

EDN: QWHNWC
УДК 342.7

The Institute of “Undesirable organizations” in Russia: Irreversible Defects of Legislative Regulation

Andrey A. Kondrashev*

*Siberian Federal University
Krasnoyarsk, Russian Federation*

Received 11.04.2024, received in revised form 15.04.2024, accepted 29.04.2024

Abstract. The article examines the legal foundations of the institute of so-called “undesirable organizations”, which is absolutely new for Russian and foreign constitutional legislation. They mean international non-governmental organizations, as well as private foundations and the media, which, from the point of view of the Russian legislator, pose “a threat to the foundations of the constitutional system of the Russian Federation, the country’s defense capability or the security of the state.” At the same time, the Russian law does not formalize either the grounds or criteria for any illegality in recognizing an organization as undesirable, while at the same time introducing extremely severe consequences for participants and heads of such organizations in the form of administrative and criminal liability when continuing activities on the territory of the Russian Federation. In the article, the author analyzes how the history of the emergence of such a unique highly politicized legal institution in Russian law, and indicates the main legal disadvantages of such legal regulation: 1) the law does not meet the requirements of legal certainty, fairness, reasonableness and consistency of legal regulation; 2) the law discriminates and imposes unjustified restrictions on the exercise of constitutional rights of citizens without judicial recognition of the fact of an offense; 3) the law does not establish any clear legal procedure for recognizing an organization as undesirable; 4) the law introduces measures of public liability, in addition to criminal and administrative liability, without establishing the fact of an offense; 5) the law is politically motivated and applies almost exclusively to organizations that are controlled by opposition politicians located abroad or receive funding from foreign countries (scientific and research organizations). The author concludes that such an institution does not comply with the constitutional foundations of Russian statehood (Articles 1, 3, 14, 19 of the Constitution), is politically motivated and cancels a number of constitutional rights and freedoms (the right to freedom of speech, freedom of association, guarantees of judicial protection).

Keywords. The Constitution, constitutional rights, undesirable organizations, restrictions on rights and freedoms, uncertainty of the norm, unconstitutionality of the law.

Research area: social structure, social institutions and processes; public law (state law) sciences.

Citation: Kondrashev A.A. The institute of “Undesirable organizations in Russia: irreversible defects of legislative regulation. *J. Sib. Fed. Univ. Humanit. soc. sci.*, 2024, 17(6), 1192–1202. EDN: QWHNWC



Институт «нежелательных организаций» в России: неустранимые дефекты законодательного нормирования

А.А. Кондрашев

*Сибирский федеральный университет
Российская Федерация, Красноярск*

Аннотация. В статье исследуются правовые основы абсолютно нового для российского и зарубежного конституционного законодательства института, так называемых нежелательных организаций. Под ними понимаются как международные неправительственные организации, так и частные фонды и СМИ, которые с точки зрения российского законодателя представляют «угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства». При этом российский закон не формализует ни основания, ни критерии какой-либо противоправности при признании организации нежелательной, одновременно вводя крайне тяжелые последствия для участников и руководителей таких организаций в форме административной и уголовно-правовой ответственности при продолжении деятельности на территории Российской Федерации. В статье автор анализирует историю возникновения в российском праве такого уникального политизированного правового института и указывает основные юридические недостатки такого правового регулирования: 1) закон не отвечает требованиям правовой определенности, справедливости, разумности и непротиворечивости правового регулирования; 2) закон дискриминирует и вводит ничем не обоснованные ограничения для реализации конституционных прав граждан без признания в судебном порядке факта правонарушения; 3) закон не устанавливает никакой внятной юридической процедуры признания организации нежелательной; 4) закон вводит меры публично-правовой ответственности, помимо уголовно-правовой и административно-правовой ответственности вне установления факта правонарушения; 5) закон политически мотивирован и применяется почти исключительно к организациям, которые контролируются оппозиционными политиками, находящимися за рубежом или получают финансирование от иностранных государств (научные и исследовательские организации). Автор приходит к выводу, что такой институт не соответствует конституционным основам российской государственности (ст. 1, 3, 14, 19 Конституции), политически мотивирован и отменяет целый ряд конституционных прав и свобод (право на свободу слова, свободу объединений, гарантии судебной защиты).

Ключевые слова: Конституция, конституционные права, нежелательные организации, ограничения прав и свобод, неопределенность нормы, неконституционность закона.

Научная специальность: 5.4.4 – социальная структура, социальные институты и процессы; 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Цитирование: Кондрашев А. А. Институт «нежелательных организаций в России: неустранимые дефекты законодательного нормирования. *Журн. Сиб. федер. ун-та. Гуманитарные науки*, 2024, 17(6), 1192–1202. EDN: QWHNWC

Введение

Последние несколько лет в нашей стране всё чаще и чаще мы узнаем о том, что появляются все новые «нежелательные организации, а в новостных лентах регулярно появляется информация о задержании и обысках у участников таких организаций. Причем еще семь лет назад наше законодательство не содержало упоминания об институте «нежелательных организаций»¹.

На момент написания этого материала 146 международных организаций признаны «нежелательными» в России². «Нежелательный» статус оспорить вообще невозможно: таким образом, в России фактически запрещены ведущие международные экологические, правозащитные и профсоюзные объединения, крупные российские оппозиционные и некоторые зарубежные СМИ, религиозные организации.

За 2022 год российские суды рассмотрели как минимум 79 дел по статье 20.33 КоАП (участие в деятельности «нежелательной организации»), назначив 42 административных наказания³.

Фактически законодательство запрещает под угрозой уголовной ответственности любое продолжение деятельности «нежелательной» организации в нашей стране, криминализирует любые связи с этой организацией, включая обычные репосты или ссылки и особенно – донаты. Многие чита-

тели, доноры и другие организации начинают избегать подобных контактов с институцией, признанной «нежелательной», что позволяет эффективно изолировать такие организации и запрещать их деятельность российским властями.

Законодательное определение термина «нежелательные организации» появилось в 2015 году путем внесения изменений специальным законом⁴ в Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28.12.2012 N 272-ФЗ⁵.

В это же время в УК РФ и КоАП РФ появились административная и уголовная ответственность за участие в деятельности «нежелательных организаций». Административная ответственность устанавливается ст. 20.33 Кодекса об административных правонарушениях со штрафами для граждан до 15 000 руб. Уголовная ответственность установлена статьей 284.1 УК РФ с штрафами для граждан от 300 000 рублей до уголовного наказания в 6 лет лишения свободы.

На первый взгляд представляется, что речь идет о каких-то реально страшно опасных и вредоносных для российского общества организациях, поскольку наказание за участие в них достаточно сурово, ведь даже за изнасилование без квалифицирующих признаков (ст. 131 УК РФ) лишают свободы на срок от 3 до 6 лет. Но так ли все опасно на самом деле?

Так, по данным Судебного департамента при Верховном суде РФ, по ст. 284.1 УК РФ за период с 2015 по 2019 год в России осужденных не было, а в 2020–2021 го-

¹ За 2023 год 58 организаций были объявлены «нежелательными» в России. При этом до 2022 года статус нежелательных имели всего 49 организаций.

² Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации// См: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7756/> (дата обращения: 09.03.2024).

³ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год// cdpr.ru/index.php?id=79&item=7645 (дата обращения: 04.03.2024). Статистика за 2023 и 2024 годы на сайте Судебного департамента Верховного суда еще недоступна.

⁴ Федеральный закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. 2015. N 21. Ст. 2981

⁵ Собрание законодательства РФ. 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7597.

дах было вынесено всего три приговора (условное осуждение и обязательные работы)⁶.

Предыстория принятия закона и содержание правового регулирования

Законопроект об установлении ответственности за осуществление деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации её деятельности, был внесен в Госдуму 27 ноября 2014 г. депутатами А. Тарнавским («Справедливая Россия») и А. Ищенко (ЛДПР).

В пояснительной записке к закону авторы указывают, что «реализация предложенных мер позволит повысить эффективность препятствования деятельности иностранных структур, представляющих угрозу безопасности государства, формирующих угрозы «цветных революций» или способствующих возникновению очагов напряженности на межэтнической и межконфессиональной основе»⁷. Как мы видим, вся риторика авторов этого закона никакого отношения к праву не имеет и основана на исключительно политических рассуждениях.

Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» был принят Государственной думой 19 мая 2015 года. Эти нормы были введены с помощью внесения поправок в так называемый закон «Димы Яковлева» «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», а также изменения были внесены в УК РФ (ст. 284.1 УК РФ) и КоАП РФ (ст. 20.33).

Содержание правового регулирования в указанном правовом акте сводится к вве-

⁶ Данные судебной статистики//cdep.ru/?id=79 (дата обращения: 03.03.2024)

⁷ № 662902-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (об уточнении отдельных положений некоторых законодательных актов Российской Федерации). Пояснительная записка.

дению ранее неизвестного российскому праву понятия «нежелательная деятельность» международных «неправительственных организаций». Причем «нежелательными» международные организации становятся по решению Генеральной прокуратуры с участием Министерства иностранных дел. Закон определяет, что решение о статусе «организации с нежелательной деятельностью на территории Российской Федерации» принимается Генеральным прокурором или его заместителями по согласованию с МИД РФ в отношении организации, представляющей «угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства». Ведение же «списка» таких организаций возложено на Министерство юстиции РФ.

Согласно закону организации, деятельность которых признана нежелательной, в принципе не могут работать в России. В частности, им запрещено: открывать в России структурные подразделения (если они были созданы ранее, то должны быть закрыты); проводить денежные операции; распространять информационные материалы, в том числе в СМИ или в интернете, а также хранить такие материалы в целях распространения; создавать юридические лица и реализовывать программы.

При признании той или иной организации нежелательной ограничения вводятся не только для нее, но и для других лиц. Так, всем гражданам РФ, лицам без гражданства, которые постоянно проживают в России, и российским юрлицам запрещено:

- участвовать в деятельности нежелательных организаций, в том числе распространять материалы нежелательных организаций;
- предоставлять и собирать средства или оказывать финансовые услуги, которые заведомо предназначены для обеспечения деятельности нежелательной организации.

Первоначально нормы закона активно использовались против организаций, созданных бывшим главой нефтяной компании

«ЮКОС» М. Ходорковским. Так, в 2017 году Генпрокуратура признала «нежелательными» три иностранные организации, связанные с оппозиционером Михаилом Ходорковским, в их числе были Otkrytaya Rossia и Open Russia Civic Movement.

С 12 июля 2021 года в силу вступили поправки в УК РФ⁸, серьезно ужесточившие наказание за участие в деятельности нежелательной организации. Закон теперь четко разделяет (в разных частях статьи) деятельность в «нежелательной организации» на две части – участие и руководство. Закон теперь требует наказывать руководителей «нежелательных» организаций сразу по УК РФ (от 2 до 6 лет), а их участников – после единственного административного наказания без привязки к срокам (от 1 до 4 лет). С июля 2021 года «нежелательными» могут признать организации, выступавшие посредниками в финансовых операциях для других «нежелательных» структур.

В 2022 году в ст. 284.1 УК РФ были внесены очередные изменения⁹: законодатель стал рассматривать в качестве преступных действий участие в деятельности нежелательной организации не только на территории России, но и в любом иностранном государстве.

Цель принятия закона о нежелательных организациях очевидна – это исключение возможности участия российских граждан в деятельности иностранных организаций, которые подозреваются в неких «антироссийских действиях или вмешательстве в российские дела». Все это не соответствует основным принципам привлечения к юридической ответственности – справедливости, обоснованности, ответственности за вину, индивидуализации наказания (Marchenko, 2014: 633).

⁸ Федеральный закон от 01.07.2021 N 292-ФЗ «О внесении изменения в статью 284.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. 2021. N 27 (часть I). Ст. 5120

⁹ Федеральный закон от 14.07.2022 N 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.07.2022

1. Закон не отвечает требованиям правовой определенности, справедливости, разумности и непротиворечивости правового регулирования

Термин «нежелательный», использованный в законе, имеет явную привязку к лексике, использованной в Венской конвенции 1961 года¹⁰. Он произведен от понятия «*persona non grata*». Согласно ст. 9 Конвенции государство пребывания, в котором находится дипломатический представитель, может в любое время (причем не будучи обязанным мотивировать свое решение!) уведомить аккредитуемое государство, что любой дипломат является *persona non grata*. В таком случае аккредитуемое государство должно отозвать данное лицо в самый короткий срок (обычно в течение 48 часов). В сложившейся международной практике статус *persona non grata* означает официальное признание государством нежелательности дальнейшего пребывания на его территории лица в силу вполне конкретных обстоятельств, как правило, связанных с ранее осуществляемой им деятельностью, представляющей вполне определенную угрозу публичному правопорядку. Роднит данные правовые институты и основания объявления лица *persona non grata*, как правило, осуществление деятельности, представляющей объективную угрозу безопасности государства, территориальной целостности либо обороноспособности. Но следует сказать, что принципиальным отличием выступает субъект применения этой санкции – иностранный гражданин, находящийся в государстве пребывания.

Так, Федеральный закон о порядке въезда и выезда из России¹¹ позволяет это делать в отношении любых иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, согласно норме закона можно запре-

¹⁰ "Венская конвенция о дипломатических сношениях» (заключена в г. Вене 18.04.1961)// Ведомости ВС СССР. 29 апреля 1964 г. N 18. Ст. 221.

¹¹ Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»// Собрание законодательства РФ. 1996. N 34. Ст. 4029

тить иностранцу въезд, а потом объявить его пребывание «нежелательным» – в таком случае этот запрет, по сути, автоматически становится бессрочным.

Почему же нормы, применяющиеся в отношении иностранных граждан и апатридов, не могут быть по аналогии использованы и в отношении международных организаций?

Во-первых, эти санкции носят персональный характер и их целью является **физическое удаление** с территории государств конкретных лиц – иностранных граждан (дипломатов или иных лиц).

Во-вторых, при использовании института «нежелательности» в России речь идет о юридических лицах, хотя и зарегистрированных в иностранных государствах, но работающих на территории различных государств.

В-третьих, статус «нежелательности» в отношении иностранцев не означает использования каких-либо иных санкций или мер принуждения за исключением выдворения за пределы государства пребывания.

В нашем случае возникает основной вопрос: как соотносится понятие «нежелательная деятельность» иностранной организации с понятием противоправная деятельность (т.е. действие или бездействие, определенное диспозицией правовой нормы)? И здесь возникает когнитивный диссонанс: закон объявляет организацию нежелательной и криминализует действия по руководству и участию в ней – не за конкретное нарушение, установленное в определенном процессуальном порядке. А только на основании решения Генеральной прокуратуры, причем вообще немотивированного!

По сути, организация с нежелательной деятельностью – это организация, чья деятельность признана нежелательной, что образует так называемый логический замкнутый круг. Единственная попытка законодателя дать некую абстрактную характеристику «нежелательности» – это указание на то, что эта деятельность представляет «угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному

порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц». Но здесь просто воспроизведен текст ч. 3 ст. 55 Конституции, устанавливающей общие цели ограничений прав и свобод человека и гражданина. В чём конкретно может выражаться угроза основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности? Каковы критерии отнесения деятельности, осуществляемой международной организацией к этим «угрозам»? Что следует понимать под участием в деятельности нежелательной организации? Активное участие или любую деятельность, хоть как-то с ней связанную? Здесь широкий простор для фантазии следственных органов и суда. Причем в 2015 г. такая практика была дополнена введением в российское законодательство последствий признания деятельности иностранной или международной неправительственной организации, нежелательной на территории РФ, и в этом случае законодатель также использовал непрозрачные и лишённые правовой определенности категории (Nepomnyashchy, 2016: 67).

То, на основании каких критериев такая деятельность признается нежелательной – этот вопрос оставлен на полное и ничем не ограниченное усмотрение правоприменителя. Некоторые ученые полагают, что «организации, вошедшие в список, по содержанию своей работы представляют угрозу основам конституционного строя Российской Федерации и безопасности государства. В частности, деятельность «нежелательных» организаций может быть выражена в попытках оказать деструктивное влияние на государственные органы, органы местного самоуправления, должностных лиц, в информационном воздействии на общественные организации, население и т.д. (Obukhova, 2019: 123).

Термин «иностранная неправительственная организация»¹² впервые упо-

¹² Правительство и Верховный суд одобрили законопроект, вносящий поправки в уголовную и административную статьи об ответственности за участие в "нежелательных" иностранных организациях. В законопроекте предлага-

минается в российском законодательстве и в анализируемом законе никак не определяется. При этом законодатель сознательно не использовал привычный для российского законодательства термин «некоммерческая организация», определению которой посвящен целый закон, тем самым создавая возможность для произвольного толкования термина. Участие в «нежелательной» деятельности также не определено законом, что потенциально дает возможность привлечь к административной и уголовной ответственности любого гражданина России, вольно или невольно соприкоснувшегося с активностью или информацией, исходящей от «нежелательных» организаций.

В соответствии с практикой Конституционного суда РФ неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотребления исполнительной властью своими полномочиями, порождает противоречивую правоприменительную практику, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к произволу и, следовательно, к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона¹³.

В связи с указанными обстоятельствами, характер формулирования анализируемой нормы закона оставляет широкое поле для дискреции, фактически позволяя распространять действие нормы на каждого человека, который каким-то не вполне ясным образом связан с нежелательной организацией (Shablinsky, 2014).

Предусматривая создание списка организаций с нежелательной деятельностью и помещение туда юридических лиц, закон

есть исключить из статей 20.33 КоАП и 284.1 УК слово "неправительственная". Таким образом, участие в деятельности любой "нежелательной" организации будет преследоваться по закону. См.: В Госдуме подготовили меры наказания за участие в нежелательных иностранных организациях// <https://rg.ru/2024/04/01/v-gosdume-podgotovili-mery-nakazaniia-za-uchastie-v-nezhelatelnyh-inostrannyh-organizacii.html?ysclid=luhz5xg5i374963743> (дата обращения: 02.04.2024)

¹³ См. например: Постановление КС РФ от 25.04.1995 N 3-П // Собрание законодательства РФ. 1995. N 18. Ст. 1708

не предусматривает как процедуры, так и самого понятия того, что из списка нежелательных организаций вообще при каких-то обстоятельствах может быть исключено то юридическое лицо¹⁴.

В то же время объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 284.1 УК РФ, включает деяния в виде: а) руководства деятельностью «нежелательной организации»; б) участия в деятельности «нежелательной организации». При этом под руководством деятельностью организации, по мнению отдельных авторов, следует понимать осуществление текущего управления, планирование, распределение функциональных обязанностей между членами, разработку мер конспирации, налаживание коррупционных связей и иные. Под участием в деятельности организации следует понимать действия, заключающиеся в выполнении отдельных поручений руководителя организации, предоставлении материально-финансовых средств, прохождении специального обучения, и иные (Obukhova, 2019: 124). Представляется справедливым утверждение В.В. Власенко, что объективная сторона исследуемого преступления не исчерпывается исключительно действиями, совершение которых находится под запретом после признания деятельности организации нежелательной, и она может состоять в совершении иных действий, связанных с руководством деятельностью или участием в деятельности организации (Vlasenko, 2018) Фактически под участием понимают даже размещение репостов материалов нежелательной организации в соцсетях.

¹⁴ Приказ Минюста России от 03.09.2015 N 209 «О порядке ведения Перечня иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, включения в него и исключения из него иностранных и международных неправительственных организаций»//Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.09.2015.

2. Закон дискриминирует и вводит ничем не обоснованные ограничения для реализации конституционных прав граждан без признания в судебном порядке факта правонарушения

Неоднозначные формулировки закона позволяют применять его не только к организациям, участвующим в политической деятельности на территории России и получающих финансирование из-за рубежа, но к любым НКО, деятельность которых якобы «представляет угрозу интересам Российской Федерации».

Закон напрямую нарушает конституционное право на свободу ассоциаций (ст. 30 Конституции). Конституция России предусматривает потенциальную возможность ограничения прав человека в случаях, необходимых для защиты национальной безопасности, но требует от законодателя и правоприменителя придерживаться в этих случаях необходимого минимума вмешательства и следовать именно судебной процедуре установления факта правонарушения.

Одновременно вводимые административные и уголовные наказания противоречат принципу соразмерности наказания общественной опасности преступления: предусмотренные законом сроки лишения свободы за своего рода «мыслепреступления» сравнимы с наказанием за убийство или террористическую деятельность.

В силу вышеизложенного закон противоречит Конституции РФ, а именно 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).

3. Закон не устанавливает никакой внятой юридической процедуры признания организации нежелательной

Закон не содержит требования предоставления каких-либо документов, сведений и возможности оспаривания решения Генеральной прокуратуры. Фактически

не установлено никакой процедуры действий органов государства по применению предлагаемой ответственности. Из закона не следует, какова должна быть последовательность действий, кто и в каком порядке должен инициировать рассмотрение такого вопроса. Должностные лица какого уровня будут рассматривать вопрос, в какие сроки. Никак не разрешен вопрос о том, в чем будет состоять согласование, которое предусмотрено для Министерства иностранных дел, форма и сроки такого согласования. Наконец, не сформулировано никаких признаков и требований, которые должны применять к «сведениям и документам» МВД, на основании которых применяются предлагаемые меры ответственности.

Но если для обвинений в экстремистской или террористической деятельности существуют более-менее четкие гарантии соблюдения права на защиту от необоснованного обвинения, то в данном случае, при полном тождестве последствий, также полностью отсутствует возможность реализовать свое право на защиту¹⁵.

Параллельное включение уголовных и административных санкций, по мнению некоторых авторов, вполне обоснованно, поскольку административное и уголовное законодательство имеют своей задачей охрану в основном одних и тех же ценностей и интересов, а признаваемые (запрещаемые) этим законодательством формы и виды поведения людей по некоторым объективным и субъективным признакам часто во многом совпадают (Malkov, 2008: 186].

¹⁵ Оспорить внесение в российский реестр пыталась британская «Открытая Россия», которую признали нежелательной в апреле 2017 года. Адвокат российского сетевого движения «Открытая Россия» Сергей Бадамшин обжаловал действия Генпрокуратуры и Минюста в Тверской суд Москвы, требуя исключить британскую организацию из списка нежелательных, поскольку прокуратура никак не обосновала довод о том, что организация представляет угрозу безопасности России. Суд отказал во всех требованиях.

4. Закон вводит меры публично-правовой ответственности, помимо уголовно-правовой и административно-правовой ответственности вне установления факта правонарушения.

Закон предусматривает такие последствия признания нежелательной организацией как запрет создания (открытия структурных подразделений) и прекращение деятельности созданных ранее подразделений; запрет на распространение информационных материалов; запрет на распоряжение банковскими счетами и вкладами и др.

Но при этом закон страдает существенной правовой неопределенностью в отношении того, каким образом должна применяться эта публично-правовая ответственность, равно как и в отношении того, за какие именно правонарушения она устанавливается. По сути, меры ответственности применяются вне рамок установления факта противоправного деяния и вины правонарушителя, а только на основании выявления некоей «угрозы» правопорядку и конституционным основам строя.

Более того, закон не предусматривает даже соблюдение самых минимальных элементов права на защиту, которые рассматриваются как незыблемые в РФ: информирование организации о том, что в ее отношении рассматривается вопрос о включении в список, направление ей копий тех сведений и документов, которые стали основанием для этого, извещение ее о времени и месте рассмотрения этого вопроса, обеспечение представителю организации возможности присутствовать при рассмотрении, заявлять какие-либо ходатайства и т.д..

5. Закон политически мотивирован и применяется почти исключительно к организациям, которые контролируются политиками, находящимися за рубежом, или получают финансирование от иностранных государств или частных лиц

Все эти организации, по официальным сообщениям Генеральной прокуратуры РФ,

по содержанию своей работы представляют угрозу основам конституционного строя Российской Федерации и безопасности государства. Однако стоит отметить, что в сообщениях конкретно не раскрывается, в чем именно выражается эта угроза или опасность для государственных структур или обороноспособности страны (Goshaev, 2017: 140).

В течение 2015–2020 гг. нежелательными организациями в основном признавались структуры, созданные бывшим главой компании «ЮКОС» М. Ходорковским, или американские организации, в том числе созданные с участием американского филантропа Дж. Сороса, а в период с 2021 года – в список Минюста РФ стали массово попадать средства массовой информации (расследовательские проекты), научные организации, созданные как университетами, так и с участием государственных органов зарубежных стран, религиозные организации, и, что самое печальное, ведущие мировые правозащитные, экологические и природоохранные организации, десятки лет успешно работавшие в России.

Очевидно, что цель такого правового регулирования проста – прекратить работу в России известных международных организаций, научно-исследовательских институтов и фондов (занимающихся российскими исследованиями), журналистов, независимых от получения средств из российского бюджета, и сделать невозможным сотрудничество российских граждан с этими организациями и журналистами под угрозой привлечения к уголовной ответственности. А эта цель вряд ли коррелирует с конституционными основами, закрепленными в главе 1 Конституции нашей страны.

Введение нового, ранее неизвестного российскому уголовному законодательству института нежелательности деятельности на территории России иностранных и международных организаций целиком укладывается в контекст реализуемой государством уголовно-правовой политики в области ограничения деятельности иностранной или международной НПО, пред-

ставляющей якобы угрозу безопасности РФ (Kozaev, Ryasov, 2019: 85).

Выводы

Европейская комиссия за демократию через право, более известная как Венецианская комиссия, на своем 107-м пленарном заседании в 2016 году приняла заключение по закону о нежелательных организациях. По мнению Комиссии, расплывчатые определения некоторых основополагающих понятий, таких как «неправительственные организации», основания для признания деятельности иностранной или международной НПО нежелательной, «руководство деятельностью» и «участие в деятельности» НПО, внесенной в перечень «нежелательных», в сочетании с широкими полномочиями Генеральной прокуратуры и отсутствием в законе конкретных судебных гарантий противоречат принципу правомерности. Комиссия указала, что внесение НПО в перечень должно осуществляться на основе четких и подробных критериев после принятия соответствующего судебного решения или, по крайней мере, должна быть возможность обжаловать решение о внесении в перечень в судебном порядке» (п. 62)¹⁶.

Кроме того, нормы законодательства о нежелательных организациях попира-

¹⁶ Заключение по Федеральному закону № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Страсбург, 13 июня 2016 CDL-AD (2016)020 Заключение № 814/2015 // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)020-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)020-rus) (дата обращения: 03.03.2024).

Список литературы / References

Vlasenko V. V. Ugolovnaya otvetstvennost' za osushchestvlenie deyatel'nosti na territorii RF inostranoj ili mezhdunarodnoj nepravitel'stvennoj organizacii, v otnoshenii kotoroj prinyato reshenie o priznanii nezhelatel'noj na territorii RF ee deyatel'nosti (st. 284.1 UK RF) [Criminal liability for carrying out activities on the territory of the Russian Federation by a foreign or international non-governmental organization in respect of which a decision was made to recognize its activities as undesirable on the territory of the Russian Federation (Article 284.1 of the Criminal Code of the Russian Federation)] [Elektronnyj resurs]. *Analiticheskij portal «Otrasli prava»*. URL: <http://xn——7sbbaj7auwnffhk.xn – plai/article/20364> (data obrashcheniya: 24.12.2018).

Goshaev I. M. Nezhelatel'naya deyatel'nost' nepravitel'stvennoj organizacii: administrativnaya preudiciya kak osnovanie ugolovnoj otvetstvennosti [Undesirable activity of a non-governmental organization: administrative prejudice as a basis for criminal liability]. In: *Problems of law enforcement*, 2017, 2, 139–143.

ют ключевые конституционные начала, лежащие в основе правового регулирования: в части признания государством прав и свобод в качестве высшей ценности и постановку абстрактных государственных интересов в приоритет над правами личности (ст. 2 Конституции), в части негарантирования государством общепризнанных прав и свобод личности (с. 17 Конституции), и непризнания их непосредственно действующими в Российской Федерации (ст. 18 Конституции), а также в части несоответствия критериям непротиворечивости, разумности и ясности норм закона, верховенства закона, вытекающих из статьи 19 Конституции (в части требований правовой определенности норм). Кроме того, нормы законодательства о нежелательных организациях не соответствуют и статьям 54 и 55 Конституции (в части соблюдения принципов достаточности и минимальности вмешательства; в части недопущения произвольного ограничения прав граждан РФ).

Также следует особо отметить, что такой институт не вполне согласуется с базовыми конституционными основами российской государственности – демократическим и правовым государством, о том, что источником власти является народ, и невозможности государственной идеологии (ст. ст. 1, 3, 14, Конституции), политически мотивирован и отменяет целый ряд конституционных прав и свобод (право на свободу слова, свободу объединений, гарантии судебной защиты), закрепленных в ст. ст. 29, 30 и 46 Конституции России.

Kozaev N. S., Ryasov D. A. Uголовно-правовая политика России в сфере ограничения незжелательной деятельности иностранных или международных неправительственных организаций [Criminal legal policy of Russia in the sphere of restricting unwanted activities of foreign or international non-governmental organizations]. In: *Philosophy of Law*, 2019, 4 (91), 85–91.

Malkov V. P. Administrativnaya i disciplinarnaya preyudiciya kak sredstva dekriminalizacii i kriminalizacii v уголовном праве [Administrative and disciplinary prejudice as a means of decriminalization and criminalization in criminal law]. In: *Gaps in Russian legislation*, 2008, 2, 186.

Marchenko M. N. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik [Theory of state and law: textbook. 2nd ed., revised. and additional]. Moscow: Prospekt, 2014. 633.

Nepomnyashchij E. V. Kontrol' za konstitucionnost'yu zakonov v kontekste predstavlenij Konstitucionnogo Suda RF o diskreционных полномочиях федерального законодателя [Control over the constitutionality of laws in the context of the views of the Constitutional Court of the Russian Federation on the discretionary powers of the federal legislator]. In: *Constitutional and municipal law*, 2016, 5, 65–68.

Obuhova T. V. Protivodejstvie osushchestvleniyu deyatel'nosti na territorii Rossijskoj Federacii inostrannoj ili mezhdunarodnoj nepravitel'stvennoj organizacii, v otnoshenii kotoroj prinyato reshenie o priznanii nezhelatel'noj na territorii Rossijskoj Federacii eyo deyatel'nosti [Countering the activities of a foreign or international non-governmental organization on the territory of the Russian Federation, in respect of which a decision has been made to recognize its activities as undesirable on the territory of the Russian Federation]. *Bulletin of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2019, 1 (81), 121–127.

SHablinskij I. G. Novye «lishency»: chto ne tak s zapretom «ekstremistam» idti v Dumu [New “disenfranchised”: what's wrong with the ban on “extremists” going to the Duma]. Forbes/ URL: // Elektronnyj resurs: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/428667-novye-lishency-chto-ne-tak-s-zapretom-ekstremistam-idti-v-dumu> (data obrashcheniya: 04.03.2024).