

Сидоров Сергей Викторович

Sidorov Sergej Viktorovich

выпускник Уральского государственного
юридического университетаAlumnus,
Ural State Law University**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО
СТАТУСА ОБЩЕСТВЕННЫХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ И ИНЫХ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ
С УЧАСТИЕМ ИНОСТРАННЫХ ЛИЦ****SEVERAL ASPECTS OF
THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL
STATUS OF PUBLIC ASSOCIATIONS
AND OTHER NON-PROFIT
ORGANIZATIONS INVOLVING
FOREIGN PARTIES****Аннотация:**

Общественные объединения и иные некоммерческие организации с участием иностранных лиц – особая категория субъектов, которые участвуют в политической деятельности и получают финансирование от иностранных источников. По общему правилу какое-либо иностранное вмешательство в политическую сферу Российской Федерации не допускается, именно поэтому представляется важным изучение особенностей конституционно-правового статуса иностранных агентов. В ходе исследования выявлено, что конституционно-правовой статус общественных объединений и иных некоммерческих организаций с участием иностранных лиц установлен большим количеством нормативных источников, которые могут противоречить друг другу и порождать коррупционные факторы. Помимо этого, установлена объективная необходимость выделения в современном российском законодательстве особого механизма регулирования конституционно-правового статуса иностранных агентов. Доказано отличие конституционно-правового статуса НКО, выполняющих функции иностранных агентов, от статуса иных НКО в силу своих специфических области деятельности (политическая сфера) и источника финансирования (иностранные лица).

Ключевые слова:

иностранный агент, общественное объединение, некоммерческая организация, конституционно-правовой статус, коррупционный фактор, право на объединение.

Summary:

Public associations and other non-profit organizations involving foreign parties are a special category of entities that are engaged in political activities and receive foreign funding. As a general rule, any international intervention in the political sphere of the Russian Federation is prohibited, that is why it is important to study the aspects of the constitutional and legal status of foreign agents. The research reveals that the constitutional and legal status of public associations and other non-profit organizations involving foreign parties is determined by a large number of regulations that can contradict each other and lead to corruption. Besides, the author identifies the objective necessity to introduce the special mechanism to regulate the constitutional and legal status of foreign agents in the modern Russian law. The research substantiates the difference between the constitutional and legal status of non-profit organizations acting as foreign agents and the status of other non-profit organizations due to their specific scope of activity (political field) and the source of funding (foreign entity).

Keywords:

foreign agent, public association, non-profit organization, constitutional and legal status, corruption, right of association.

В 1938 г. в США был принят Foreign Agents Registration Act – Закон о регистрации иностранных агентов, который формально был призван регулировать деятельность лиц, функционировавших в интересах иностранных инвесторов в политической сфере, а фактически предназначался для ограничения пропаганды фашистской и коммунистической идеологий [1]. На настоящий момент он сохраняет юридическую силу, став одним из правовых инструментов регулирования лоббистской деятельности.

Безусловно, нормативное регулирование данной сферы общественных отношений (а лоббизм – это абсолютно нормальное явление, присущее любому социуму) необходимо. В России эта сфера законодательства проходит этап становления, который ознаменован принятием Федерального закона 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» (далее – Закон № 121-ФЗ), содержание которого позволяет выделить особый конституционно-правовой статус общественных объединений и иных некоммерческих организаций (далее – НКО) с участием иностранных лиц.

Правовая категория «конституционно-правовой статус» – одна из важнейших категорий современного конституционного права, позволяющая определить место тех или иных субъектов в системе правоотношений. Вместе с тем в качестве фундаментальной категории данный термин

не стал объектом глубокого изучения. Существует ряд позиций в понимании термина «конституционно-правовой статус», которые можно с некоторой долей условности подразделить на два подхода. Первый предполагает включение в содержание исследуемой категории только субъективных прав и юридических обязанностей (узкий подход) [2]. Второй (который использован в настоящем исследовании) – более широкий, определяющий конституционно-правовой статус как совокупность юридической природы субъекта права; его места в системе общественных отношений и субъектов права; важнейших прав и обязанностей, формы (порядка) их реализации и принимаемых при этом актов или совершаемых действий [3].

Анализ юридической природы НКО с участием иностранных лиц, а также их места в системе общественных отношений не вызывает особых сложностей: фактически такие юридические лица, которые не имеют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, а созданы для отстаивания иных интересов, например общесоциальных, являются прямым проявлением реализации конституционного права каждого на объединение (ст. 30 Конституции РФ). В то же время изучение вопроса прав и обязанностей НКО с участием иностранных лиц, а также формы (порядка) их реализации связано с некоторыми проблемами, в том числе обусловленными тем, что в юридическом сообществе нет единого мнения по поводу точного количества разновидностей НКО и общественных объединений (при том что даже по самым скромным подсчетам их число составляет несколько десятков). Исследование особенностей конституционно-правового статуса каждого из них в рамках данной работы не представляется возможным, в связи с чем находим целесообразным проследить характерные черты на примере общественной организации, так как именно она является на настоящий момент самым распространенным видом зарегистрированных иностранных агентов [4].

Первое, на что следует обратить внимание при анализе конституционно-правового статуса общественной организации с иностранным участием, – это терминологические повторы, противоречия и смысловая неопределенность в понимании самой категории «общественная организация». Причина этой проблемы – множественность нормативной базы, которая включает в себя: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – ФЗ об НКО); Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – ФЗ об ОО); Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (далее – ГК РФ). При этом легальное определение термина «общественная организация» различается: в ФЗ об НКО и ГК РФ под общественной организацией понимается «...объединение граждан на основе общности интересов», а в ФЗ об ОО – «...объединение физических лиц и (или) юридических лиц на основе совместной деятельности». Отличаются и нормативно определенные цели функционирования общественных организаций: согласно ФЗ об НКО, они создаются для «...удовлетворения духовных или иных материальных потребностей», ФЗ об ОО говорит о «...защите общих интересов и достижении уставных целей объединения граждан», а ГК РФ предпринимает попытку синтезировать названные цели. Также отличается объем прав и обязанностей участников и учредителей общественной организации. Так, ФЗ об НКО предусматривает, что учредители и участники не сохраняют права на переданное ими общественным организациям в собственность имущество, а также не отвечают по обязательствам указанных организаций, а организации не отвечают по обязательствам учредителей, участников. ГК РФ содержит те же положения, но только в отношении участников, не упоминая учредителей. Таким образом, даже поверхностный анализ демонстрирует, что наличие сразу нескольких законодательных актов в одной сфере отражается на качестве правового регулирования.

Общественные организации, обладающие статусом иностранного агента, характеризуются некоторыми особенностями своего конституционно-правового статуса. В первую очередь эти особенности связаны с повышенным вниманием к их деятельности со стороны государства. На настоящий момент все иностранные агенты обязаны получать регистрацию в реестре НКО, выполняющих функции иностранного агента, а также предоставлять уполномоченным органам контроля дополнительную информацию о своей деятельности, в том числе об объеме финансирования, полученном от иностранных источников, о персональном составе руководящих органов, о целях использования имущества, полученного от иностранных источников. Годовая бухгалтерская отчетность таких НКО подлежит обязательному аудиту, а учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках поступлений от иностранных источников и иных поступлений, осуществляется отдельно. Еще одна особенность – это транспарентность для потребителей. Общественная организация – иностранный агент, издавая и (или) распространяя какие-либо материалы, обязана указывать на них, что она является иностранным агентом. За неисполнение обязанностей, возложенных на иностранных агентов, НКО, их учредители и руководители подлежат ответственности, вплоть до уголовной.

Следует отметить, что высказанная некоторыми авторами позиция о том, что включение в законодательство указанных особенностей является нарушением права на объединение, несостоятельна. По смыслу ст. 30 Конституции РФ под нарушением понимается отрицание самого

права на объединение или же ограничение свободы их деятельности. Но российский законодатель в данном случае не отрицает возможности объединений, а, руководствуясь интересами национальной безопасности, устанавливает дополнительные правила в сфере надзора. Как указал Конституционный суд РФ в постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П, таким ограничением не может быть признано осуществление контроля за деятельностью иностранных агентов или установление мер отчетности, так как это действия, направленные на поддержание суверенитета России при принятии внутривнутриполитических или внешнеполитических решений и по своему конституционно-правовому смыслу находящиеся в системе действующего правового регулирования.

Законодательное закрепление конституционно-правового статуса НКО с участием иностранных лиц в том виде, в котором оно существует на данный момент, активно критикуется юридическим сообществом. Первое, что ставится под сомнение, – это качество определения с точки зрения юридической техники термина «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» (далее – иностранный агент). В частности, утверждается, что под названную категорию могут подпадать любые НКО [5]. Такая характеристика категории «иностранного агента» не выдерживает критики. В п. 2 ст. 2 Закона № 121-ФЗ уточнены условия признания НКО иностранным агентом. Так, однозначно закреплена сфера деятельности иностранных агентов: государственное строительство, защита основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защита суверенитета и обеспечение территориальной целостности Российской Федерации и др. Но, что более важно, недвусмысленно определены формы, в которых такая деятельность должна совершаться: участие в организации и проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований; 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 и др.

Таким образом, представляется, что законодатель установил прозрачную систему условий признания НКО иностранным агентом, под которую подпадает ограниченное количество организаций. Однако следует отметить, что введение такого правила признания НКО иностранным агентом произошло после вынесения Конституционным судом РФ вышеназванного постановления, в котором рассматривались проблемы толкования термина «политическая деятельность» применительно к иностранному агенту. Заявители высказывали мнение, что данный термин мог трактоваться расширительно, включая в себя необоснованно большое количество НКО. Несмотря на то что Конституционный суд РФ не усмотрел противоречия Конституции РФ, в настоящее время указанный заявителем пробел принят во внимание законодателем и исправлен.

Второй повод для критики – само словосочетание «иностранного агента», использовавшееся законодателем для обозначения сложившихся правовых отношений. Так, некоторые авторы подвергают сомнению нейтральное психоэмоциональное содержание словосочетания «иностранного агента» в сознании потребителя информации, исходящей от такой НКО. Основной довод опирается на предположительные бытовые представления о рассматриваемом словосочетании как о чем-то негативном, а значит, вызывающем отторжение у потребителя. Представители данной позиции считают, что общественно полезная деятельность НКО, направленная на разрешение актуальных проблем общества, ставится в один ряд с агентами, действующими в интересах иностранных государств, что недопустимо в демократическом обществе [6].

Вместе с тем Конституционный суд РФ недвусмысленно высказал свою позицию по данному вопросу, с которой сложно не согласиться. Так, признание конкретных российских некоммерческих организаций выполняющими функции иностранного агента, получающего финансирование от иностранных источников и вовлеченного в политическую сферу, не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам, даже если они действуют по поручению и (или) в интересах соответствующих иностранных источников, а потому любые попытки обнаружить в словосочетании «иностранного агента» отрицательные контексты, опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, лишены каких-либо конституционно-правовых оснований.

Таким образом, конституционно-правовой статус НКО, выполняющих функции иностранных агентов, действительно отличается от статуса иных НКО в силу своих специфических области деятельности (политическая сфера) и источника финансирования (иностранцы лица). Обременение иностранных агентов дополнительными обязанностями, установление над ними отдельных мер контроля и другие особенности статуса являются необходимостью идентифицировать такие НКО в качестве специфического субъекта политической деятельности, осуществляемой на территории России.

Ссылки:

1. Atieh J. Foreign Agents: Updating FARA to Protect American Democracy // *University of Pennsylvania Journal of International Law*. 2010. Summer. Vol. 31, iss. 4. P. 1051–1088.
2. Конституционное право : энцикл. слов. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. 688 с.
3. Сивопляс А.В. Профессиональные союзы как участники политических отношений: реальность и перспективы // *За права трудящихся! Эффективная защита трудовых прав: проблемы теории и практики : материалы III междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 7–8 дек. 2017 г.)*. Екатеринбург, 2017. С. 225–230.
4. Реестр НКО, выполняющих функции иностранных агентов [Электронный ресурс] // Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://unro.minjust.ru/nkoforeignagent.aspx> (дата обращения: 18.07.2018).
5. Чаплин Н.Ю. О некоммерческих организациях и обеспечении безопасности и устойчивости Российского государства // *Безопасность бизнеса*. 2017. № 2. С. 3–7.
6. Юркина М.И. Перспективы развития деятельности НКО – иностранных агентов // *Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения*. 2015. № 3 (16). С. 146–149.

References:

- Atieh, J 2010, 'Foreign Agents: Updating FARA to Protect American Democracy', *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Summer, vol. 31, iss. 4, pp. 1051-1088.
- Avakyan, SA (ed.) 2000, *Constitutional law: encyclopedia*, Moscow, 688 p., (in Russian).
- Chaplin, NYu 2017, 'On non-profit organizations and the security and sustainability of the Russian state', *Bezopasnost' biznesa*, no. 2, pp. 3-7, (in Russian).
- Sivoplyas, AV 2017, 'Trade unions as participants in political relations: reality and prospects', *Za prava trudyashchikhsya! Effektivnaya zashchita trudovykh prav: problemy teorii i praktiki: materialy III mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Yekaterinburg, 7–8 dek. 2017 g.)*, Yekaterinburg, pp. 225-230, (in Russian).
- Yurkina, MI 2015, 'Development prospects for the activities of the non-profit organizations being foreign agents', *Sovremennaya nauka: aktual'nyye problemy i puti ikh resheniya*, no. 3 (16), pp. 146-149, (in Russian).