

Содержание понятия «политическая деятельность», закрепленного в п. 6 ст. 2 Федерального закона РФ «О некоммерческих организациях»

Следует обратить внимание на то, что положения ФЗ от 20.07.12 N 121-ФЗ, дополняющие закон «О некоммерческих организациях», направлены на решение не мнимой, а вполне реальной проблемы. Она заключается в том, что многие правительства западных стран, в первую очередь США, финансируя некоммерческие организации в различных странах, в том числе и в России, преследуют вполне конкретные собственные эгоистические политические цели, которые представляют угрозу этим странам. Поэтому вполне логично и политически правильно подобную деятельность хотя бы поставить под контроль. Следует учитывать, что изменения закона «О некоммерческих организациях» ничего не запрещают, они только ставят под контроль финансовые потоки, направляемые некоммерческим организациям из-за рубежа, обеспечивая информирование правительства РФ, российских граждан об иностранном присутствии, влиянии на деятельность той или иной некоммерческой организации.

Проблема понимания термина «политическая деятельность» в указанном законе имеет место. Она связана с недостаточностью формальных признаков такой деятельности, закрепленных в законе.

А это может привести к ошибкам и злоупотреблению правом государственными органами, в том числе судами, заключающимся в ограничении законной деятельности некоммерческих организаций, в необоснованных требованиях о включении их в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. И, напротив, могут оказаться не включенными в данный реестр организации, занимающиеся политической деятельностью.

Кроме того, это уже приводит к обоснованным и необоснованным претензиям со стороны некоммерческих организаций, различных институтов гражданского общества, иностранных правительств, организаций, СМИ, международных структур, формируя негативный образ российского государства.

Поэтому, очень важно, осознавая национальные интересы России, российского общества, необходи-



В.И. Цыганов

*Декан юридического факультета
ННГУ им. Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук, доцент*

И.Д. Тузина

*Ассистент кафедры гражданского права
и процесса юридического факультета
ННГУ им. Н.И. Лобачевского*

мость обеспечения конституционных прав и свобод граждан России, конкретизировать соответствующие положения ФЗ от 20.07.12 N 121-ФЗ.

Следует признать, что Закон содержит довольно многочисленные конкретизирующие признаки политической деятельности, о которой он говорит.

В соответствии с Законом политическая деятельность это участие (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.

Это не хрестоматийное определение политической деятельности, но не противоречащее научным критериям. Законодатель в соответствии с целями закона конкретизировал понятие «политической деятельности», указав на стержневой элемент в любой политике и политической деятельности государственную власть, оказание на нее влияния.

В структуре политической деятельности выделяются ее субъекты, объект и действия. Кроме того, можно говорить о целях политической деятельности, ее приемах и методах, мотивах, идеологии.

В соответствии с рассматриваемым законом **субъекты** – это некоммерческие организации, причем, присутствует четкая конкретизация. Во-первых, к ним не относятся политические партии. Во-вторых, зарегистрированные в установленном законом порядке религиозные организации. В-третьих, государственные компании, а также созданные ими некоммерческие организации, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные) учреждения. В-четвертых, зарегистрированные в установленном порядке объединения работодателей, торгово-промышленные палаты.

Объект политической деятельности это то, на что она направлена. В законе объект определен достаточно лаконично: «государственная политика». Это определение объекта является очень широким. Именно здесь кроется главная проблема. Из контекста закона следует, что речь идет о государственной политике как процессе целенаправленной деятельности государства в лице его органов по решению общественно значимых задач в различных областях общественной жизни. Он конкретизирован в абзаце 3 п. 6 ст. 2 Закона, который исключает из объекта государственную политику в область науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охра-

ны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, область пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительной деятельности, а также деятельности в области содействия благотворительности и добровольчества. Таким образом, государственная политика в смысле рассматриваемого закона включает все иные основные сферы жизнедеятельности российского общества, в которых функционирует государственная власть: экономическую, военную, социальную (исключения из которой составляют лишь ее некоторую часть), государственного строительства.

Далее, проанализируем **цель** политической деятельности. Рассматриваемый закон определяет цель как «воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики».

Действия как элемент политической деятельности Закон определяет как «организацию и проведение политических акций». В контексте данного закона следует согласиться с мнением, что акция здесь – это мероприятие, а не простое действие¹. Понятие «акция» следует рассматривать в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 19.06.2004 N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В данном законе публичное мероприятие рассматривается как открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция. В то же время следует учесть, что действующее законодательство не содержит понятия «политической акции». И это тоже проблема. Кроме того, к данным действиям (мероприятиям) отнесено и формирование общественного мнения, если оно направлено на указанную выше цель. А это еще более расширяет перечень действий (мероприятий), включая в них и публикации в СМИ.

Существует мнение, что мероприятие, действие будет иметь цель воздействия на государственные органы, если в итоге мероприятие формирует в какой-либо форме обращение в государственный орган либо в мероприятии участвует представитель государственного органа². Подобное толкование могло бы быть позитивным, так как вносит большую определенность в понимание «действий» как элементов политической деятельности, причем позиция автора достаточно обоснована: воздействовать на принятие

государственными органами решений может только доведенное до них действие. Однако, положение закона о «формировании общественного мнения в указанных целях» сводит на нет подобное понимание: доведено или не доведено действие (мероприятие) до государственных органов оно, будучи любым способом доведенное до общественности (при этом количество представителей общественности, по сути, неважно), может формировать общественное мнение, а значит, является политической деятельностью.

Мероприятие может считаться неполитическим, если по его итогам не производится никаких обращений в государственные органы, в нем не участвуют представители государственных органов, его итоги никаким образом не доводятся до общественности, при этом характер мероприятия должен быть рассчитан на определенный конкретный круг лиц.

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов. Поэтому мероприятия, проводимые НКО и направленные на изменение законодательства на муниципальном уровне, на формирование общественного мнения у населения с указанными целями, не подпадают под действие 121-ФЗ.

Основным **мотивом** политической деятельности, внутренним побуждением людей выступают их потребности и интересы. В целом, мотивы не включены законодателем в качестве элемента политической деятельности. Т.е. политической деятельностью некоммерческих организаций может быть признана деятельность вне зависимости от ее мотивов. Это, кстати, отличает российский закон от схожего закона США от 1938 года (FARA), который признает иностранным агентом лицо, выражающее конкретные интересы конкретных иностранных принципалов. Но одно конкретизирующее положение присутствует в абзаце 1 п. 6 ст. 2., указывающем на участие в политической деятельности российской некоммерческой организации «в том числе в интересах иностранных источников». Данное положение играет роль дополнительного квалифицирующего обстоятельства для установления деятельности некоммерческой организации как политической.

Вывод. Закон содержит многие положения, конкретизирующие понятие политической деятельности, но ключевые моменты такой деятельности, ее объект и политические действия, сформулированы таким образом, что практически любая общественная активность некоммерческих организаций, если она не подпадает под закрепленные в законе исключения,

может трактоваться как политическая деятельность.

Это юридический недостаток Закона. А значит, требуются либо конкретизирующие поправки в Закон, либо применение ограничительного толкования судами, которое бы стало нормативной опорой для соответствующей деятельности органов Министерства юстиции РФ.

Чтобы понять, каким должно быть содержание термина «политическая деятельность», необходимо применить историко-политическое и телеологическое толкование. На достижение какой цели, принимая рассматриваемые поправки, рассчитывал законодатель?

Учитывая череду «цветных революций» в республиках СНГ, роль, которую в их осуществлении сыграли НПО, финансируемые из-за рубежа, а также антиправительственные выступления декабря 2011 – мая 2012 года в России, цель ФЗ от 20.07.13 N 121-ФЗ видится в следующем. Законодатель стремится, в первую очередь, поставить под контроль деятельность НПО, финансируемую из иностранных источников, направленную на дестабилизацию, делегитимизацию российской государственной власти. Это деятельность, ставящая перед собой цель влияния на государственное строительство, изменения формы российского государства: политического режима, формы правления, формы государственного устройства. Она конкретизируется в попытках повлиять на выборы всех уровней, на процесс принятия законодательства о формировании государственной власти. Именно подобная деятельность представляет опасность для общественной и государственной стабильности и развития; она, как минимум, должна ставиться под контроль. Исключения из политической деятельности, закрепленные в абз. 3 п. 6 ст. 2 Закона О некоммерческих организациях, (различные виды важной социальной деятельности, не затрагивающей устройства государственной власти), косвенно подтверждает сделанный вывод.

Таким образом, требуется уточнение понятия «политическая деятельность». Оно должно отражать деятельность, осуществляемую с целью влияния на устройство самой государственной власти. Ставить под жесткий контроль иную деятельность, направленную на указанную выше цель на данном этапе общественного развития не имеет смысла.

Анализ действующего законодательства показал – такое определение уже существует. Речь идет о действующем Модельном законе о парламентском контроле над военной организацией госу-

дарства, принятом Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ от 24.11.2001. В соответствии с п. 5 статьи 1 данного закона политическая деятельность – это:

а) индивидуальные или коллективные действия с целью оказать влияние на институты и органы государственной власти для реализации индивидуальных, групповых или институциональных интересов, выходящие за пределы служебных обязанностей;

б) индивидуальные или коллективные действия, направленные на формирование и изменение политической воли граждан;

в) участие в работе органов государственной власти или местного самоуправления на выборных должностях;

г) содействие индивиду, политическим партиям, общественным движениям, участвующим в выборах в органы государственной власти или местного самоуправления, в проведении политической пропаганды или агитации;

д) членство в организации, фактически ведущей политическую деятельность в соответствии с определением в предшествующих пунктах данной статьи, сотрудничество с данной организацией или содействие ей.

Следует учитывать отличия рассматриваемых законов по адресатам политической деятельности и связанным с ней целям. Адресат ФЗ от 20.07.12 N 121-ФЗ – некоммерческие организации, Модельного закона – военная организация государства; цель ФЗ от 20.07.12 N 121-ФЗ – постановка под контроль политической деятельности некоммерческих организаций, финансируемой из иностранных источников, цель Модельного закона – деполитизация военной организации государства. Исходя из этого, содержание пп. «а», «в» и «д» п. 5 ст. 1 Модельного закона не может быть адресовано некоммерческим организациям, подпункты «б» и «г» вполне приемлемы.

По сути, в данном определении политической считается деятельность, связанная с выборами, направ-

ленная на государственное строительство. Основное достоинство такого определения – его конкретность.

В пп. «б» говорится о политической воле граждан. Следует учитывать, что содержание данного подпункта легко конкретизировать, так как политическая воля граждан актуальна только как аккумулярованная политическая воля общества или его социальных групп, другими словами, в пп. «б» речь идет о влиянии на избирательные процессы, референдумы и т.п. Этому же, но уже более конкретно посвящен пп. «г». Более общее содержание пп. «б» позволяет например, считать политической постизбирательную деятельность, направленную на дискредитацию результатов выборов или деятельность, направленную на избирательные процессы, но до официального начала выборов.

В результате абзац 2 п. 6 статьи 2 Закона О некоммерческих организациях может звучать следующим образом:

«Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций, направленных на формирование и изменение политической воли граждан, содействие индивиду, политическим партиям, общественным движениям, участвующим в выборах в органы государственной власти или местного самоуправления, в проведении политической пропаганды или агитации».

Окончание данного абзаца в нынешней редакции «а также в формировании общественного мнения в указанных целях» перекрывается в предложенной редакции фразой «направленных на формирование и изменение политической воли граждан». Фраза о выборах в органы местного самоуправления необходима, так как муниципальная власть, например, в городах-миллионах, безусловно, имеет политический характер. ■

¹ Кашин А.А. Статус иностранного агента // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2012. N 21.

² Там же.