

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Для проведения правового анализа был предоставлен текст Предостережения о недопустимости нарушения закона от 26.04.2013 №24-6-2013 (далее – Предостережение), адресованного Генеральному директору Автономной некоммерческой организации «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» (далее – Центр) Панфиловой Е.А., подписанного заместителем прокурора города Москвы Ведерниковым В.В.

В тексте указанного (абзац четвертый на листе 2) документа содержится утверждение о том, что уставные задачи Центра и его фактическая деятельность свидетельствуют об участии Центра в формировании общественного мнения о проводимой государственной политике в правоохранительной и других сферах и воздействие на принятие органами государственной власти Российской Федерации решений, в том числе нормативно-правовых актов. Из указанного утверждения в Предостережении содержится вывод, что Центр имеет обязанность подать в уполномоченный орган заявление о включении его в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Нормативное определение понятия «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» содержится в части 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (с изменениями и дополнениями):

«6. Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в настоящем Федеральном законе понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее - иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

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».

Исходя из указанного определения обязательным признаком указанного статуса некоммерческой организации является признание ее участвующей в

политической деятельности. При этом закон содержит обязательные критерии, по которым можно признать некоммерческую организацию участвующей в политической деятельности:

1. Участие в организации и проведении **политических акций**;
2. Наличие у этих политических акций специальных целей - воздействия на принятие государственными органами **решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики**, а также в формировании общественного мнения в целях принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики.

Проведенный анализ законодательства Российской Федерации не выявил нормативного определения понятий «политическая акция», «государственная политика». При этом указанные понятия используются в большом числе как федеральных законов, так и нормативных правовых актов меньшей юридической силы.

Так в пункте 3 статьи 3 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) указывается на запрет судье « принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их **политических акциях и иной политической деятельности**»;

В статье 34 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" содержится указание на недопустимость принуждения «обучающихся, воспитанников к вступлению в общественные объединения, в том числе в политические партии, а также принудительное привлечение их к деятельности этих объединений и участию в **агитационных кампаниях и политических акциях**»;

В статье 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ "О политических партиях" (с изменениями и дополнениями) указывается «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»;

В статье 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" (с изменениями и дополнениями) приводится определение публичного мероприятия – это «открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм **акция**, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является **свободное выражение и формирование мнений**, а также **выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики**».

Таким образом положения федерального законодательства хотя и не дают определения «политическая акция», тем не менее дают основание для вывода, что законодатель выделяет в качестве самостоятельных понятий понятия «политическая акция», «общественная акция», «агитационная компания», а также

указывает на то, что политическая акция является только одним из возможных проявлений политической деятельности.

Также законодатель демонстрирует наличие различия между вопросами политической жизни страны и другими вопросами жизни страны (экономическими, социальными, культурными), также как и разделение вопросов политической жизни страны и вопросов внешней политики. При этом законодатель признает процесс формирования мнений целью любой проводимой акции – как затрагивающей вопросы политической жизни, так и затрагивающих вопросы других областей жизни страны.

В связи с отсутствием нормативного определения понятия «политическая акция» для его уяснения необходимо обращение к толкованиям этого понятия.

Так, Большая советская энциклопедия содержит следующее указание: «Акция (действие) — Акция (от лат. actio), действие, выступление (например, политическая А., дипломатическая А.)» .

Политическая наука: Словарь-справочник. сост. проф пол наук Санжаревский И.И.. 2010 – «Акция политическая - действие, направленное на достижение **политической цели** (например, митинг, демонстрация) (<http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/336/%D0%90%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F>).

Политический словарь – «Акция - ... 2) Действие, предпринимаемое для достижения какой-либо **политической или иной цели**, напр. дипломатическая А., военная А. (http://mirslovari.com/content_pol/akcija-5584.html#ixzz2ReqbS42F).

Энциклопедия социологии, 2009 – «Акция политическая – 1. Действие, направленное на формирование, поддержку или изменение **политических институтов**; 2 форма поведения групп и партий, когда при реализации поставленных целей учитываются существующие **нормы и институты политической деятельности** в противоположность акционизму».

«Общественные акции

Общественная акция - форма или способ разрешения **социальных проблем и противоречий**, в основе которых лежит столкновение интересов и потребностей основных социальных сил данного общества.

Виды общественных акций различаются **в зависимости от разрешаемых проблем** (экономические, **социальные, политические, развития духовной жизни общества**), их социального и классового содержания (чьи интересы и потребности стимулируют данную проблему и в чьих интересах она разрешается), методов их разрешения (реформа или революция) (<http://socio.escience.ifmo.ru/wiki/index.php/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8>).

Таким образом, акция может рассматриваться как политическая только в том случае, если она направлена на разрешение именно политических проблем, на формирование, поддержку или изменение политических институтов.

В исследуемом Предостережении в абзаце первом на листе 2 указывается, что Центром организовано и проведено не менее 48 публичных мероприятий по вопросам противодействия коррупции, деятельности органов внутренних дел и государственной поддержки некоммерческих организаций.

В указанном документе отсутствует указание, являлись ли упомянутые мероприятия теми публичными мероприятиями, которые указаны в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

Представляется очевидным, что коррупция является социальной проблемой, и не относится исключительно к политической сфере жизни общества. В связи с этим действия по противодействию коррупции не могут рассматриваться как исключительно относящиеся к сфере политической жизни общества. Это обстоятельство нашло закрепление и в федеральном законодательстве.

В соответствии с положениями статьи 2 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (с изменениями и дополнениями), «противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений». Тот факт, что законодатель относит осуществление противодействия коррупции к полномочиям не только политических институтов, но и институтов гражданского общества, организаций и граждан, свидетельствует, что такие действия не могут априори относиться к политической сфере жизни общества, хотя, безусловно могут существовать действия по противодействию коррупции, которые являются политическими.

Обсуждение деятельности органов внутренних дел не относится к сфере политической жизни, а является одним из механизмов формирования общественного доверия и осуществления общественного контроля со стороны граждан и общественных объединений, что прямо предусмотрено, например, статьями 9 и 50 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ "О полиции" (с изменениями и дополнениями).

Указание в Предостережении (абзацы второй и третий на листе 2) на аккредитацию Центра в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность и на направление в июле 2012 заключения на проект закона №10266-6 также не может свидетельствовать о том, что Центром проводились политические акции. В соответствии с положениями Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (с изменениями и дополнениями) и Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов является одной из форм профилактики коррупции и осуществляется путем выявления в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов. Проведение такой экспертизы состоит в применении специальных знаний в области права и не может являться политической акцией.

Таким образом, представленное для исследования Предостережение не содержит подтверждения того, что Центром осуществлялись политические акции.

В связи с этим обстоятельством, исходя из того, что, как указано выше, проведение политических акций является обязательным условием признания некоммерческой организации участвующей в политической деятельности, что в свою очередь является обязательным условием для признания за организацией статуса некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, содержащийся в Предостережении вывод о нарушении Центром действующего законодательства является необоснованным, противоречащим положениям федерального законодательства.

Поскольку в соответствии с положениями статьи 25.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) основанием для вынесения предостережения является наличия сведений о готовящихся противоправных деяниях, по результатам проведенного анализа можно сделать вывод, что Предостережение о недопустимости нарушения закона от 26.04.2013 №24-6-2013 было вынесено при отсутствии необходимых оснований.

Член Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека,
Адвокат Пастухов И.Н.