

### **ФЕДОТОВ Михаил Александрович**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», директор Международного научно-образовательного центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (109028, Москва, Б.Трехсвятительский пер., 3; тел.: +7495-772-9590 # 23017; email: mfedotov@hse.ru)

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ» В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ**

**Ключевые слова:** политическая деятельность, некоммерческие организации, общественные объединения, политические партии, средства массовой информации, иностранные агенты.

**Аннотация:** Статья «К вопросу о понятии «политическая деятельность» в российском праве» посвящена рассмотрению дискуссионных вопросов современного отечественного законодательства о некоторых категориях юридических и физических лиц, для которых обязательным признаком является участие в политической деятельности на территории Российской Федерации. Понятие политической деятельности анализируется применительно к таким субъектам публично-правовых отношений как политические партии, общественные объединения, преследующие политические цели, иные некоммерческие организации, иностранные средства массовой информации и т.д.

«Сегодня существует сильная тенденция отождествлять право не с правилами поведения, а с иерархией власти или подчиненности. Эта точка зрения, которая путает лояльность к закону с уважением к существующей власти, легко приводит к заключению, что если судьи, полицейские и обвинители могут нарушать законность, то законодатели – нет, если не считать того, что они могут выходить за явно установленные конституционные ограничения их власти. Тем не менее ясно, что туманное и бессвязное законодательство может сделать законность недостижимой для кого бы то ни было, или по крайней мере недостижимой без неправомерного пересмотра, который сам по себе наносит ущерб законности».

Лон Фуллер, «Мораль права»<sup>27</sup>

Понятие «политическая деятельность» давно и широко используется в российском законодательстве, однако впервые оно получило легальное определение в Федеральном законе от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»<sup>28</sup> (далее – Закон 121-ФЗ). Данный нормативный правовой акт внес изменения в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>29</sup> (далее – Закон 82-ФЗ) и в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>30</sup> (далее – Закон 7-ФЗ), сконструировав принципиально новый для отечественной правовой системы институт иностранного агента, складывающийся из двух юридических фактов: а) факта получения лицом, выполняющим функции иностранного агента, имущества от ино-

<sup>27</sup> Фуллер Лон Л. Мораль права; пер. с англ. Т. Даниловой под ред. А. Курыева. - М.: ИРИСЭН. 2007. С. 81.

<sup>28</sup> Собрание законодательства РФ, 23.07.2012, № 30, ст. 4172.

<sup>29</sup> Собрание законодательства РФ, 22.05.1995, № 21, ст. 1930.

<sup>30</sup> Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.

странного источника и б) факта осуществления этим лицом политической деятельности.

Как будет показано ниже, данная юридическая конструкция была призвана решить поставленную Президентом Российской Федерации В.В. Путиным задачу – ввести понятие «иностранного агента» с тем, «чтобы иностранные государства не использовали инструментов подобного рода для вмешательства в наши внутривнутриполитические дела»<sup>31</sup>. Иными словами, политическая деятельность НКО, получившей денежные средства или иное имущество от иностранного государства, должна трактоваться исключительно как вмешательство этого государства во внутренние дела Российской Федерации посредством использования российской некоммерческой организации.

Однако, облакая интенцию главы государства в форму нормативного правового акта, создатели законодательного текста подменили понятие «иностранного государства» «иностраным источником», которым может оказаться даже российское юридическое лицо, а «вмешательство во внутреннюю политику» расширили до «воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики», а также «формирования общественного мнения в указанных целях». При этом было намеренно сведено к нулю значение таких факторов как наличие или отсутствие связи между получением имущества и осуществляемой деятельностью, а также между содержанием этой деятельности и интересами иностранного государства. Неадекватное законодательное оформление задачи, поставленной главой государства, привело к созданию видимости бюрократической активности по ее решению и одновременно реально затормозило процессы развития

<sup>31</sup> Стенографический отчет о пленарном заседании Общественной палаты РФ 23.06.2015 г. - [Электронный документ] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49751> (дата обращения - 30.12.2020).

гражданского общества, в особенности, в плане международного межобщественного сотрудничества и народной дипломатии. Данный конкретный пример в очередной раз доказывает справедливость утверждения, что взаимодействие и взаимопроникновение права и политики в практической области приводит к появлению новых юридических понятий, категорий, институтов<sup>32</sup>.

Позднее правовой институт «иностранного агента» проник в законодательство об общественном контроле<sup>33</sup> и об основных гарантиях избирательных прав<sup>34</sup>. В законодательстве о средствах массовой информации он породил понятие «иностранное средство массовой информации, выполняющее функции иностранного агента», которое содержит очевидную тавтологию. Таковым может быть признано как юридическое лицо, зарегистрированное в иностранном государстве, так и некая «иностранная структура без образования юридического лица» и даже физическое лицо. Разумеется, подобная юридическая конструкция вступает в очевидное логическое противоречие с законодательным определением базового понятия средства массовой информации как «формы периодического распространения массовой информации под постоянным названием (наименованием)»<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> См.: Баранов П.П., Шпак В.Ю. Политическое право в многообразии своих определенностей: философский анализ // Философия права. № 1 (20). 2007. С. 7-15.

<sup>33</sup> П. 3 ст. 10 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ, 16.06.2008, № 24, ст. 2789.

<sup>34</sup> П. 6 ст. 3 и п. 6 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

<sup>35</sup> Ст. 6 и ст. 25.1 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 01.03.2020) // Ведомости СНД и ВС РФ, 13.02.1992, № 7, ст. 300.

Тема «иностранного агента» косвенно отразилась даже в конституционном тексте: если в изначальной редакции Конституции РФ 1993 г. термин «иностран- ный» встречался только 6 раз, то в результате внесения поправок в 2020 г. – 40 раз.

Последним на момент написания настоящей статьи шагом в формировании российского законодательства о лицах, выполняющих функции иностранного агента, стало законодательное закрепление статуса физического лица, которое может быть признано выполняющим функции иностранного агента «независимо от его гражданства или при отсутствии такового»<sup>36</sup>.

Безусловно, здесь коренится парадокс: понятие политической деятельности определено не в Конституции Российской Федерации, не в законодательстве о политических партиях или об основных гарантиях избирательных прав граждан, не в ином законодательном акте публично-правового характера, а в нормативном правовом акте, определяющем статус одного из видов юридических лиц. Есть основания полагать, что именно онтогенез данного понятия во многом предопределил его недостатки, мультиплицированные в процессе его последовательного проникновения в другие сферы законодательства.

Внутренняя логическая противоречивость правового института «иностранного агента» и производных от него институтов является следствием, с одной стороны, того, что закон используется как сильный политический жест на международной арене, а с другой – что он лишен сколько-нибудь серьезной научной концепции. Этим, в частности, объясняется необходимость внесения в соответствующие нормативные правовые

<sup>36</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения - 30.12.2020).

акты всё новых и новых изменений. Причем, с каждым разом внутренние логические противоречия только множатся.

Это подтверждает тезис Е.А. Лукьяновой и И.Г. Шаблинского, согласно которому «стабильность правового регулирования достигается лишь при максимальной продуманности и обоснованности закона. ... Поспешный и поверхностный подход, неадекватное отражение действительности приводят к многочисленным поправкам и исправлением в законодательстве. Сиюминутное правовое регулирование и практика «латания дыр» тоже не повышают качества законодательства»<sup>37</sup>.

Хотя появление и дальнейшее разрастание института «иностранного агента» вызвали крайне бурную полемику в российском обществе и даже стали поводом для различных политических заявлений, как внутри страны, так и за рубежом, однако в рамках данной статьи будет рассмотрен исключительно вопрос о содержании, месте и роли понятия «политическая деятельность» в понятийной системе российского права.

### **Формальные исключения и выборочное правоприменение**

Первоначальная редакция Закона 121-ФЗ (он был подвергнут серьезной корректировке в 2016 году, о чем пойдет речь далее) определяла политическую деятельность как 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».

<sup>37</sup> Лукьянова Е.А., Шаблинский И.Г. Авторитаризм и демократия. – М.: Мысль; Бизнес и Мысль. 2019. С. 216.

Понимая очевидную правовую неопределенность понятия «политическая деятельность», законодатель сразу же ввел два вида исключений: а) по видам деятельности и б) по видам НКО. В частности, к политической деятельности не относится деятельность «в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества». Однако, как будет показано ниже, исключения по видам деятельности нередко не учитываются в правоприменительной практике.

Несколько более эффективно работают исключения по видам НКО. Как сказано в Законе 7-ФЗ институт НКО-иноагента не распространяется на политические партии, религиозные организации, государственные корпорации и компании, а также на созданные ими некоммерческие организации, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные) учреждения, на объединения работодателей и торгово-промышленные палаты, зарегистрированные в установленном законом порядке.

Уже сама по себе обширность исключений, казалось, должна была бы навести законодателя на мысль о дефектности сконструированного им понятия «политическая деятельность». Особенно, если учесть двусмысленность этих изъятий, из которых следует, например, что религиозные организации, государственные корпорации и бюджетные учреждения могут, не заявляя об этом и не рискуя быть включенными в Реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента (далее – Реестр), осуществлять

политическую деятельность на территории Российской Федерации, получая при этом финансирование из иностранных источников.

Возможно, именно этими исключениями и объясняются некоторые финансовые «аномалии», содержащиеся в ежегодных докладах Минюста России, направляемых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с п. 16 ст. 32 Закона 7-ФЗ и содержащих информацию об участии некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (далее – НКО-иноагенты), в политической деятельности, о поступлении и расходовании денежных средств, а также о результатах контроля за их деятельностью. К сожалению, в практике Минюста России по обеспечению открытости своей деятельности отсутствует традиция публикации этих докладов на официальном сайте Министерства, хотя сами документы не имеют грифов, свидетельствующих об ограничении доступа к ним.

Представляется необходимым пересмотреть данную практику, тем более что многие другие отчетные доклады регулярно публикуются Минюстом России на официальном сайте. Этому способствовало бы внесение соответствующих изменений в Закон 7-ФЗ, либо, что было бы предпочтительным, закрепление в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>38</sup> общего правила, согласно которому информация о деятельности государственного органа, размещаемая в сети «Интернет», содержит, помимо прочего, «тексты докладов, представление которых в органы законодательной власти установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации».

<sup>38</sup> Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 776.

Так, согласно докладу Минюста России за 2015 г. в Реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, по состоянию на 31.12.2015 г. значилось 111 организаций, что составляло 0,05% от общей численности зарегистрированных НКО (220 тыс.). При этом объем их финансирования из иностранных источников составил порядка 950 млн. руб. В то же время общий объем финансирования российских НКО из иностранных источников составил в 2015 г. около 87,5 млрд. руб. Из них более 68 млрд. руб. получили 2 925 НКО, в отношении которых, как сказано в докладе, «установлен специальный порядок государственной регистрации»<sup>39</sup>.

В докладе также обращается внимание на то, что на счета НКО, «представляющих интерес с точки зрения осуществления ими деятельности, не связанной с наукой, культурой, искусством» и другими видами деятельности, не относящимися к политической, в 2015 г. из иностранных источников поступило около 30 млрд. руб. (в 2014 г. - около 16 млрд руб.), однако это не стало основанием для их включения в Реестр. Напротив, на долю попавших в Реестр НКО-иноагентов пришлось чуть более 1% об общей суммы поступлений из иностранных источников в адрес российских НКО.

Сходную картину демонстрирует и доклад Минюста России за 2018 г. По состоянию на 31.12.2018 в Реестре содержались сведения о 73 действующих некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, что составляет 0,03% от общего числа зарегистрированных в России НКО (216 060). В 2018 г. от иностранных источников в адрес российских НКО поступило 85,9 млрд руб. (в 2017 году - 69,4 млрд руб.).

<sup>39</sup> Исходя из положений пунктов 4, 4.1 и 4.2 статьи 1 Закона об НКО, можно предположить, что речь идет о религиозных организациях, бюджетных и казенных учреждениях. Однако данное предположение было бы желательно подкрепить официальной информацией Минюста России.

Эти средства получили 3 928 российских НКО, из которых с учетом их организационно-правовой формы 1 782 организации подпадают под действие законодательства о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента. В то же время на долю 46 НКО-иноагентов, числившихся на тот момент в Реестре, пришлось лишь 759,2 млн. руб. (в 2017 г. – 603,5 млн. руб.), что составило 0,9% об общего объема иностранного финансирования российских некоммерческих организаций.

Приведенные выше данные, почерпнутые нами из ежегодных докладов Минюста России о деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента, приводят к следующим выводам. Во-первых, общий объем финансирования российского некоммерческого сектора за счет иностранных источников достаточно велик. Во-вторых, число некоммерческих организаций – получателей иностранного финансирования сравнительно невелико – порядка 2% от общей численности НКО. В-третьих, на долю НКО, не включенных в Реестр, приходится 99% всего иностранного финансирования. При этом доля НКО-иноагентов, включенных в Реестр, крайне мала как по их численности (0,03-0,05% от общего числа зарегистрированных НКО), так и по объемам их финансирования из иностранных источников (около 1% от общего объема денежных средств, поступивших в адрес российских НКО).

Таким образом, лишь незначительная часть средств из иностранных источников поступает в адрес НКО, признанных выполняющими функции иностранного агента, тогда как весь остальной объем иностранного финансирования приходится на долю НКО, не включенных в Реестр. Можно предположить, конечно, что эти НКО не осуществляют политическую деятельность, однако из дальнейшего изложения станет



очевидно, что понятие «политическая деятельность» сформулировано настолько широко, что под него попадает практически любая сколько-нибудь публичная деятельность. В этом плане показателен диалог Президента Российской Федерации В.В.Путина с членом Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – СПЧ) М.Ф.Поляковой:

«**М. Полякова:** К нам обращаются правозащитники, я не могу им сказать, каким видом деятельности они могут заниматься, чтобы не оказаться в иностранных агентах.

**В. Путин:** Деньги пускай не получают из-за границы и точно не окажутся. Самый простой способ»<sup>40</sup>.

Действительно, не получать денежные средства или иное имущество от иностранных источников – гораздо более простой способ застраховаться от попадания в Реестр НКО-иноагентов, чем избрание вида деятельности, который не может быть квалифицирован как политическая деятельность.

Однако, во-первых, как показывают приведенные выше статистические данные Минюста России, подавляющее большинство некоммерческих организаций, не прибегая к этому «самому простому способу», тем не менее не попадают в число НКО-иноагентов.

Во-вторых, в законодательстве отсутствуют хоть какие-то критерии для дифференциации правовых оснований поступления в адрес НКО денежных средств или иного имущества от иностранных источников (агентский договор, благотворительное пожертвование, грант, авторский договор, наследство, договор купли-продажи, аренда, подряд и т.д.).

<sup>40</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, 8 декабря 2016 г. - [Электронный документ] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53440> (дата обращения - 30.12.2020).

В-третьих, законодатель не обращает внимания на наличие или отсутствие причинно-следственной связи между получением некоммерческой организацией средств из иностранного источника и осуществлением ею политической деятельности.

Иными словами, если иностранный гражданин приобретает у НКО какую-либо вещь или арендует у нее помещение, то полученные некоммерческой организацией денежные средства автоматически считаются иностранным финансированием. Более того, есть примеры, когда средства, полученные российской НКО от собственной предпринимательской деятельности и направленные в качестве благотворительного пожертвования в адрес другой российской НКО для оплаты административного штрафа, были квалифицированы Минюстом России как иностранное финансирование на том основании, что первая НКО включена в Реестр НКО-иноагентов. Этого оказалось достаточно, чтобы вторую НКО также признать выполняющей функции иностранного агента и включить в Реестр.

Согласно п. 1.2. ст. 6 федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии отмыванию (легализации) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (ред. от 20.07.2020)<sup>41</sup> операция по получению некоммерческой организацией денежных средств и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, а равно по расходованию денежных средств и (или) иного имущества указанной организацией подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую совершается данная операция, равна или превышает 100 000 руб. либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 100 000 руб., или

<sup>41</sup> Собрание законодательства РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3418.

превышает ее. Казалось бы, отсюда следует, что получение от иностранных источников денежных средств или иного имущества на меньшую сумму не должно влечь для НКО правовых последствий, связанных с включением в Реестр.

Однако, практика этого не подтверждает. Так, в Акте документарной проверки № 34 от 17.06.2016 г., проведенной Главным управлением Минюста России по Ростовской области в отношении Фонда развития гражданского общества и правам человека «Женщины Дона» (г. Новочеркасск, Ростовская обл.) в качестве примера иностранного финансирования указан факт получения 10 тыс. руб. от автономной некоммерческой организации «Центр независимых социологических исследований».

В пояснениях Фонда указано, что эти средства были получены «в качестве пожертвования на уплату административного штрафа, назначенного судом за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а не на осуществление какой-либо деятельности.

С тем, чтобы не возникло каких-либо вопросов по источникам финансирования, прежде чем принять эти деньги, мы поинтересовалась у руководителя АНО «Центр независимых социологических исследований», не получены ли эти денежные средства за счёт иностранного финансирования. Нам было сказано, что средства, полученные по гранту за счёт иностранного финансирования, могут быть израсходованы только целевым назначением.

Иными словами, полученные по гранту деньги можно израсходовать только на реализацию тех проектов, на которые они получены в соответствии с договором. Расходование этих денежных средств, в том числе на пожертвование, недопустимо. Денежные средства,

направленные в качестве пожертвования на уплату штрафа, были получены АНО «Центр независимых социологических исследований» за счёт сдачи в аренду принадлежащих им помещений, а не за счёт иностранного финансирования».

Примечательно, что Фонд «Женщины Дона» в исследуемый период никакого иного иностранного финансирования не получал, а политическую деятельность осуществлял, как сказано в Акте, «посредством объявления акции по сбору средств на уплату взысканного с Фонда административного штрафа в сумме 300 000 руб.» и «оспариванием судебных актов процессуальным путем (обращение с апелляционной и кассационной жалобой) и не процессуальным путем (размещение во всех СМИ информации о якобы имеющей место «незаконности» вступивших в законную силу судебных актов о привлечении Фонда к административной ответственности)».

Как ни удивительно, но этого было достаточно, чтобы отказать Фонду в его ходатайстве об исключении из Реестра НКО-иноагентов.

Анализируя содержащиеся в Законе 7-ФЗ исключения из сферы применения понятия «политическая деятельность», отметим, что исключение религиозных организаций из числа НКО, на которых распространяется законодательство о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранных агентов, помимо прочего, порождает коллизию с положениями п. 5 ст. 4 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»: «В соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства религиозное объединение <...> не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления; не участвует в выборах в

органы государственной власти и в органы местного самоуправления; не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь»<sup>42</sup>.

Иными словами, религиозные организации вообще не вправе заниматься политической деятельностью в ее наиболее очевидной форме - принимать участие в деятельности политических партий и движений.

Если так, то зачем нужно было исключать их из числа потенциальных «иностранных агентов»? Представляется, что ответ коренится в том, что п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ понимает «политическую деятельность» гораздо шире не только его содержания в законе о свободе совести, но даже шире его обыденного смыслового поля.

#### **Место понятия «политическая деятельность» в системе российского законодательства**

Обратим внимание на вопрос о том, какое место заняло понятие «политическая деятельность» в системе российского законодательства. Согласно общей теории права и, в частности, устоявшимся традициям законодательной техники правовые понятия вводятся не в произвольном порядке, а в соответствии со своей отраслевой принадлежностью. Так, понятие юридического лица вводится именно гражданским законодательством, а не, скажем, законодательством об охране природы, хотя в нем также упоминаются юридические лица. Можно ли считать логически оправданным, что правовое содержание такого понятия как «политическая деятельность» определяется исключительно или преимущественно законодательством о некоммерческих организациях? Разумеется, нет. Тем более, что само законодательство о некоммерческих организациях входит составной частью именно в гражданское

законодательство, непосредственно соседствуя здесь с законодательством об акционерных обществах, о регистрации юридических лиц и т.д. В свою очередь, гражданское законодательство состоит из Гражданского кодекса РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников (п.п. 1 и 2 ст. 2, п. 2 ст. 3 ГК РФ).

При этом гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (п. 1 ст. 1 ГК РФ). Всё это составляет фундамент частного права, тогда как понятие политической деятельности относится исключительно к отношениям между гражданином, объединением граждан и государством в связи с реализацией конституционного права на участие в управлении делами государства, то есть к сфере публичного права.

Изложенные выше соображения дают нам основания для следующего вывода: понятие «политическая деятельность» явно не вписывается в ткань гражданского права, поскольку оно касается исключительно публично-правовых отношений. Представляется куда более логичным определить правовое содержание понятия «политическая деятельность» в федеральном законе публично-правового характера, например, регулирующем отношения, связанные с реализацией права каждого на объединение (ст. 30 Конституции РФ). Разумеется, речь идет не о федеральном законе от 19 мая 1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 30.12.2020), а о нормативном правовом акте, кото-

<sup>42</sup> Собрание законодательства РФ, 29.09.1997, № 39, ст. 4465.



рый, как представляется, должен прийти ему на смену.

Речь идет о законе об объединениях граждан, с инициативой разработки которого выступил СПЧ в июле 2015 г. В документе, направленном в Минюст России и озаглавленном «Предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях в связи с внесением изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» содержалось три основных идеи: «а) трансформация Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ), как выполнившего свое предназначение в деле становления некоммерческого сектора в России, в федеральный закон об особенностях государственной регистрации, контроля и поддержки некоммерческих организаций, содержащий преимущественно административно-правовые нормы; б) трансформация Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Закон № 82-ФЗ) в федеральный закон об объединениях граждан в Российской Федерации; в) внесение изменений в законы об отдельных видах некоммерческих организаций и разработку новых специальных законов (при необходимости)».

Действительно, новая редакция главы 4 «Юридические лица» ГК РФ в редакции от 5 мая 2014 г. четко и однозначно определила общие основы для всех некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации в качестве юридических лиц. Положения этой главы вполне пригодны для совершенствования специальных законов об отдельных организационно-правовых формах НКО, многие из которых сформировались в 90-х годах прошлого века: «Об общественных объединениях», «О свободе совести и религиозных организациях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О политических партиях», «О профессиональных союзах» и др.

Что касается Закона 7-ФЗ, то СПЧ констатировал, что он во многом текстуально воспроизводит нормы прежней редакции ГК РФ и, следовательно, приведение этих положений в соответствие с новой редакцией ГК РФ приведет лишь к дублированию норм гражданского законодательства. В связи с этим предлагается реформировать Закон 7-ФЗ таким образом, чтобы его предметом регулирования остались только вопросы статуса различных видов НКО, не связанные с их участием в гражданском обороте, формы экономической и другой государственной поддержки, осуществление регистрационных процедур и контроля за их деятельностью и иные вопросы, не связанные с участием НКО в гражданско-правовых отношениях.

Что же касается федерального закона «Об общественных объединениях», то он во многом лишь дублирует Закон об НКО и единственная его задача, которая сохраняет свою актуальность – регламентация и законодательное обеспечение реализации права граждан на объединение (ст. 30 Конституции РФ). Основываясь на этом тезисе, СПЧ предположил, что на смену этому нормативному правовому акту должен прийти федеральный закон об объединениях граждан в Российской Федерации, который «установит общие правовые, организационные и иные принципы обеспечения реализации права граждан на объединение, определит государственные гарантии его осуществления, а также возникающие в связи с этим обязанности и ответственность».

Поскольку ГК РФ регулирует лишь гражданско-правовой статус общественных организаций как юридических лиц, их участие в гражданско-правовых отношениях, постольку публично-правовая сторона реализации права граждан на объединение, имеющая для указанного права наиболее существенное значение, нуждается в специальном законодательном регулировании. В предлагавшемся СПЧ федеральном законе об

объединениях граждан в Российской Федерации, планировалось, в частности, закрепить: способы и формы реализации права на объединение; цели и задачи объединений граждан; понятие общественных интересов; принципы образования и деятельности объединений граждан; ограничения создания и деятельности объединений граждан; формы взаимодействия государства и объединений граждан; права и обязанности, возникающие в связи с реализацией права граждан на объединение; а также ответственность как граждан, так и органов государственной власти, органов местного самоуправления за нарушение законодательства в указанной сфере. Именно в этом законе было бы целесообразно закрепить понятие «политическая деятельность», как и связанные с ним понятия «объединение граждан, преследующее политические цели», «политическая агитация», «политическая акция», «политическая воля», «политические убеждения», «политическое многообразие», «политическая солидарность». Все эти понятия, за исключением политической деятельности, на сегодняшний день существуют либо в Конституции РФ, либо в текущем законодательстве исключительно в качестве терминов, не имеющих легального определения, что открывает широкое поле для их толкования.

Если же попытаться наполнить эти термины правовым содержанием, опираясь на закрепленное в Законе 121-ФЗ понятие «политическая деятельность», то получается, что, например, *политическая солидарность* (ст. 75.1 Конституции РФ) – *это взаимная поддержка некоммерческих организаций, участвующих «(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».*

Именно так было определено правовое содержание понятия «политическая деятельность» в п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ в результате принятия Закона 121-ФЗ в июле 2012 года. При анализе этого определения, прежде всего, бросается в глаза то, что оно распространяется на все некоммерческие организации, *кроме политических партий*. Отсюда следует весьма парадоксальный вывод, что либо политические партии не признаются участвующими в политической деятельности, либо их деятельность не признается политической, либо существуют два разных вида политической деятельности – одна для партий, другая для всех иных некоммерческих организаций.

Как отмечают Н.П. Медведев и С.И. Чернышов, «стремление к завоеванию власти, политическая деятельность не несет отрицательной коннотации, реализуется через политические партии в рамках их политической деятельности и является естественным продуктом их работы (партия – инструмент завоевания власти). Партии выполняют роль гарантов мирного перераспределения властных статусов при изменении баланса политических сил (борьба за власть легальная)». В то же время, отмечают авторы, «в недемократических условиях узурпировавшая власть элита (группа) рассматривает деятельность любых других групп как покушение на ее монопольное правление, стремится вывести такую за черту закона, применяет терминологию «подрывная (антисоветская) деятельность», «рвущиеся к власти», «пятая колонна» и т.д. и т.п.

Стремление к завоеванию власти – отрицательная коннотация, так было в советское время, все регулировалось законом, право было тотальным. Вообще вопрос о правовом регулировании политической деятельности возникает в силу рецидива тоталитарного мышления, советского, скажем, наследия»<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Медведев Н.П., Чернышов С.И. К вопросу о сущности понятия «политическая деятельность» // Вопросы политологии. Вып. 4 (20). 2015. С. 6-7.

Согласно Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 02.12.2019)<sup>44</sup> политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 1 ст. 3).

При этом основными целями политической партии являются:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов (п. 4 ст. 3).

Подчеркнем, что ни одна из перечисленных в законе целей не является специфической, присущей только политическим партиям.

Даже выдвижение кандидатов на выборах в представительные органы, если речь идет об органах местного

<sup>44</sup> Собрание законодательства РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.

самоуправления, не отличает политическую партию от других общественных объединений, образованных в форме общественных организаций или общественных движений.<sup>45</sup>

Что уж говорить об участии политических партий в формировании общественного мнения, например, через учрежденные ими СМИ, в воспитании населения, в выражении мнений граждан и т.д.

Согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 30.12.2020), все общественные объединения, являющиеся юридическими лицами, а не только политические партии, вправе свободно распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти и т.д. (ст. 27)<sup>46</sup>. При этом ни закон о политических партиях, ни закон об общественных объединениях не объединяют указанные выше виды деятельности понятием «политическая деятельность».

<sup>45</sup> Согласно п. 25 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» право участия в муниципальных выборах принадлежит не только политическим партиям, но также общественным организациям и движениям, зарегистрированные уставы которых предусматривают участие в выборах. – Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

<sup>46</sup> Собрание законодательства РФ, 22.05.1995, № 21, ст. 1930.

Проведенный выше анализ позволяет заключить: единственное, что отличает цели политических партий от целей всех других общественных объединений, являющихся юридическими лицами, это выдвижение кандидатов на выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов региональных законодательных (представительных) органов государственной власти, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов. Отсюда можно сделать вывод, что выдвижение кандидатов на выборах в представительные органы государственной власти, участие в выборах и работе избранных органов является одним из проявлений политической деятельности.

Какие еще виды деятельности можно отнести к политической? Если поискать ответ на этот вопрос в федеральном законодательстве, то вырисовывается следующая картина.

Так, статья 11 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) устанавливает, что судья Конституционного Суда Российской Федерации не может «принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью.

Он не может также входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей». Хотя в данном случае перечень видов политической деятельности является открытым, однако он позволяет конкрет-

но указать признаки деятельности, относимой к политической. Сюда федеральный конституционный закон включает следующие фактические обстоятельства:

- принадлежность к политическим партиям и движениям;
- материальная поддержка политических партий и движений;
- участие в политических акциях;
- проведение политической пропаганды или агитации;
- участие в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- участие в работе съездов и конференций политических партий и движений;
- участие в работе руководящих органов политических партий и движений.

Приведенные выше законоположения, правда, оставляют открытыми вопросы о том, что понимать под «политическими акциями», а также под «проведением политической агитации и пропаганды». Ответ может быть найден в Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020), где устанавливается, что судья не вправе «принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности» (п. 3 ст. 3)<sup>47</sup>. Это дает основания поставить знак тождества между юридическими понятиями «политические акции» и «политические акции политических партий». В свою очередь, «проведение политической агитации и пропаганды» должно трактоваться как один из видов политической деятельности политических партий.

<sup>47</sup> Ведомости СНД и ВС РФ, 30.07.1992, № 30, ст. 1792.

При рассмотрении такого вида политической деятельности как политическая агитация и пропаганда следует руководствоваться правовой позицией Конституционного Суда РФ по вопросу о смысловом содержании предвыборной агитации, которая, несомненно, является разновидностью политической агитации.

Согласно этой позиции, «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов».<sup>48</sup>

Как подчеркнул Конституционный Суд РФ в своем постановлении, умысел в качестве необходимого элемента субъективной стороны формального состава такого правонарушения, как незаконная агитация, не может охватывать ее последствия и заключается лишь в осознании прямой цели данного противоправного действия. Именно поэтому не может быть признано агитацией информирование избирателей

<sup>48</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» - Собрание законодательства РФ, 03.11.2003, № 44, ст. 4358.

через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях, «без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации».

Поскольку политическая агитация и пропаганда могут иметь место не только в период избирательной кампании, постольку правовую позицию Конституционного Суда РФ в отношении предвыборной агитации следует соответствующим образом экстраполировать и на другие периоды.<sup>49</sup> При таком подходе политическая агитация и пропаганда должны пониматься как деятельность, служащая специальной цели – склонить граждан к поддержке или, напротив, противодействию конкретной политической партии.

Помимо политических партий отечественное законодательство знает еще таких субъектов *sui generis* как «общественные объединения, преследующие политические цели». Подчеркнем, что ни один федеральный закон не определяют понятие «общественные объединения, преследующие политические цели». Отсутствие легального определения контрастирует с обширностью применения этого понятия в отечественном законодательстве, что лишает необходимой правовой определенности целый ряд правовых норм федерального уровня.

<sup>49</sup> Представление о предвыборной агитации как разновидности политической агитации может быть подтверждено ссылкой на ст. 24 Федерального закона от 31.05.1996 № 65-ФЗ «Об обороне» (ред. от 08.12.2020), где говорится: «В Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной». – Собрание законодательства РФ, 03.06.1996, № 23, ст. 2750.



Итак, политические партии – одна из разновидностей общественных объединений, преследующих политические цели. А что же собой представляют другие разновидности? Законодательство об этом умалчивает, однако практика позволяет предположить, что таковыми следует признать примыкающие к политическим партиям молодежные, ветеранские и т.п. организации,<sup>50</sup> а также объединяющие их народные фронты<sup>51</sup> и иные политические движения. Если они зарегистрированы в качестве юридических лиц, то могут выдвигать своих кандидатов на выборах в органы местного самоуправления. Если они не зарегистрированы, то их возможности существенно ограничены. Согласно пра-

<sup>50</sup> Например, Всероссийская общественная организация «Молодая Гвардия Единой России» (МГЕР) нигде в Уставе не называется организацией, преследующей политические цели. Однако это следует из ее уставных отношений с соответствующей политической партией. Пункт 1.3. Устава гласит, что МГЕР «поддерживает идеи Всероссийской политической партии «Единая Россия»» - [Электронный документ] URL: <https://mger.ru/gvardiya/> (дата обращения – 30.12.2020). Аналогичная по своим функциям молодежная организация КПРФ, именуемая «Ленинский коммунистический союз молодежи Российской Федерации», также формально является независимой структурой, которая «разделяет программные цели» КПРФ и «участвует в их достижении» - [Электронный документ] URL: <http://komsomolrf.ru/ustav> (дата обращения - 30.12.2020). Напротив, «Молодежное Яблоко» сконструировано как внутрипартийное объединение (фракция) – [Электронный документ] URL: <https://www.yabloko.ru/Union/ustav.html> (дата обращения - 30.12.2020).

<sup>51</sup> Так, Общероссийский народный фронт (ныне - Общероссийское общественное движение «Народный фронт «За Россию») указал в 2011 г. в Декларации о своем образовании, что входящие в него организации «договорились совместно принять участие в выборах в Государственную Думу Российской Федерации, в соответствии с законодательством и по общему согласию сформировать общефедеральный список кандидатов от партии «Единая Россия» – [Электронный документ] URL: [https://actualcomment.ru/obnarodovan\\_proekt\\_deklaratsii\\_narodnogo\\_fronta\\_23751cdc52a3097f04960670e1fb169c.html](https://actualcomment.ru/obnarodovan_proekt_deklaratsii_narodnogo_fronta_23751cdc52a3097f04960670e1fb169c.html) (дата обращения - 30.12.2020). В действующем Уставе ОНФ подобные формулировки, как и текстуальное упоминание политической деятельности, отсутствуют - [Электронный документ] URL: <https://onf.ru/structure/documents-0/> (дата обращения – 30.12.2020). Другой пример - Общероссийское общественное движение «Солидарность», в Уставе которого прямо указано, что оно преследует «политические, социальные и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками Движения» – [Электронный документ] URL: [https://www.rusolidarnost.ru/dokumenty/ustav\\_odd\\_solidarnost/#1](https://www.rusolidarnost.ru/dokumenty/ustav_odd_solidarnost/#1) (дата обращения – 30.12.2020).

вовой позиции Конституционного Суда РФ, политические партии не являются единственными действующими лицами на политической арене.

Однако они отличаются от других организаций, преследующих политические цели. «В отличие от других объединений, - говорится в постановлении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях», - действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов<sup>52</sup>, так называемых групп давления и т.п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него - всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа».<sup>53</sup> Вопрос об отнесении профсоюзов к категории общественных объединений, преследующих политические цели, лишний раз подчеркивает размытость и запутанность понятий в анализируемой сфере. С одной стороны, профсоюзы могут быть отнесены к данной категории, поскольку Федеральный закон от 12 января 1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ред. от 08.12.2020) закрепляет право профсоюзов участвовать в выборах органов

<sup>52</sup> Примечательно, что Конституционный Суд РФ прямо называет предпринимательские союзы, то есть объединения работодателей организациями, преследующими политические цели. Напротив, законодатель в пункте 6 статьи 2 Закона 7-ФЗ столь же прямо и недвусмысленно исключает эти организации из числа тех, на кого может распространяться статус «организаций, выполняющих функции иностранного агента».

<sup>53</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина». - Вестник Конституционного Суда РФ, № 1, 2005.

государственной власти и органов местного самоуправления (п. 2 ст. 15), а участие в выборах, как мы установили, является одним из главных признаков политической деятельности.<sup>54</sup> С другой стороны, тот же закон устанавливает, что профсоюзы независимы в своей деятельности от политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны (п. 1 ст. 5).<sup>55</sup> Это, конечно, не мешает профсоюзам заключать соглашения о сотрудничестве с политическими партиями.<sup>56</sup>

Однако, вступая таким образом в союз с одним из субъектов политической деятельности, профсоюз ставит под сомнение свой статус организации, не преследующей политические цели. За этим должны наступить и другие правовые последствия. Например, Уполномоченный по правам человека в РФ должен немед-

<sup>54</sup> Данная норма Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» представляется устаревшей и противоречащей пункту 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому право участвовать в выборах имеют только политические партии, а на муниципальном уровне – также иные общественные объединения. Пункт 1 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» также устанавливает, что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Вот почему данную норму закона о профсоюзах следует понимать как относящуюся к участию профсоюзов только в муниципальных выборах, и это уравнивает их с другими общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах. А поскольку российские профсоюзы участвуют в международном профсоюзном движении, постольку есть опасность их признания иноагентами и даже ликвидации, как это произошло с Межрегиональным профессиональным союзом «Рабочая ассоциация», который был ликвидирован решением Санкт-Петербургского городского суда от 10 января 2018 г. (отменено Верховным Судом РФ 22 мая 2018 г. с учетом правового заключения СПЧ) - [Электронный документ] URL: <http://www.ktr.su/content/news/detail.php?ID=6033> и <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/4825/> (дата обращения – 30.12.2020).

<sup>55</sup> Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 148.

<sup>56</sup> См., напр.: Постановление Генсовета ФНПР от 25.01.2012 года № 4-1 «О поддержке в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации кандидатуры В.В. Путина» - [Электронный документ] URL: [www.fnpr.ru/n/15/186/6771.html](http://www.fnpr.ru/n/15/186/6771.html) (дата обращения - 30.12.2020).

ленно выйти из такого профсоюза. На практике, правда, ничего подобного не происходит, что не умаляет юридическую возможность такого поворота событий.

Сообразуясь с изложенными выше соображениями, заключим, что политическими целями, преследуемыми соответствующими общественными объединениями (включая партии), следует признать обеспечение участия граждан в политической жизни Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований посредством формирования и выражения политической воли своих членов и сторонников в программных и иных документах этих объединений, организации политических акций, проведения политической агитации и пропаганды, участия в выборах и референдумах, а также в работе избранных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В подтверждение данного тезиса сошлемся на правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой «принцип политического многообразия реализуется не только через многопартийность, создание и деятельность партий различной идеологической направленности, - иные общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, не лишаются права на участие в политической жизни общества».

Конституционный Суд РФ считает, что в порядке и пределах, установленных соответствующими федеральными законами, «общественные объединения и при отсутствии статуса политической партии имеют большую часть тех же прав, что и политические партии: право участвовать в подготовке выборов и референдумов, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в выработке их решений, представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, про-

водить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование».

По мнению Конституционного Суда РФ, установленный частью второй статьи 28 Федерального закона «Об общественных объединениях» запрет на использование слова «политический» в названиях любых общественных объединений, кроме политических партий, не означает их исключения из политической жизни, а имеет целью лишь «обособление статуса политической партии как такой организационно-правовой формы общественного объединения, обязательными целями и задачами которой является участие в политической жизни государства и общества, и направлено на обеспечение восприятия политической партии в качестве особого института представительной демократии, обеспечивающего политическое взаимодействие гражданского общества и государства».<sup>57</sup>

#### **Соотношение «преследующих политические цели» и «осуществляющих политическую деятельность»**

Обратим внимание также на то, что, говоря об организациях, преследующих политические цели, законодатель имеет в виду исключительно общественные объединения, то есть только одну разновидность некоммерческих организаций.

В свою очередь, общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия (ст. 7 Закона 82-ФЗ). При этом общественная организация является по закону

<sup>57</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 467-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бухалова Юрия Валентиновича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 28 Федерального закона «Об общественных объединениях»».

единственной организационно-правовой формой, основанной на членстве.

Следовательно, формула, запрещающая, например, Уполномоченному по правам человека в РФ быть членом общественного объединения, преследующего политические цели, имеет смысл только применительно к общественной организации. Напротив, пункт 6 статьи 2 Закона 7-ФЗ говорит не об общественных объединениях, преследующих политические цели, а о некоммерческих организациях, которые участвуют в политической деятельности. Вопрос о том, как соотносятся между собой эти понятия, имеет принципиальное значение как для оценки полноты и непротиворечивости правового регулирования в данной сфере, так и для правильного формирования правоприменительной практики.

Во-первых, общественные объединения являются одной из многочисленных форм некоммерческих организаций (п. 3 ст. 2 Закона 7-ФЗ), а общественные объединения, преследующие политические цели, - одной из разновидностей общественных объединений. Причем, помимо общественных и религиозных организаций только некоммерческие партнерства, общины коренных малочисленных народов, казачьи общества и ассоциации НКО основаны на членстве. Помимо прочего, вопрос о членстве имеет серьезное значение как при определении правового статуса общественной организации, преследующей политические цели, так и при установлении юридического факта участия той или иной НКО «в организации и проведении политических акций», а также «в формировании общественного мнения». В общественной организации все ее члены должны соблюдать устав, которого, если он предусматривает участие в политической деятельности, оказывается вполне достаточно для признания ее преследующей политические цели.

Напротив, у НКО, не имеющей членства, только юридически значимые действия высшего органа управления или исполнительного органа некоммерческой организации могут трактоваться как имеющие значение для установления факта ее участия в политической деятельности. Например, даже если все члены коллегиального органа управления автономной некоммерческой организации или фонда вместе со всеми штатными и внештатными сотрудниками примут участие в публичном мероприятии (митинге, демонстрации), имеющем политическую направленность, то это невозможно интерпретировать как участие НКО в политической акции, поскольку отсутствует факт юридически значимых действий органов управления юридического лица. И наоборот, решение органа управления НКО о перечислении денежных средств в избирательный фонд той или иной партии можно рассматривать как участие в политической деятельности, хотя этого может быть недостаточно для признания организации преследующей политические цели. Попытка снятия данной проблемы предпринята в Федеральном законе от 30 декабря 2020 г. № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности» (далее – Закон 481-ФЗ).

Согласно этому закону, не имеет значения, кем именно произведен и (или) распространен тот или иной материал, размещенный в СМИ, в интернете или направленный в ту или иную организацию: самой некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, ее учредителем, членом, участником, руководителем или лицом, входящим в состав ее органа.

В любом случае такой материал должен быть соответствующим образом маркирован как исходящий

от НКО-иноагента или ассоциированного с ней лица. Кроме того, данный закон предусмотрел, что физическое лицо независимо от его гражданства или при отсутствии такового может быть признано физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, в случае, если оно осуществляет на территории РФ политическую деятельность в интересах иностранного государства, его государственных органов, международной или иностранной организации, иностранных граждан или лиц без гражданства (иностранные источники) в связи с оказанным на него иностранным источником воздействием, выражающимся в поддержке этой деятельности, включая предоставление денежных средств, иной имущественной или организационно-методической помощи. При этом политическая деятельность в Законе 481-ФЗ определена точно так же, как и в п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020).

Особое значение в данной норме имеет формула «*может быть признано*», которая придает ей максимально императивный характер для физического лица и максимально диспозитивный характер для правоприменителя, давая ему возможность по своему усмотрению определять, какое физическое лицо может быть признано выполняющим функции иностранного агента, а какое – нет. Тем более, что правовые признаки такого лица крайне размыты. Под них легко попадет, например, иностранный турист (независимо от гражданства), получающий пенсию по старости (иностранный источник), который по совету своей жены (воздействие иностранного гражданина) написал пост в социальной сети, что ему очень понравились или, наоборот, не понравились установленные в Москве противоэпидемические правила (политическая деятельность в форме распространения мнений о принимаемых государственными органами решениях). Разумеется, далеко не каждый такой иностран-



ный турист будет признан лицом, выполняющим функции иностранного агента, но *может быть признан* каждый.

Заметим, что формула «может быть признан» использована и при конструировании института иностранного СМИ, выполняющего функции иностранного агента, и производного от него института физического лица – иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента.

Этим объясняется исключительно выборочное применение данных правовых институтов, благодаря чему в реестре иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента, по состоянию на 30 декабря 2020 г. числилось только 17 позиций: 11 СМИ, финансируемых из бюджета США, 1 чешское информационное агентство и 5 физических лиц, хотя под установленные законом критерии подпадают все без исключения иностранные средства массовой информации, их сотрудники, авторы и т.д.

Подобные нормы, допускающие *неограниченную дискрецию правоприменителя*, чреваты нарушением конституционного принципа равенства всех перед законом (ч. 1 ст. 19), согласно которому «любое административное правонарушение, как и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста нормы - в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, - каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) от произвольного административно-юрисдикционного

преследования и наказания»<sup>58</sup>. По мнению С.С. Алексеева, «принцип «дозволено всё, кроме прямо воспрещенного законом», распространяющийся на граждан, их объединения, лишь тогда выполняет свои гуманистические функции, когда он сочетается и действует «в паре» с принципом, диаметрально противоположным по содержанию, - «запрещено всё, кроме прямо разрешенного законом», принципом, который должен строго и последовательно распространяться уже не на граждан, а на властные государственные учреждения и должностных лиц»<sup>59</sup>.

Во-вторых, участие в организации и проведении политических акций, как мы уже смогли убедиться в ходе предшествующего анализа, является лишь одним из признаков наличия у организации политических целей. Другими признаками должны считаться: обеспечение участия граждан в политической жизни Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований посредством формирования и выражения политической воли своих членов и сторонников в программных и иных документах этих организаций, проведение политической агитации и пропаганды, участие в выборах и референдумах, а также в работе избранных органов государственной власти и органах местного самоуправления.

В-третьих, наиболее очевидным признаком общественного объединения, преследующего политические цели, является его участие в муниципальных выборах в качестве избирательного объединения, выдвигающего своих кандидатов или списки кандидатов.

<sup>58</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Андиной» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2020.

<sup>59</sup> Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Том 7: Философия права и теория права. – М.: Статут. 2010. С. 143.



В-четвертых, участие в «формировании общественного мнения» в целях «воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики», вовсе не тождественно политической агитации и пропаганде.

Как указывалось выше, для политической агитации и пропаганды присуще наличие специальной агитационной цели – склонить аудиторию к поддержке или, напротив, неприятию той или иной политической партии, либо другого общественного объединения, преследующего политические цели. Напротив, формулировка п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ никак не ассоциирована ни с политическими партиями, ни с иными общественными объединениями, преследующими политические цели. Она предполагает в качестве цели деятельности некоммерческой организации оказание воздействия на выработку и реализацию государственной политики в той или иной сфере.

Рассмотрим в этом контексте Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»,<sup>60</sup> в котором есть специальные правовые нормы, определяющие порядок участия специализированных НКО в формировании и реализации государственной политики в области торговой деятельности. При этом речь идет не о закрытом перечне НКО, а о некоммерческих организациях двух типов: а) объединяющих хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, и б) объединяющих хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров. Согласно этому закону, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли, в

целях согласования общественно значимых интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, привлекает на добровольной основе некоммерческие организации, объединяющие таких хозяйствующих субъектов, к участию в формировании и реализации государственной политики в области торговой деятельности.

Очевидно, что некоммерческие организации, на которые распространяется действие Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», легко могут оказаться «выполняющими функции иностранного агента», поскольку хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность и поставки товаров, постоянно имеют дело либо с получением товаров, либо с получением денежных средств от «иностраных источников».

Следовательно, исходя из буквального толкования положений п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ, специализированные некоммерческие организации, действующие в сфере торговой деятельности, абсолютно точно попадают в категорию НКО, выполняющих функции иностранного агента. В аналогичной ситуации оказываются НКО, объединяющие лиц, осуществляющих деятельность, связанную с ввозом товаров в РФ и их вывозом из РФ, участвующие в формировании и реализации государственной политики в области таможенного дела в соответствии со статьей 53 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»<sup>61</sup>.

Представляется, что эти наглядные примеры ясно доказывают, что законодатель совершил ошибку в объекте, когда вместо устоявшейся в законодательстве

<sup>60</sup> Собрание законодательства РФ, 04.01.2010, № 1, ст. 2.

<sup>61</sup> Собрание законодательства РФ, 29.11.2010, № 48, ст. 6252.

формулы «общественное объединение, преследующее политические цели», применил иную, крайне неопределенную и противоречивую формулу «некоммерческая организация, имеющая целью оказание воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики».

По мнению Н.П. Медведева и С.И. Чернышова, истоки такого решения законодателя коренятся в том, «что политической деятельности иногда предшествует общественно-политическая деятельность, призванная сформировать из общественных и человеческих ресурсов (выборы) властные структуры и институты.

Конечно, такой подход тоже небесспорный. Но, именно такой взгляд дает основания называть некоммерческие организации – общественными институтами, политические партии – общественно-политическими институтами, а государство – институтом политическим»<sup>62</sup>.

Не стоит большого труда доказать, что участие некоммерческих организаций в выработке и реализации государственной политики является обычной и всячески поощряемой формой взаимодействия государства и гражданского общества.

Исправить допущенную законодателем ошибку можно, предусмотрев особый правовой режим для некоммерческих организаций, преследующих политические цели. К числу таких НКО должны были бы относиться как основанные на членстве (партии, политические общественные организации, политические клубы в форме некоммерческих партнерств, вовлеченные в политику профсоюзы и т.д.), так и не знающие института членства организации (автономные некоммерческие организации, фонды, учреждения

<sup>62</sup> Медведев Н.П., Чернышов С.И. К вопросу о сущности понятия «политическая деятельность». С. 5.

и т.д., систематически участвующие в политической деятельности).

При этом главными критериями отнесения этих организаций к числу преследующих политические цели должны быть их ассоциированность с партиями либо самостоятельное участие в выборах. Если данное в п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ определение понятия «политическая деятельность» попытаться проанализировать во взаимосвязи с установленными здесь же исключениями из понятия политической деятельности, то складывается парадоксальная картина.

Так, согласно Закону 7-ФЗ, к политической деятельности не относится деятельность в области здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан. Однако это не помешало в 2018 г. включить в Реестр НКО-иноагентов, например, Челябинское региональное диабетическое общественное движение «ВМЕСТЕ», целью политической деятельности которого, как указано на сайте Минюста России, было «участие в заседаниях органов исполнительной власти по их приглашению»<sup>63</sup>. Аналогичная участь постигла автономную некоммерческую организацию противодействия эпидемии ВИЧ/СПИДа и охраны здоровья социально-уязвимых групп населения «Центр социально-информационных инициатив «Действие»» из Санкт-Петербурга, Красноярскую региональную общественную организацию «Мы против СПИДа» и т.д.

К политической деятельности, согласно закону, не относится и деятельность в области защиты растительного и животного мира. Тем не менее в Реестре по состоянию на 30.12.2020 оказалась АНО «Гражданская инициатива против экологической преступности» из Краснодарского края. Представ-

<sup>63</sup> [Электронный документ] URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения - 30.12.2020).

ляется, что причина неэффективности установленных в законе исключений из понятия «политическая деятельность» заключается в неадекватном их истолковании органами Минюста России.

Например, деятельность в области защиты растительного и животного мира понимается таким образом, что она включает, скажем, высадку зеленых насаждений, но не включает публичное обращение к муниципальным властям с требованием прекратить использование противогололедных реагентов, наносящих вред окружающей среде.

К такому же выводу приходят и другие исследователи. Так, Гаврилова А.В. и Боголюбов Е.А. из Кемеровского государственного университета полагают, что «Минюст России в своей правоприменительной практике неправомерно расширил понятие политической деятельности: термин «публичные мероприятия» значительно шире содержащегося в п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО» термина «политические акции», значит, и свободное выражение, формирование мнений, выдвижение требований по вопросам защиты растительного и животного мира не является политической целью»<sup>64</sup>.

С инициативами по исправлению подобной правоприменительной практики неоднократно выступал СПЧ, настаивая на ошибочности включения в Реестр НКО-иноагентов, например, АНО «Экологическая вахта по Северному Кавказу». О том, в чем выражалась политическая деятельность этой НКО, председатель СПЧ проинформировал главу государства в ходе его встречи с Советом 8 декабря 2016 г.:

<sup>64</sup> Гаврилова А.В., Боголюбов Е.А. Правовой статус некоммерческих организаций, признанных иностранными агентами, в контексте реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду // Перспективы науки - 2016. Материалы III Международного заочного конкурса научно-исследовательских работ. Научный редактор А. В. Гумеров. 2016. С. 80.

«Я прочитал внимательно акт местного управления Минюста. Там написано, что глава организации участвовал в двух митингах. Что это были за митинги? Один митинг был посвящён вырубке деревьев вдоль улицы в городе Краснодаре. Митинг был санкционирован, согласован, в митинге участвовало 48 человек ровно, это написано в акте. Второй митинг касался огораживания берега озера в том же городе Краснодаре. Этот митинг собрал 47 человек. Вот вся политическая деятельность, которая есть налицо, никакой другой в акте нет.

Я вспоминаю Ваши слова о том, для чего нужен этот закон, – для того, чтобы оградить наши внутривнутриполитические дела от вмешательства иностранных государств. Задача понятная, простая, ясная, законная, справедливая. Но при чём здесь митинг, законный, согласованный митинг против рубки деревьев на улице города Краснодара? Подсчитано, что примерно треть всех включённых в реестр организаций – это экологические некоммерческие организации. Притом, что охрана природы – это прямо написано в законе – не относится к политической деятельности. Но, тем не менее, причина очень простая – проще и дешевле включить экологическую НКО в реестр, чем решать поднятые ею природоохранные проблемы»<sup>65</sup>.

Результатом обсуждения этой темы на заседании СПЧ стало президентское поручение проанализировать правоприменительную практику, что в конечном итоге привело к резкому сокращению Реестра НКО-иноагентов в 2017 и последующие годы (см. таблицу<sup>66</sup>).

<sup>65</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, 8 декабря 2016 г.

<sup>66</sup> Доклад о деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, за 2018 г. представленный Минюстом России в Государственную Думу ФС РФ 08.05.2019 за № 11/59164-АК.

**Динамика включения некоммерческих  
организаций в Реестр выполняющих функции  
иностранного агента**

Количество некоммерческих организаций, включенных в Реестр (по федеральным округам)	По федеральным округам								ИТОГО
	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО	
2013	1	0	0	0	0	0	0	0	1
2014	12	10	2	1	4	0	0	0	29
2015	19	18	3	4	12	9	13	3	81
2016	11	4	2	0	14	7	5	0	43
2017	0	7	2	0	1	2	4	0	16
2018	2	2	0	0	2	1	0	0	7
2019	4	0	0	1	2	0	0	0	7
ВСЕГО	49	41	9	6	35	19	22	3	184

Проблема установленных в Законе 7-ФЗ исключений из содержания понятия «политическая деятельность» имеет еще и другой аспект. Почему воздействие на принятие государственными органами решений «в области науки, культуры, искусства, здравоохранения» не должно считаться политической деятельностью, а то же самое в области, например, образования – должно. Подобное разделение сфер управления делами государства на «политические» и «неполитические» не имеет ни конституционной основы, ни юридической

логики. Последнее представляется особенно важным, поскольку по мысли С.С. Алексеева «право представляет собой *логическую систему*» и «фокусом работы по совершенствованию законодательства и практики его применения во многом является повышение уровня «формальной логичности» данной юридической системы, ее подразделений, устранение существующих здесь противоречий, несостыковок, несогласованностей – словом, достижение предельно возможного совершенства действующего права с точки зрения формальной логики»<sup>67</sup>.

В предшествующих научных публикациях мы уже сопоставляли перечень поощряемых государством видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (ст. 31.1. Закона 7-ФЗ) с перечнем видов деятельности НКО, не относящихся к политической деятельности (п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ). Выявившаяся нестыковка этих перечней позволила спрогнозировать возможность возникновения ситуации, когда социально ориентированная НКО ведет работу, поощряемую государством, но не подпадающую под исключения из понятия «политическая деятельность», используя средства, полученные от иностранных источников. Должна ли такая НКО регистрироваться в качестве организации, выполняющей функции иностранного агента, и вправе ли претендовать на поддержку со стороны государства?<sup>68</sup> Выявившееся раздвоение воли законодателя сохраняется и по сей день, хотя было частично преодолено путем выделения из числа социально ориентированных НКО особой категории – исполнителя общественно полезных услуг, статус которого несовместим со статусом НКО-иноагента (п. 2.2 ст. 2 Закона 7-ФЗ).

<sup>67</sup> Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Том 6: Восхождение к праву. – М.: Статут. 2010. С. 20-21.

<sup>68</sup> См.: Федотов М.А. К вопросу о понятии «иностранный агент» в российском праве. // Труды по интеллектуальной собственности. № 2 (том XI), 2012. С. 4-77.

### Безуспешные попытки корректировки понятия «политическая деятельность»

Вопрос о необходимости корректировки понятия «политическая деятельность» в Законе 7-ФЗ поднимался правоведами, правозащитниками, гражданскими активистами неоднократно, начиная с момента включения этого понятия в текст данного нормативного правового акта в 2012 г. На встрече президента РФ В.В.Путина с СПЧ 01.10.2015 было отмечено, что «отношение некоторых государственных структур к правозащитникам всё больше напоминает охоту на ведьм, но только с приписками и очковтирательством. Достаточно взглянуть на реестр так называемых иностранных агентов, где уже сегодня 94 организации. Абсолютное большинство составляют правозащитные, женские и экологические организации. <...> При этом у меня нет претензий к Министерству юстиции: они ведут реестр так, как написан закон. И это ещё раз доказывает, что хорошо написанный закон – это высокоточное оружие, которое попадает точно в цель, а плохо написанный, приблизительно написанный закон – это оружие массового поражения».

В ответ глава государства заметил, что «в подавляющем большинстве иностранных государств действует правило, запрещающее финансировать внутриполитическую деятельность из иностранных финансовых источников, в подавляющем большинстве, практически во всех. Другое дело, с чем я согласен, это с тем, что понятие «политическая деятельность» не должно быть размытым, оно не должно быть резиновым, а должно быть единообразно понимаемым. Под эту сурдинку, что называется, под это понятие, если оно нечётко сформулировано, нельзя ни в коем случае подгонять всё, что нравится представителям

власти, Минюста или кого угодно»<sup>69</sup>. Результатом этой дискуссии стало президентское поручение от 27 ноября 2015 г. № Пр-2442, согласно которому Администрации Президента РФ надлежало совместно с Минюстом России рассмотреть вопрос о совершенствовании законодательства о некоммерческих организациях в части, касающейся уточнения понятия политической деятельности. СПЧ принимал самое активное участие в разработке поправок, предлагая различные варианты решения задачи. В частности, предлагалось более точно определить понятие «политическая деятельность» и закрепить перечень исключений из сферы его применения: а) по видам НКО, б) по видам иностранных источников, в) по видам гражданско-правовых сделок, в результате которых передавались денежные средства или иное имущество.

Один из вариантов предполагал замену узко специального понятия «НКО, занимающаяся политической деятельностью», универсальным понятием «политическая деятельность», которое могло бы применяться в различных сферах законодательства, в том числе, об НКО, о государственной и муниципальной службе, о статусе судей и т.д. Такой подход имеет определенную концептуальную основу в действующем законодательстве, в частности, в федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Так, ст. 11 этого закона устанавливает, что судья КС РФ не может «принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы

<sup>69</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, 1 октября 2015 г. - [Электронный документ] URL: <http://president-sovet.ru/events/meetings/read/12/> (дата обращения - 30.12.2020).



местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью».

На этой основе предлагалось сконструировать универсальное определение: *«Под политической деятельностью понимается участие в деятельности политических партий и движений посредством оказания им материальной поддержки, участия в работе их съездов, конференций и руководящих органов, участия в их избирательных кампаниях, а также в их политических акциях, агитационной и пропагандистской работе либо осуществление деятельности, направленной на изменение основ конституционного строя Российской Федерации».*

Предлагалось также предусмотреть ряд исключений из сферы применения законодательства о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента. Во-первых, речь шла об исключениях по видам НКО: а) политические партии, б) социально ориентированные НКО и НКО – исполнители общественно полезных услуг, в) религиозные организации, г) профессиональные союзы, д) торгово-промышленные палаты, е) объединения работодателей, ж) общины коренных малочисленных народов, з) казацкие общества и т.д.

Во-вторых, предлагалось исключить случаи, когда некоммерческая организация получает денежные средства или иное имущество от иностранного источника: а) в соответствии с международным договором Российской Федерации или б) с предварительного согласия уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

В-третьих, предлагалось уточнить понятие «получение денежных средств или иного имущества», указав, что оно касается только случаев безвозмездного получения имущества.

Совершенно иначе видел свою задачу Минюст России. Его проект предусматривал уточнение понятия «политическая деятельность» путем перечисления:

- сфер, в которых осуществляется политическая деятельность,
- форм политической деятельности,
- целей политической деятельности, а также уточнения перечня исключений.

При этом проект Минюста России оставлял правовую неопределенность в таких принципиально важных вопросах, как:

- В чьих интересах осуществляется деятельность НКО, выполняющей функции иностранного агента?
- В чем состоят функции иностранного агента?
- Какие гражданско-правовые сделки охватываются понятием «получение денежных средств или иного имущества»?
- Каков должен быть размер денежных средств или иного имущества, полученных от иностранного источника, для возникновения соответствующих правовых последствий?
- Обязательно ли для возникновения соответствующих правовых последствий наличие причинно-следственной связи между получением имущества от иностранного источника и его использованием некоммерческой организацией для осуществления деятельности, признанной политической?
- Можно ли считать иностранным источником гражданина Российской Федерации, который сделал благотворительное пожертвование из средств своей заработной платы, которую он получил в российской организации, которая, в свою очередь, получает денежные средства или иное имущество от иностранного источника (на-

пример, если гражданин работает в НК «Лукойл», которая, в свою очередь, получает доходы от экспорта нефти).

Итогом широких дискуссий стали Рекомендации СПЧ по итогам рассмотрения проекта федерального закона «О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части уточнения понятия политической деятельности», одобренные Советом 01.03.2016 г. В этом документе предлагалось следующее определение: «Деятельность некоммерческой организации может быть признана политической, если организация участвует в интересах иностранного источника в деятельности политических партий и движений посредством оказания им материальной поддержки, участия в работе их съездов, конференций и руководящих органов, участия в их избирательных кампаниях, а также в их политических акциях, агитационной и пропагандистской работе, либо осуществляет деятельность, направленную на получение определенного результата на выборах, референдуме, в формировании избирательных комиссий, комиссий референдума»<sup>70</sup>.

Что же касается проекта, разработанного Минюстом России, то СПЧ пришел к выводу, что он неприемлем, поскольку не уточняет, а лишь расширяет понятие «политическая деятельность» применительно к работе НКО. Это является результатом, в частности, смешения деятельности, которая связана с борьбой за власть, за ее завоевание и удержание (*politics*), и деятельности по выработке, обсуждению, принятию и реализации решений, направленных на решение конкретных проблем развития общества и государства в различных сферах (*policy*). Сознательное или неосознанное смешение устоявшихся понятий неминуемо приводит к

расширению понятия «политическая деятельность» до границ понятия «публичная деятельность» и интерпретации общественной дискуссии, например, о целесообразности продления срока приватизации жилых помещений в «борьбу за завоевание и удержание власти». К сожалению, позиция СПЧ не оказала сколько-нибудь значительного влияния на законодателя и проект Минюста России, внесенный группой депутатов Государственной Думы ФС РФ, был принят. Предпринятая в федеральном законе от 23 мая 2016 г. № 62-ФЗ попытка скорректировать понятие «политическая деятельность», с одной стороны, подкупала своей ясностью: деятельность признавалась политической только при наличии совокупности трех признаков: сферы, цели и формы деятельности. Однако, с другой стороны, обширность указанных в законе перечней сфер, целей и форм деятельности привела к тому, что практически любая сколько-нибудь публичная деятельность оказалась признана политической.

Как отмечают Гаврилова А.В. и Боголюбов Е.А., новый закон «не только не решил поставленной задачи, а, наоборот, ставит под сомнение необходимость конкретизации политической деятельности в законе, если априори любая публичная деятельность будет толковаться как политическая». По их мнению, законодателю следовало в основу понятия политической деятельности «заложить истинный ее смысл, заключающийся в борьбе за власть, ее завоевании и удержании (участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий, целенаправленное и систематическое вмешательство в деятельность органов государственной власти по выработке и реализации внутренней и внешней политики либо воспрепятствование такой деятельности),

<sup>70</sup> [Электронный документ] URL: <http://president-sovet.ru/files/f3/64/f364bb6cbd432d39c677e2f7cda18d9a.pdf> (дата обращения - 30.12.2020)

что соответственно исключит возможность толковать социально-ориентированные мероприятия в качестве политической деятельности»<sup>71</sup>

Законодатель, напротив, не сузил, а расширил границы данного понятия, включив сюда «деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина».

Распространение понятия политической деятельности на перечисленные сферы несет потенциальную опасность для многочисленных НКО, абсолютно уверенных в том, что они не принимают никакого участия в борьбе за власть, ее завоевание и удержание. Так, признание политической деятельностью работы НКО в сферах «обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны» влечет опасность включения в реестр «иностранных агентов» многочисленных ветеранских организаций, казачьих обществ, ассоциаций общественных наблюдательных комиссий, народных дружин, комитетов солдатских матерей и т.д. Включение в понятие «политическая деятельность» вопросов «внешней политики» чревато возникновением проблем у таких некоммерческих организаций как Совет по внешней и оборонной политике, Российский совет по внешней

политике, Фонд поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова, Российский фонд мира и др.

Распространение понятия «политическая деятельность» на сферы «социально-экономического и национального развития» создает опасность попадания в реестр «иностранных агентов» любых национально-культурных автономий, общин коренных малочисленных народов, территориальных общественных самоуправлений, в пределах которых проживают иностранные граждане, и т.п. Отнесение к сфере политической деятельности вопросов «законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина», представляет опасность не только для правозащитных организаций, но и для товариществ собственников недвижимости, потребительских кооперативов, саморегулируемых организаций и любых иных НКО, вносящих предложения по совершенствованию правового регулирования в соответствующей сфере, включая заботу о детях-сиротах, онкологических больных, бездомных, пенсионерах, инвалидах, жертвах преступлений, стихийных бедствий и техногенных катастроф, иных социально уязвимых категориях граждан.

Не способствовало уточнению понятия «политическая деятельность» и изменение формулировки, описывающей ее целеполагание. Первоначальная версия данной нормы (ред. от 20.07.2012) целями политической деятельности НКО полагала «воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также формирование общественного мнения в указанных целях». В новой редакции целью политической деятельности НКО стало «оказание влияния на выработку и реализацию государственной политики, на формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия».

<sup>71</sup> Гаврилова А.В., Боголюбов Е.А. Указ. соч. С. 84.

Сравнивая эти формулировки легко увидеть, что в первом случае должно иметь место давление, прессинг, принуждение, а во втором – достаточно предложения, пожелания, намек. Следовательно, любые пожелания, предложения и даже слова поддержки, высказанные НКО по поводу выработки или реализации государственной политики, в том числе, как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, одобрительные<sup>72</sup>, могут рассматриваться как политическая деятельность. Более того, действующая редакция данной нормы предусматривает дополнительную цель политической деятельности НКО – оказание влияния на решения и действия органов местного самоуправления, что также не уточняет, а значительно расширяет перечень оснований для включения в реестр «иностранцев». Получается, что, например, местная женская организация, получившая на международном форуме приз за работу в своем селе и ходатайствующая о ремонте детского сада, занимается политической деятельностью.

Неоправданно широким представляется и содержащийся в действующей редакции п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ перечень форм политической деятельности НКО:

<sup>72</sup> Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, «российская некоммерческая организация, получающая денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующая в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, должна признаваться выполняющей функции иностранного агента в случае участия в политических акциях в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику вне зависимости от того, «каких – положительных (одобрительных) или отрицательных (критических) – оценок придерживается такая организация». Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г.Кузьминой, С.М.Смиренского и В.П.Юкечева» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2014.

- участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений;
- участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий;
- публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов;
- распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике;
- формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований;
- вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность;
- финансирование указанной деятельности.

Среди всего этого множества форм публичной и иной (например, финансирование не обязательно требует публичности) деятельности специфически политическими можно признать только те, которые связаны с выборами и участием в деятельности политических партий. Все остальные формы деятельности совершен-



но лишены политического характера. Так, проведение публичных дискуссий в равной степени присущи научной и педагогической деятельности, публичное обращение к органам власти и распространение мнений об их деятельности – журналистской деятельности, опросы общественного мнения – маркетинговой деятельности и т.д. Избранная законодателем в п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ юридическая конструкция хотя и не дает текстуально-го определения понятия «политическая деятельность», но зато закрепляет через перечисление сфер, целей и форм политической деятельности все существенные признаки некоммерческой организации, участвующей в такой деятельности на территории РФ. При этом, устанавливая связь между НКО и ее статусом участника политической деятельности, законодатель использует не диспозитивную формулу «может быть признана», как в случае с иностранными средствами массовой информации, выполняющими функции иностранного агента, а императивную формулу «признаётся» (в процитированном выше Постановлении Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П формулировка еще более категоричная – «должна признаваться»).

Иными словами, любая некоммерческая организация, чья деятельность соответствует перечисленным в п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ признакам политической деятельности в их конституционно-правовом истолковании, выявленном Конституционным Судом РФ, является *участвующей в политической деятельности ipso jure (в силу закона)*. Для признания НКО в этом качестве не требуется ни ее публичной самоидентификации, ни ее официального обращения в органы публичной власти, ни решения государственных органов о ее регистрации как субъекта политической деятельности. Не существует и официального реестра НКО, участвующих в политической деятельности. Более того, ни руководство, ни члены (при наличии членства) этой некоммерческой

организации могут и не догадываться, что их НКО участвует в политической деятельности.

Приведенные выше доводы позволяют утверждать, что налицо объективное вменение, хотя участие НКО в политической деятельности не является правонарушением, за него не предусмотрено никаких санкций. Неблагоприятные последствия в виде дополнительных обязанностей и ответственности в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения наступают для НКО лишь в случае получения ею денежных средств или иного имущества от иностранного источника. Однако даже при отсутствии у НКО иностранного финансирования участие в деятельности такой организации для некоторых категорий граждан является нарушением закона.

В частности, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020) признает право сотрудников на создание и участие в деятельности общественных объединений, не преследующих политических целей, в свободное от выполнения служебных обязанностей время, если это не влечет за собой возникновение конфликта интересов (п. 22 ст. 11).<sup>73</sup> Отсюда следует ясный запрет на участие сотрудников органов внутренних дел в деятельности НКО, осуществляющих политическую деятельность.

Определение НКО, осуществляющих политическую деятельность, данное в п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ, должно рассматриваться как родовое, безусловно включающее в себя общественные объединения, преследующие политические цели. Так, Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегер-

<sup>73</sup> Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.



ской связи» (ред. от 30.03.2015) гласит: «В федеральной фельдъегерской связи не допускаются создание и деятельность структур политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели» (ч. 2 ст. 4).<sup>74</sup> Аналогичную норму находим в Федеральном законе «Об обороне»: «Деятельность политических партий, а также других общественных объединений, преследующих политические цели, а также образование их структур в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах не допускаются» (ч. 1 ст. 24).

Та же правовая конструкция используется в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020): «Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели» (п. 2 ст. 11).<sup>75</sup>

В Законе РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) проблема деполитизации решена комплексно: «Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений»<sup>76</sup>.

Следовательно, если прокурор, например, участвует в конференции (форма), организованной Всерос-

сийским обществом охраны памятников истории и культуры (НКО), по вопросам законодательного обеспечения права граждан на доступ к культурным ценностям (сфера) и высказывается за или против его совершенствования (цель), то налицо нарушение закона – прокурор принимает участие в политической деятельности, осуществляемой некоммерческой организацией.

Что же касается судей Конституционного Суда РФ, то им запрещается, как отмечалось выше, не только принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать и т.д., но также «заниматься иной политической деятельностью» (ч. 3 ст. 11 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ в ред. от 09.11.2020).

Поскольку данный закон не устанавливает, что следует понимать под «иной политической деятельностью», постольку логично воспользоваться определением, которое имеется в п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ. Мне могут возразить: данное определение политической деятельности имеет специальный характер и должно применяться только к НКО.

Однако примем во внимание, что других определений этого понятия в законодательстве просто не существует. Следовательно, в случаях, когда законодатель использует формулу «иная политическая деятельность», автоматически должно применяться проанализированное нами определение из п. 6 ст. 2 Закона 7-ФЗ.

Отчасти законодатель уже пошел по этому пути, запретив судьям Конституционного Суда РФ публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения, а также критиковать в какой бы то ни было форме решения Конституционного Суда РФ (ч. 4 ст. 11).

<sup>74</sup> Собрание законодательства РФ, 19.12.1994, № 34, ст. 3547.

<sup>75</sup> Собрание законодательства РФ, 03.03.1997, № 9, ст. 1011.

<sup>76</sup> Ведомости СНД и ВС РФ, 20.02.1992, № 8, ст. 366.