.Кармазина, В.И.Ресин, С.В.Чиндяскин, П.И.Пимашков, С.А.Попов,
С.В.Максимова, Р.Х.Натхо, П.Н.Завальный, В.Н.Плигин, Б.Б.Хамчиев,
Ю.А.Петров, Л.К.Шойгу, А.И.Бочаров, А.В.Жарков, М.А.Кожевникова,
Е.Л.Николаева, И.И.Демченко, А.В.Ильтяков, В.Б.Ефимов, С.Я.Есяков,
А.Е.Бобраков, А.В.Каминский, Д.О.Хороля, Н.С.Валуев, Х.И.Шихсаидов,
Ю.О.Исаев, Р.К.Тихонов, М.Б.Терентьев, В.В.Бурматов, Б.В.Агаев, В.Г.Гридин,
В.В.Кабанова, Т.К.Агузаров, А.Ю.Брыксин, Г.П.Ледков, А.Д.Жуков, И.К.Роднина,
В.Н.Пивненко, А.В.Кретов, П.М.Федяев, С.Ю.Фабричный, О.И.Аршба,
А.Ч.Эркенов, В.Ф.Шрейдер, П.В.Крашенинников, У.М.Умаханов, В.В.Якушев,
И.Е.Костунов, А.Г.Шишкин, З.М.Степанова, Ю.Н.Волков, М.Е.Николаев,
А.А.Журавлев, С.В.Чижов, М.М.Сафин, Н.С.Максимова, В.Ф.Звагельский,
А.И.Скоробогатько.

Ответственный комитет – Комитет ГД по делам общественных объединений и религиозных организаций.

Основываясь на принципах объективности, непредвзятости, прозрачности и доступности проводимых исследований, руководствуясь Правилами и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», и используя исключительно факты, опубликованные в открытых источниках, Экологический правозащитный центр «Беллона» и Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р провели настоящую антикоррупционную экспертизу проекта закона.

АНАЛИЗ

I. Предлагается статью 29 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» дополнить частью шестой следующего содержания:

«Общественное объединение, намеревающееся после его государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество из иностранных источников, а также участвовать в политической деятельности, которые определены пунктом 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», обязано до участия в политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Такое общественное объединение ежеквартально представляет в федеральный орган государственной регистрации сведения, предусмотренные абзацем восьмым части первой настоящей статьи.»

Вместе с тем, в статью 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предлагается дополнить пунктом 6, абзац второй которого гласит: «Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях».

Следует отметить, что законодательство Российской Федерации использует понятие «государственная политика» в различных областях деятельности, например:

1. Федеральный закон «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» и Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» используют термин «государственная политика в сфере топливно-энергетического комплекса»;

2. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» используют термин «государственная политика в сфере внутренних дел»;

3. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» дает свое определение: «Государственная политика в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью является совокупностью организационно-правовых, социально-экономических, информационных и иных мер, принимаемых в целях реализации гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи»;

4. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» говорит о «государственной политике в сфере охраны здоровья»;

5. Федеральный закон «Об организованных торгах» ссылается на «государственную политику в области проведения организованных торгов»;

6. Федеральный закон «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» говорит о «государственной политике в области обороны»;

7. Федеральный закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» ссылается на «государственную политику в сфере агропромышленного комплекса»;

8. Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ссылается на «государственную политику в сфере миграции»;

9. Федеральный закон «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» говорит о «государственной политике в сфере технического осмотра»;

10. Федеральный закон «Об электронной подписи» ссылается на «государственную политику в сфере информационных технологий»;
и так далее.

Уже это краткое перечисление использования термина «государственная политика» показывает на широту использования этого термина.

В соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее – Методика) выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики;

2. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций; юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера – подпункты а), б) и в) пункта 4 Методики.

II. Рассматриваемым проектом Федерального закона предлагается статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» дополнить пунктом 6, абзац первый которого гласит: «Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в настоящем Федеральном законе понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без

гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество из указанных источников (далее – иностранные источники), за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ, и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации».

Следует отметить, что законодательство Российской Федерации использует понятие «государственная политика» в различных областях деятельности, например:

1. Федеральные законы «О национальной платежной системе» и «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» даёт определение банковского платежного агента как юридическое лицо, за исключением кредитной организации, или индивидуальный предприниматель, которые привлекаются кредитной организацией в целях осуществления деятельности, предусмотренной настоящим Федеральным законом;

2. Федеральный закон «Консульский устав Российской Федерации» ссылается на термин «консульский агент»;

3. Федеральный закон «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» под термином «агент» понимает «микроорганизмы и бактериофаги»;

4. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» термином «агент» определяет посредника по реализации произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг);

5. Гражданский кодекс Российской Федерации использует термин «агент» в разных смыслах, например, как «финансовый агент», «агент – представитель лица – обладателя прав» и т.п.;

6. Налоговый кодекс Российской Федерации вводит термин «налоговый агент»;

7. Федеральные законы «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» используют термин «дипломатический агент»;

8. Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» вводят термин «агент», как лицо, которое должно действовать по заданию фонда и под его контролем;

9. Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» вводит понятие «трансфер-агента» – регистратор, депозитарий или брокер;

10. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» использует понятие «агента валютного контроля»;

и тому подобное.

Понятие «иностранный агент» не определено в российском законодательстве. В словаре понятие «агент», определено как [лат. *agens (agentis)* - действующий] – 1) лицо, уполномоченное кем-л., организацией, предприятием для выполнения служебных поручений или особых заданий; человек, действующий в чьих-л. интересах; 2) сотрудник разведывательной или сыскной службы. (источник: «Словарь иностранных слов». Комлев Н.Г., 2006)

Таким образом, некоммерческие организации, согласно этой норме, можно определить как «иностранного агента» открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ при тех же условиях таким образом определить нельзя.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики;

2. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций; юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера – подпункты а), б) и в) пункта 4 Методики.

III. Предлагается пункт 5 статьи 13¹ Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» дополнить подпунктом 9 следующего содержания: «9) заявление о включении некоммерческой организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, указанный в пункте 10 настоящей статьи (для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента)». Таким образом данная норма будет означать, что для государственной регистрации некоммерческой организации при ее создании в уполномоченный орган или его территориальный орган должно представляться заявление о включении некоммерческой организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, указанный в пункте 10 настоящей статьи (для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента).

Одновременно пункт 7 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» дополнить абзацем следующего содержания: «Некоммерческая организация, намеревающаяся после ее государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, обязана до осуществления своей деятельности в таком качестве подать в уполномоченный орган заявление о ее включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.».

Таким образом, еще при создании некоммерческой организации ее учредители должны знать, что они будут получать денежные средства и иное имущество из иностранных источников. Однако обычно эти средства выделяются организациям, которые предварительно подают заявки на соответствующее финансирование в различные фонды и институты. Таким образом, заранее

некоммерческая организация не может знать, будет ли она иметь финансирование от иностранных источников или не будет.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики;

2. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций; юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера – подпункты а), б) и в) пункта 4 Методики.

IV. Предлагается пункт 3 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» изложить в следующей редакции: «3. Некоммерческие организации, за исключением указанных в пункте 3¹ настоящей статьи, обязаны представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных из иностранных источников, а некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, – также аудиторское заключение. При этом в документах, представляемых некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента, должны содержаться сведения о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, полученных из иностранных источников, и об их фактическом расходовании или использовании. Формы представления указанных документов (за исключением аудиторского заключения), а также сроки их представления с учетом сроков, предусмотренных абзацем вторым настоящего пункта, определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, представляют в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, один раз в полгода, документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных из иностранных источников – ежеквартально, аудиторское заключение – ежегодно».

Таким образом, предлагается ввести значительные дополнительные обязанности для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики;

2. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций – подпункты а) и б) пункта 4 Методики.

V. Предлагается в пункт 3² статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» внести несколько изменений таким образом, что он будет изложен в следующей редакции: «Некоммерческие организации, за исключением указанных в пункте 3¹ настоящей статьи, обязаны ежегодно, а некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, – один раз в полгода размещать в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или предоставлять средствам массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности».

Таким образом, предлагается ввести дополнительные обязанности для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики;

2. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций – подпункты а) и б) пункта 4 Методики.

VI. Предлагается статью 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» дополнить пунктом 4^б следующего содержания: «Основанием для проведения внеплановой проверки некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, является:

истечение содержащегося в предупреждении уполномоченного органа, ранее вынесенного некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, срока устранения нарушения;

поступление в уполномоченный орган обращений и заявлений граждан, юридических лиц, информации из средств массовой информации о фактах, свидетельствующих о наличии в деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, признаков экстремизма;

поступление в уполномоченный орган информации от государственных органов, органов местного самоуправления о нарушении некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, законодательства Российской Федерации в сфере ее деятельности;

приказ (распоряжение) руководителя уполномоченного органа, изданный на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.»

Полагаю, что такое широкое поле для проведения внеплановой проверки некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, позволяет проводить ее в любое время.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики;

2. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций – подпункты а) и б) пункта 4 Методики.

VII. Предлагается пункт 5 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» дополнить подпунктом 6 следующего содержания: «В отношении некоммерческой организации уполномоченный орган и его должностные лица в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право приостанавливать своим решением на срок не более шести месяцев деятельность некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о ее включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Решение о приостановлении деятельности такой некоммерческой организации может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд».

Таким образом, вводится презумпция виновности некоммерческой организации. Если некоммерческая организация не подает заявление о ее включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента – это значит, что она себя таковой не считает. Полагаю, что в данном случае только суд может разобраться в этом вопросе, а в суде эту ситуацию должны оспаривать уполномоченный орган и его должностные лица.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики;

2. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций – пункты а) и б) пункта 4 Методики.

VIII. Предлагается статью 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» дополнить пунктом 16 следующего содержания: «Уполномоченный орган ежегодно представляет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации доклад о деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, содержащий информацию об участии их в политической деятельности, о поступлении и расходовании денежных средств, а также о результатах контроля за их деятельностью».

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики.

IX. Предлагается статью 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» дополнить пунктом 1² следующего содержания: «Обязательному контролю подлежит операция по получению некоммерческой организацией денежных средств и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 200 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 200 000 рублей, или превышает ее».

В случае принятия предлагаемой редакции статьи предполагается, что отмыванием доходов занимаются только иностранные государства, международные и иностранные организации, иностранные граждане и лица без гражданства, а российские правонарушители этим не занимаются.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики.

Х. Предлагается Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей 19.7.5² следующего содержания: «Непредставление или несвоевременное представление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде – влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей».

Таким образом, штрафные функции предусмотрены значительно выше, чем таковые же для некоммерческих организаций, не отнесенных к категории выполняющих функции иностранного агента.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики.

ХІ. Предлагается Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей 19.34 следующего содержания: «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

1. Осуществление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, деятельности без включения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

2. Издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через

средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», без указания на то, что эти материалы изданы (распространены) некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.»

В данном случае также штрафные функции предусмотрены значительно выше, чем таковые же для некоммерческих организаций, не отнесенных к категории выполняющих функции иностранного агента.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – подпункт в) пункта 3 Методики.

ХII. Предлагается пункт 2 статьи 239 Уголовного кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«Создание некоммерческой организации (включая некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента) либо структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство такой организацией или структурным подразделением –

наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Следует отметить, что термин «гражданские обязанности» встречается в гражданском праве:

1. В Федеральном законе «О хозяйственных партнерствах»: «Партнерство может иметь гражданские права и нести гражданские обязанности»;

2. В Гражданском Кодексе Российской Федерации дается определение дееспособности: «Способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность) возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении восемнадцатилетнего возраста»;

3. В Федеральном законе «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» в статье 10 «Порядок и сроки исполнения гражданином обязанностей присяжного заседателя»;

4. В Федеральном законе «Об ипотечных ценных бумагах», где определяется деятельность ипотечного агента: «Ипотечный агент может иметь

гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления своей деятельности»

и так далее.

Сложно предположить, что некоммерческие неправительственные организации, будут побуждать граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей и не ясно каким образом будет определяться – побуждают они своей деятельностью к отказу от исполнения таких гражданских обязанностей или нет.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций – подпункты а) и б) пункта 4 Методики.

ХIII. Предлагается Уголовный кодекс Российской Федерации дополнить статьей 330.1 следующего содержания:

«Статья 330.1. Злостное уклонение от выполнения обязанностей, определенных законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента.

Злостное уклонение от выполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а равно иных обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность указанных некоммерческих организаций, –

наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

Следует отметить, что понятие «злостное уклонение» используется в Уголовном кодексе неоднократно, при этом дается определение, что под этим понимается, например:

- Злостное уклонение от уплаты штрафа;
- Злостным уклонением от отбывания наказания ;
- Злостное уклонение от предоставления инвестору или контролирующему органу информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах;
- Злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей;

- Злостное уклонение несовершеннолетнего от явки в суд либо от медицинского освидетельствования;
- Злостное уклонение от отбывания обязательных работ;
- Злостное уклонение от отбывания исправительных работ;
- Злостное уклонение осужденного от отбывания ограничения свободы;
- Злостное уклонение совершеннолетних трудоспособных детей от уплаты по решению суда средств на содержание нетрудоспособных родителей;
- Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности.

В данном случае используется определение «злостное уклонение от выполнения обязанностей по представлению документов» и при этом не дается определение – что именно следует понимать под злостным уклонением.

В соответствии с Методикой выявлены следующие коррупциогенные факторы:

1. коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права – юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера – подпункт в) пункта 4 Методики.

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Проведенный анализ показывает отсутствие в проекте закона антикоррупционных механизмов и создает дополнительные возможности для коррупции при принятии решений в отношении некоммерческих организаций государственными служащими.

Полагаю целесообразным провести доработку законопроекта с учетом вышеуказанных замечаний.

В соответствии с вышеизложенным считаю, что данный закон не может быть принят в данной редакции.

Руководитель направления по экспертизе законодательства Экологического Правозащитного Центра «БЕЛЛОНА», эксперт АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р», свидетельство об аккредитации эксперта Министерством юстиции РФ № 601-р.



(подпись)

Н.Л. Евдокимова

(инициалы, фамилия)