

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 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»**

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) на своем специальном заседании 10 февраля 2016 г. рассмотрел проект федерального закона «О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части уточнения понятия политической деятельности», разработанный Министерством юстиции Российской Федерации во исполнение подпункта «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 27 ноября 2015 г. № Пр-2442 и внесенный группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы. В обсуждении проекта приняли участие представители Минюста России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, уполномоченные по правам человека из ряда российских регионов, руководители многочисленных правозащитных, благотворительных, экологических и иных социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – НКО), ученые-юристы, журналисты.

**По итогам состоявшейся дискуссии Совет пришел к следующим выводам.**

1. Поручение Президента Российской Федерации В.В.Путина Минюсту России совместно с Администрацией Президента РФ представить предложения о совершенствовании законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях в части, касающейся уточнения понятия политической деятельности, стало результатом многочисленных обращений членов Совета к главе государства, в которых они ставили вопрос о крайне размытом определении данного понятия в п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12

января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – ФЗ «Об НКО») и неоправданно расширительном толковании этого понятия Минюстом России и органами прокуратуры, в результате чего к политической деятельности была отнесена любая публичная деятельность НКО: по защите прав человека, охране окружающей среды, совершенствованию мер социальной поддержки населения и т.д.

**Поручение главы государства, данное по результатам его встречи с Советом 1 октября 2015 г., недвусмысленно направлено на преодоление выявившейся правовой неопределенности с целью не расширить, а сузить сферу применения законодательства об НКО, выполняющих функции иностранных агентов.** Совет полагает, что данное поручение открывает путь к приведению всего комплекса законодательства об «иностранцах» в соответствие с изначальной задачей, поставленной главой государства.

Представители Совета участвовали на различных этапах в реализации данного поручения, однако подавляющее большинство их предложений было проигнорировано.

2. Административная и судебная практика применения законодательства о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, наглядно свидетельствует о том, что оно не выполняет поставленную Президентом Российской Федерации В.В.Путиным задачу - «чтобы иностранные государства не использовали инструментов подобного рода для вмешательства в наши внутривнутриполитические дела». Глава государства неоднократно подчеркивал, что «в подавляющем большинстве иностранных государств действует правило, запрещающее финансировать внутривнутриполитическую деятельность из иностранных финансовых источников». Однако само понятие политической деятельности «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».

Из приведенных выше высказываний Президента Российской Федерации В.В.Путина следует, что **политическая деятельность НКО, получившей денежные средства или иное имущество из иностранного источника, должна трактоваться исключительно как вмешательство**

**иностранного государства в российские внутривнутриполитические дела посредством использования российской некоммерческой организации.**

Однако на практике Минюст России толкует понятие «политическая деятельность», содержащееся в п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО», не как опосредованное вмешательство иностранного государства во внутривнутриполитические дела нашей страны, а гораздо шире.

Так, деятельность Центра «ГРАНИ» (Пермский край) была признана политической, поскольку она «нацелена на постоянное формирование опыта участия граждан и гражданских объединений в процессах государственного и муниципального управления».

В АНО «Мемориальный музей истории политических репрессий «Пермь-36» политической деятельностью было признано то, что «организацией проводятся публичные мероприятия, направленные на привлечение внимания со стороны гражданского общества к вопросам государственной деятельности и гражданского общества, что свидетельствует о проявлении организацией социальной активности, направленной на формирование общественного мнения с целью воздействия на государственную политику».

У НП «Содействие развитию конкуренции в странах СНГ» политическая деятельность обнаружилась в формировании «эффективной практики применения антимонопольного законодательства в сотрудничестве с антимонопольными органами, участниками Межгосударственного совета по антимонопольной политике СНГ».

В акте проверки Пермского регионального правозащитного центра прямо сказано, что его «политическая деятельность выражается в активном взаимодействии с органами власти».

Аналогичный подход демонстрирует и прокуратура. Так, в акте прокурорской проверки межрегиональной общественной организации «Комитет против пыток» в качестве политической деятельности организации указано членство ее председателя в составе Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, в общественной наблюдательной комиссии Нижегородской области, а также в межведомственной рабочей группе по корректировке Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г., образованной соответствующим распоряжением Правительства РФ.

Подчеркнем, что Министр юстиции РФ А.В.Коновалов еще 16 января 2013 г. выступая в Государственной Думе ФС РФ, заметил, что концепция

ФЗ «Об НКО» «абсолютно не репрессивная. Она не предполагает полномочий Минюста, которые предполагали бы активные жесткие проверки, "наезды", формирование таких гигантских списков, страшные санкции и так далее".

Однако правоприменительная практика пошла в прямо противоположном направлении. Так, 10 февраля 2016 г. Верховный Суд Республики Татарстан постановил ликвидировать Межрегиональную Ассоциацию правозащитных общественных объединений «Агора» на основании, прежде всего, публичных высказываний его бывшего руководителя, члена Совета П.В.Чикова в средствах массовой информации и на официальном сайте Совета. В вину организации был поставлен тот факт, что указанные СМИ и сайт Совета не размещали в публикациях указания на статус Ассоциации как иностранного агента, хотя на них законом такой обязанности не возложено.

В ноябре 2015 г. Минюст России в акте проверки Правозащитного центра «Мемориал» указал, что «своими действиями члены МОО ПЦ «Мемориал» подрывали основы Конституционного строя Российской Федерации, призывая к свержению действующей власти, смене политического режима в стране» и направил эту информацию в Генеральную прокуратуру РФ с просьбой принять меры реагирования в рамках своей компетенции.

Еще более важен прецедент уголовного преследования руководителя некоммерческой организации на примере Фонда "Голос-Поволжье" (г. Самара), где Следственный комитет РФ, ФНС России и арбитражные суды расценили деятельность НКО заведомо не направленной на социально полезные цели, поскольку осуществлялась она на иностранное финансирование, и обвинили руководителя НКО в уклонении от уплаты налогов. Аналогичную трактовку ФНС России и арбитражные суды дали деятельности Московской школы гражданского просвещения. Одновременно с этим государственные органы пытаются сформировать практику взыскания долгов НКО с их руководителей.

Применение положений закона о «политической деятельности некоммерческих организаций» давно вышло за рамки спора о ведении реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента. Возбуждаются уголовные дела, назначаются штрафы в миллионы рублей, ломается ранее утвержденная высшими судами налоговая и арбитражная практика, принудительно ликвидируются ведущие некоммерческие организации.

Создаются примеры возложения на НКО ответственности за действия третьих лиц, что демонстративно подрывает общие принципы права. Таким образом благодаря использованию мощнейшего административного ресурса формируется агрессивная в отношении некоммерческих организаций правоприменительная практика.

По мнению Совета, подобная правоприменительная практика, опирающаяся на правовую неопределенность действующего законодательства об НКО, выполняющих функции иностранного агента, объективно ведёт к деградации всего некоммерческого сектора, криминализации законных видов общественной деятельности, разорению и уголовному преследованию лидеров гражданского общества.

К сожалению, Совет вынужден делать свои выводы на основе материалов проверок только части из общего числа НКО, включенных в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента, поскольку Минюст России отказывается знакомить Совет с этими материалами. Само же министерство не размещает на своем официальном сайте не только акты проверок, но даже выдержки из них. Избегая конкретизации описания политической деятельности НКО, Минюст России указывает в реестре лишь собственную ее характеристику: «проведение публичных мероприятий» и «формирование общественного мнения». При этом Минюст России в своей правоприменительной практике произвольно расширяет понятие политической деятельности, поскольку термин «публичные мероприятия» значительно шире содержащегося в п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО» термина «политические акции».

3. 21 января 2016 г. Минюст России разместил на федеральном портале проектов нормативно-правовых актов [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) анализируемый законопроект, однако не для общественного обсуждения, как предписывает постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», а для «независимой антикоррупционной экспертизы», которая в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» может проводиться только лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы. Тем самым,

большинство пользователей портала *regulation.gov.ru* оказались лишены возможности реально участвовать в общественном обсуждении законопроекта, вносить свои замечания и предложения.

19 февраля 2016 г. группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации внесла подготовленный Минюстом России законопроект, реализовав свое право законодательной инициативы. Тем самым Министерство юстиции РФ смогло обойти установленные законодательством процедуры внесения законопроектов, подготовленных федеральными органами исполнительной власти.

4. Законопроект предлагает уточнить понятие «политическая деятельность», используемое в пункте 6 статьи 2 Федерального закона в отношении НКО, выполняющих функции иностранного агента, путем определения:

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

Изменения, по задумке авторов законопроекта, должны коснуться абзацев 2 и 3 пункта 6 статьи 2 ФЗ «Об НКО». При этом законопроект не предполагает внесение изменений в определение НКО, выполняющей функции иностранного агента, содержащееся в абзаце 1 пункта 6 статьи 2 ФЗ «Об НКО». Тем самым сохраняется правовая неопределенность в таких принципиально важных вопросах, как, в частности:

а) в чьих интересах осуществляется деятельность НКО, выполняющей функции иностранного агента?

б) в чем состоят функции иностранного агента?

в) какие гражданско-правовые сделки охватываются понятием «получение денежных средств или иного имущества»?

г) каков должен быть размер денежных средств или иного имущества, полученных от иностранного источника, для возникновения соответствующих правовых последствий?

д) 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?

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

5. Законопроект предлагает изложить абз. 2 и 3 п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО» в новой редакции.

5.1. Согласно законопроекту некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в следующих сферах:

- государственного строительства и основ конституционного строя Российской Федерации,
- федеративного устройства Российской Федерации,
- обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации,
- обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны,
- внешней политики,
- социально-экономического и национального развития Российской Федерации,
- функционирования политической системы, органов государственной власти и местного самоуправления,
- законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина.

5.2. Законопроект предполагает, что указанная деятельность осуществляется в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, на формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия.

5.3. Законопроект предлагает также указать, что деятельность НКО, осуществляемая в указанных выше сферах и по достижению названных целей, осуществляется в одной из следующих форм:

1) участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, в организации и проведении публичных дискуссий, выступлений;

2) участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, в формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий;

3) публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на их деятельность, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных правовых актов;

4) распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики;

5) осуществление деятельности, направленной на формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения и обнародования опросов общественного мнения или иных социологических исследований;

б) вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность;

7) финансирование указанной деятельности.

5.4. Законопроектом предлагается изложить абзац 3 пункта 6 статьи 2 ФЗ «Об НКО» в новой редакции, устанавливающей, что к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, 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 при условии, что эта деятельность не осуществляется в целях, указанных в абзаце втором пункта 6 статьи 2 и выходящих за пределы (рамки) соответствующей области деятельности.

6. По мнению Совета, содержание предложенных Минюстом России критериев политической деятельности включает в себя фактически **любую публичную деятельность реально работающих НКО**.

Применение данного понятия на практике может повлечь либо произвольное включение в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, любой организации, либо тотальное включение всех организаций, получавших или получающих денежные средства или иное имущество в любом объеме и по любому основанию от любого иностранного источника или как-либо ассоциированного с ним российского гражданина или юридического лица. В случае принятия данного законопроекта кризисные центры для женщин, пансионаты для пожилых людей, хосписы, организации, работающие с ВИЧ-инфицированными людьми, благотворительные фонды и многие другие социально ориентированные НКО, хоть раз публично обратившиеся в органы власти или органы местного самоуправления, могут быть внесены в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента.

7. Перечисленные в законопроекте сферы деятельности некоммерческих организаций, определяемые в качестве одного из трех основных критериев политической деятельности НКО, объемлют практически все области, в которых реализуется общественная активность граждан в России. Получается, что любая некоммерческая организация в случае получения ею хотя бы одного рубля от, например, российской компании, занимающейся экспортом или импортом, либо трудового мигранта из Таджикистана, либо от проживающего за рубежом соотечественника, либо от лица, получившего средства от продажи товаров и услуг иностранным гражданам и организациям по гражданско-правовым договорам, и т.д., подвергается реальной опасности быть признанной НКО, выполняющей функции иностранного агента.

7.1. Так, признание политической деятельностью работы НКО в сферах *«обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны»* влечет опасность включения в реестр «иностранцев» многочисленных ветеранских организаций, казачьих обществ, ассоциаций общественных наблюдательных комиссий, народных дружин, комитетов солдатских матерей, территориальных общественных самоуправлений и других категорий НКО.

7.2. Включение в понятие «политическая деятельность» вопросов «внешней политики» чревато возникновением проблем у таких НКО как Совет по внешней и оборонной политике, Российский совет по международным делам, Фонд поддержки публичной дипломатии имени А.М.Горчакова, Российский фонд мира и др.

7.3. 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, казачьих обществ, территориальных общественных самоуправлений, а также НКО, занимающихся проблемами социально-экономического развития территорий.

7.4. Включение в понятие политической деятельности вопросов «функционирования политической системы, органов государственной власти и местного самоуправления», во-первых, означает игнорирование конституционных положений о характере местного самоуправления как не относящегося к системе государственной власти, а во-вторых, влечет опасность включения в реестр «иностранных агентов» любых НКО, взаимодействующих с государственными органами и органами местного самоуправления, включая осуществление их экспертной поддержки. Наконец, в-третьих, такое расширение понятия «политическая деятельность» самым негативным образом скажется на развитии общественного контроля и борьбе с коррупцией.

7.5. 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, адвокатских и нотариальных палат, любых иных категорий 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 и т.д.

7.6. Подводя итог сказанному, Совет констатирует, что перечень сфер, относимых к политической деятельности, фактически несет угрозу отнесения к числу «иностранных агентов» любых

**некоммерческих организаций, заставляя их прекратить сколько-нибудь заметную публичную деятельность. Это полностью противоречит провозглашенному Президентом Российской Федерации В.В.Путиным курсу на повышение доверия к некоммерческим организациям: «Они часто работают эффективнее, качественнее, с искренней заботой о людях, меньше бюрократизма в их работе».**

8. Действующей редакцией ФЗ «Об НКО» установлено, что целями политической деятельности некоммерческой организации являются воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также формирование общественного мнения в указанных целях.

Законопроект предлагает считать целью политической деятельности НКО *«оказание влияния на выработку и реализацию государственной политики, на формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия»*. Таким образом, по сравнению с действующей редакцией ФЗ «Об НКО» предложенный законопроект не уточняет, а значительно расширяет цели политической деятельности НКО.

8.1. Вместо «воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики», как указано в п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО», законопроект предлагает считать политической целью *«оказание влияния на выработку и реализацию государственной политики»*. Сравнивая термины «воздействие» и «влияние», легко увидеть, что в первом случае речь идет именно о действии, которое может иметь форму давления, прессинга, принуждения, тогда как во втором – действие не является обязательным: достаточно предложения, пожелания, намёка. Следовательно, любые пожелания, предложения, намёки, слова поддержки и даже шутки, высказанные по поводу выработки или реализации государственной политики в сферах, проанализированных в пункте 7 настоящих Рекомендаций, законопроектом интерпретируются как политическая деятельность. **Подобное расширение целеполагания деятельности НКО представляется абсурдным и неприемлемым.**

8.2. По сравнению с действующей редакцией ФЗ «Об НКО» законопроект вводит новую цель политической деятельности некоммерческих организаций - оказание влияния на решения и действия государственных органов и органов местного самоуправления, что также не уточняет, а значительно расширяет перечень оснований для включения

в реестр НКО, выполняющих функции иностранных агентов. Получается, что, например, местная женская организация, получившая на международном форуме приз за работу в своем селе и ходатайствующая о ремонте сельского детского сада, занимается политической деятельностью.

8.3. Анализируемый законопроект, как и действующий ФЗ «Об НКО», вкладывает в понятие «политическая деятельность» совершенно не то целеполагание, которое давно уже выработано наукой, начиная с Аристотеля и заканчивая современными политологическими исследованиями. Согласно общепринятым философским, социологическим и политологическим подходам, политической деятельностью может быть признана только такая деятельность, которая связана с борьбой за власть, за ее завоевание и удержание. Такая деятельность в английском языке обозначается термином «politics».

Напротив, процесс выработки, обсуждения, принятия и реализации решений, направленных на решение конкретных проблем развития общества и государства – например, социальная политика, экологическая политика, страховая политика, торговая политика, сельскохозяйственная политика, антикоррупционная политика, кредитно-денежная политика и т.п. - не может считаться политической деятельностью. Такая деятельность в английском языке обозначается как «policy».

Сознательное или неосознанное смешение устоявшихся понятий, непонимание или игнорирование разработчиками законопроекта сути политической деятельности как имеющей целью борьбу за власть и удержание власти, неминуемо приводит к расширению понятия «политическая деятельность» до границ понятия «публичная деятельность» и превращению общественной дискуссии, например, о целесообразности продления срока приватизации жилых помещений в «борьбу за завоевание и удержание власти».

9. В марте 2015 г. АНО «Ресурсный правозащитный центр» впервые в России выпустила аналитический доклад об НКО, выполняющих функции иностранного агента. В брошюре, озаглавленной «Иностранные агенты: мифические враги и реальные потери российского общества», детально проанализирована практика применения законодательства об НКО, выполняющих функции иностранного агента, на примере 44 организаций, включенных Минюстом России в соответствующий реестр (по состоянию на 18.02.2016 г. в реестре числятся 120 организаций, в том числе 21 ликвидированная или утратившая признаки «иностранный агент»).

Авторы доклада насчитали более 70 форм деятельности НКО, которые Минюст России считает «политической деятельностью». Практически все выявленные авторами доклада формы деятельности НКО получили свое отражение в анализируемом законопроекте, а сам «Ресурсный правозащитный центр» оказался включен Минюстом России в реестр НКО, выполняющих функции иностранных агентов.

Следовательно, перечисляя в своем законопроекте формы осуществления политической деятельности НКО, Минюст России не переосмыслил критически свою правоприменительную практику, не скорректировал её, что вытекало из смысла поручения главы государства, а лишь систематизировал и воспроизвел уже имеющиеся подходы.

10. Перечень исключений из понятия «политическая деятельность», содержащийся в анализируемом законопроекте, полностью совпадает с имеющимся в абз. 3 п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО». Единственное отличие – появление в тексте определенного изъятия из перечисленных исключений: *перечисленные виды деятельности не являются политической «при условии, что эта деятельность не осуществляется в целях, указанных в абзаце втором пункта 6 статьи 2 и выходящих за пределы (рамки) соответствующей области деятельности».*

10.1. Указанное «исключение из исключения» является по сути **нуллификацией самого перечня исключений**. Например, обращение Фонда помощи хосписам «Вера» к любому государственному органу, органу местного самоуправления, к любому лицу, состоящему на государственной или муниципальной службе, по вопросу совершенствования медицинской помощи может быть интерпретировано Минюстом России как нацеленное на оказание влияния на решения и действия этих органов и должностных лиц, а следовательно как политическая деятельность. Точно так же любая научная публикация по юриспруденции, содержащая предложения *de lege ferenda*, может быть расценена как политическая деятельность с соответствующим внесением негосударственной образовательной организации, в которой обучается на платной основе студент-иностранец, в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента. Аналогичным образом может оказаться в реестре и общероссийская общественная организация «Российское авторское общество», ежегодно получающая сотни миллионов рублей от иностранных источников и регулярно проводящая семинары по

совершенствованию правоприменительной практики в области интеллектуальных прав.

Очевидно, что появление «исключения из исключения» означает опять-таки не уточнение, не сужение, а, напротив, расширение понятия «политическая деятельность», что противоречит смыслу поручения Президента Российской Федерации В.В.Путина.

10.2. Предложенный Минюстом России перечень видов деятельности НКО, не являющихся политической, не корреспондирует с перечнем видов деятельности социально ориентированных НКО, приведенном в п. 1 ст. 31.1. ФЗ «Об НКО». При этом невозможно понять причины, по которым тот или иной вид деятельности социально ориентированных НКО не включен в список исключений из понятия «политическая деятельность» (см. таблицу).

Таблица.

<b>Виды деятельности социально ориентированных НКО (п. 1 ст. 31.1. ФЗ «Об НКО»)</b>	<b>Виды деятельности НКО, не относящиеся к политической (п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО» в редакции законопроекта)</b>
социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан	социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан, защита материнства и детства, социальная поддержка инвалидов
подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев	---
оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам	---
охрана окружающей среды и защита животных	защита растительного и животного мира

охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений	---
оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина	---
профилактика социально опасных форм поведения граждан	---
благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества	благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества
деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности	деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни, физической культуры и спорта
формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению	---
развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской	---

Федерации	
деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации	---
проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества	---
участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ	---
социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов	---
мероприятия по медицинской реабилитации и социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических или психотропных веществ	---
содействие повышению мобильности трудовых резервов	---

Таким образом, в случае принятия анализируемого законопроекта в предложенной Минюстом России редакции возможны многочисленные ситуации, когда, например, социально ориентированная НКО, ведущая работу по «сохранению и защите самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации», может оказаться в реестре НКО, выполняющих функции иностранного агента, если получает на эту работу средства от иностранных источников. Таким образом, **раздвоение воли законодателя в данном случае налицо.**

11. Предложенное в анализируемом законопроекте крайне широкое определение понятия «политическая деятельность» представляет опасность не только для НКО, но также и для тех лиц, в частности, для

судей, кому занятие политической деятельностью запрещено законом. Так, согласно ст. 3 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации», судья не вправе «принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности».

Более подробно данный запрет регламентирован в ст. 11 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Судья Конституционного Суда 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 местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью».

Та же мысль прослеживается в ст. 21 Кодекса судейской этики, утвержденного VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г., где указано, что судья не должен участвовать в политической деятельности и, в частности, «состоять, возглавлять или иметь какую-либо должность в какой-либо политической организации; выступать в поддержку политической организации или кандидата на выборную должность, а также публично поддерживать или выступать против кандидата на выборную должность; участвовать в сборе средств, платить взносы или оказывать финансовую поддержку политической организации или кандидату либо посещать мероприятия, спонсируемые политической организацией или кандидатом; публично выражать свои политические взгляды, участвовать в шествиях и демонстрациях, имеющих политический характер, или в других политических акциях».

Очевидно, что понятие «политическая деятельность» должно иметь одинаковый или, как минимум, сходный смысл применительно ко всем субъектам права: к судьям, к политическим партиям, к НКО. Вот почему представляется предпочтительным формулировать данное понятие не «с чистого листа», а на основе уже имеющегося в законодательстве о статусе судей перечисления форм политической деятельности.

12. Существенным недостатком анализируемого законопроекта является также использование понятий, не имеющих легальных дефиниций. В частности, в российском законодательстве отсутствуют определения следующих понятий: «государственное строительство»,

«политическая система», «государственная политика», «публичные обращения», «формирование общественно-политических взглядов и убеждений» и др.

13. Предложенное в законопроекте понятие «политическая деятельность», вопреки утверждениям, содержащимся в пояснительной записке, не даёт четких и исчерпывающих критериев данного вида деятельности НКО, и не гарантирует единообразие правоприменительной практики. Более того, предложенные формулировки ведут к расширительному толкованию и являются основой широкого усмотрения для органов, обладающих санкционными полномочиями в отношении НКО, что следует расценивать, помимо прочего, как коррупциогенный фактор.

**С учетом изложенного Совет не может поддержать данный законопроект в представленной редакции.**

**Совет рекомендует к рассмотрению следующие концептуальные поправки к законопроекту:**

1. Исключить из предложенного в законопроекте перечня сфер осуществления политической деятельности НКО позиции, допускающие высокую степень правовой неопределенности, а именно, сферы:

1.1. государственного строительства и основ конституционного строя Российской Федерации,

1.2. обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны,

1.3. социально-экономического и национального развития Российской Федерации,

1.4. законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина.

1.5. функционирования политической системы, органов местного самоуправления.

Альтернативный вариант: Исключить из законопроекта перечисление сфер и форм осуществления политической деятельности НКО, ограничившись указанием на то, что **политическая деятельность НКО представляет собой их целенаправленное и систематическое вмешательство в интересах иностранного источника в деятельность органов государственной власти по выработке и реализации внутренней и внешней политики либо воспрепятствование такой деятельности**. К такому вмешательству или воспрепятствованию,

безусловно, не будет относиться конструктивное взаимодействие НКО с государственными органами, осуществление общественного контроля, законотворческие инициативы, публичные обращения и иные правомерные действия.

2. Изменить определение целеполагания политической деятельности некоммерческой организации. Вместо «оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, на формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия», предлагается указать: **«систематического вмешательства в интересах иностранного источника в процесс формирования государственных органов».**

3. Исключить из перечня форм осуществления политической деятельности НКО все формы, не являющиеся специфическими для политической деятельности как имеющей целью борьбу за власть и ее удержание. В качестве единственно возможной формы осуществления политической деятельности указать **«участие НКО в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий».**

3.1. С учетом приведенных выше правовых конструкций, содержащихся в законодательстве о статусе судей, перечень форм политической деятельности НКО целесообразно сформулировать следующим образом:

**«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».**

### 3.2. Альтернативный вариант:

Изложить перечень форм политической деятельности НКО в следующей редакции:

**«1) выдвижение кандидата (кандидатов) на выборах;**

2) участие в предвыборной агитации;

3) организация сбора средств или содействие в организации сбора средств в избирательные фонды кандидатов, списков кандидатов, либо сбора денежных средств или иного имущества для политических партий;

4) продвижение в общественном мнении положительного или негативного образа кандидатов, списков кандидатов на выборах, а также политических партий;

5) информационное, консультационное и организационное сопровождение кандидатов или избирательных объединений на выборах».

4. Дополнить содержащийся в законопроекте перечень видов деятельности НКО, которая не является политической.

4.1. Перечень видов деятельности НКО, которая не является политической, изложить в следующей редакции:

**«К политической деятельности некоммерческой организации не относится:**

- участие в осуществлении общественного контроля, в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

- участие в деятельности консультативных, совещательных и иных органов при государственных органах и органах местного самоуправления;

- организация и проведение конференций, форумов, семинаров, круглых столов для открытого обсуждения экономических, социальных, политических, культурных и иных вопросов, не относящихся к охраняемой законом тайне, включая обсуждение проводимой государством политики и международных отношений, либо участие в таких дискуссиях;

- организация и проведение экспертизы действий государственных органов и органов местного самоуправления, принимаемых ими правовых актов или иных решений, выражение оценки таких действий и решений, в том числе в средствах массовой информации;

- проведение обучающих и просветительских мероприятий;

- деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, оказанию юридической помощи гражданам и организациям;

- организация и проведение опросов общественного мнения, фокус-групп, экспертных и углубленных интервью, иных социологических исследований;

- проведение исследований по экономическим, социальным, политическим и культурным вопросам, включая вопросы проводимой государством политики и международных отношений,

- деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, молодежи и пожилых граждан, уязвимых категорий населения, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты окружающей среды, растительного и животного мира, исторического наследия, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества,

- за исключением случаев, когда эта деятельность полностью или частично оплачена за счет средств политической партии либо средств избирательного фонда кандидата, списка кандидатов на выборах».

#### 4.2. Альтернативный вариант:

Изложить абз. 3 п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО» в следующей редакции:

**«К политической деятельности не относится участие в осуществлении общественного контроля, в деятельности консультативных, совещательных и иных органах при государственных органах и органах местного самоуправления, а также деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций при условии, что она не выходит за пределы видов деятельности, перечисленных в пункте 1 статьи 31.1. настоящего Федерального закона».**

5. Для приведения понятия некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, в соответствие с позицией Президента Российской Федерации В.В.Путина, Совет полагает недостаточным внесение изменений только в абз. 2 и 3 п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО».

5.1. Совет предлагает изложить абз. 1 п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО» в следующей редакции:

**«Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в настоящем Федеральном законе понимается**

**российская некоммерческая организация, которая на безвозмездной основе получает денежные средства от иностранных государств, их государственных органов либо иностранных организаций, получающих государственное финансирование, либо от международных организаций, членом которых не является Российская Федерация (далее – иностранные источники), либо от российских юридических лиц, получивших эти средства на той же основе от указанных иностранных источников, и которая систематически и целенаправленно участвует в интересах этих иностранных источников в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации».**

5.2. Альтернативный вариант:

Пункт 6 статьи 2 ФЗ «Об НКО» исключить.

6. Законопроект следует дополнить статьей 2, устанавливающей что НКО, включенная уполномоченным органом до момента вступления в силу настоящего Федерального закона в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, вправе обратиться в уполномоченный орган с заявлением о пересмотре ранее принятого решения в связи с изменением законодательства. Уполномоченный орган в трехмесячный срок с момента получения заявления обязан вынести решение об исключении НКО из реестра либо об отказе. Отказ уполномоченного органа исключить НКО из реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента, может быть обжалован в суд.

7. Совет также обращает внимание на необходимость исполнения пункта 5 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 10-П, в котором Суд недвусмысленно высказался о необходимости смягчения мер ответственности для НКО, выполняющих функции иностранного агента. Полагаем, что размер административного штрафа за нарушение порядка деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента, должен быть существенно снижен, а уголовная ответственность за нарушение порядка деятельности НКО должна быть исключена.

Настоящие Рекомендации приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования « 1 » марта 2016 года.

Председатель Совета

М.Федотов