

ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА  
ПРИМЕНИМОСТИ ПОНЯТИЯ «ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ»  
К ФУНКЦИОНИРОВАНИЮ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для подготовки экспертизы применения понятия «политическая деятельность» к функционированию общественных объединений в Российской Федерации с целью выяснения содержания терминов, используемых в Федеральном законе № 121-ФЗ от 20 июня 2012 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента», перед экспертом были поставлены три взаимосвязанных вопроса:

1. Каковы границы понятий «политическая акция» и «политическая деятельность»? Определены ли эти границы российским законодательством?
2. Можно ли трактовать деятельность, направленную на защиту прав человека в Российской Федерации, как деятельность, направленную на изменение государственной политики?
3. Могут ли быть отнесены к политической следующие виды деятельности, закрепленные в уставах общественных объединений, включая правозащитные:
  - a) Пропаганда идеологии прав человека с целью изменения законодательства и правоприменительной практики в РФ. Участие в формировании общественного сознания на основе ценностей, демократии и права, утверждение прав личности в государственной практике и общественной жизни
  - b) Содействие укреплению в РФ развитого гражданского общества и демократического правового государства, исключающего возможность возврата к тоталитаризму
  - c) Общественный контроль за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления с целью улучшения их деятельности в аспекте защиты прав и свобод человека, предотвращения или прекращения нарушений прав человека.
  - d) Содействие защите прав граждан на получение информации о деятельности органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления
  - e) Распространение информации и привлечение внимания органов власти РФ разных уровней, российской и зарубежной общественности, международных организаций, представителей власти зарубежных государств, СМИ к:
    - проблемам соблюдения прав и свобод человека в РФ;
    - случаям нарушения прав и свобод человека со стороны государственных органов, либо представителей этих органов;
    - разработанным гражданским обществом рекомендациям, проектам законов и государственных программ
    - с целью пресечения нарушений прав человека, активизации усилий российского общества и российского государства в решении задач, связанных с соблюдением прав человека.

Данный вид деятельности осуществляется, в числе прочего, с помощью проведения семинаров, конференций, пресс-конференций, пикетов и митингов.

- f) Проведение общественной экспертизы законов или их проектов, иных нормативных актов или их проектов. Обсуждение результатов такой экспертизы с

участием представителей государственных органов и общественных организаций, в том числе путём проведения общественных и медийных кампаний.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ «ПОЛИТИЧЕСКОГО» В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОБЩЕСТВЕННЫМ ОБЪЕДИНЕНИЯМ

В Российской практике законодательства общественные объединения стали рассматриваться в качестве разновидности **политических организаций** с принятием в 19.07.1998 г. поправок в Федеральный закон «Об общественных объединениях» (19.05.1995 г. N 82-ФЗ).

Этими поправками в ФЗ «Об общественных объединениях» были закреплены понятия «политическое общественное объединение» «политическая организация», «политическое движение» (ст.ст. 4, 12.1).

В соответствии с указанным законом (указанные поправки отменены ФЗ 12.03.2002 г. N 26-ФЗ) объединение **признавалось политической организацией**, если в числе его основных целей закреплено участие в политической жизни общества посредством

- влияния на формирование политической воли граждан,
- участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации,
- участие в организации и деятельности указанных органов.

Таким образом, впервые был законодательно закреплён формальный признак разграничения общественных объединений на политические и не политические: к первым относили себя те общественные объединения, в уставах которых закреплялись цели по формированию политической воли граждан для формирования государственных органов посредством выборов. При этом важно, что право выбора «политического» или «неполитического» статуса оставалось за самими общественными объединениями, которые самостоятельно определяли, включать ли в свои Уставы «политические цели».

Таким образом, на протяжении 90-х гг вплоть до принятия в 2001 г. закона о политических партиях деятельность политических и неполитических объединений регулировалась одним нормативным актом, и особенности регулирования политического уместались в одной статье закона.

С принятием ФЗ «О политических партиях» (11.07.2001 г. N 95-ФЗ) признаки отличия политических партий от неполитических общественных объединений практически без изменений были включены в статью 3 «Понятие политической партии...» нового закона: объединение **признается политической партией** (политической организацией), если она создается с целью участия граждан в политической жизни общества посредством

- формирования и выражения их политической воли,
- участия в общественных и политических акциях,
- участия в выборах и референдумах,
- представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Законом введено важное уточнение правового статуса партий: в отличие от общественных объединений организация политического участия граждан в выборах и референдумах теперь должна быть в числе «не в числе его основных целей», а главной целью, ради достижения которой создается объединение как политическая партия.

При этом, законодательство РФ продолжает рассматривать политическую партию как один из видов общественных объединений, каждому из которых присущи общие признаки:

- добровольность формирования
- выражение и защита интересов своих членов
- формирование общественного мнения по вопросам своей уставной деятельности
- ведение издательской и просветительской работы
- организация всевозможных акций, направленных на распространение информации о своей деятельности, на вовлечение граждан в реализацию своих уставных целей,
- а также осуществление иной другой не запрещенной законодательством деятельности.

Перечисленные формы лишь отдельные примеры уставных целей и задач, которые в равной мере встречаются как в уставах политических партий, так и в уставах большинства общественных объединений граждан и некоммерческих организаций. Формы общественной самоорганизации граждан универсальны, а также нейтральны по отношению к целям: формы деятельности могут быть идентичны, занимаются ли граждане озеленением сквера, поддержкой хосписа или организацией политической партии в целях участия в выборах.

Регулируя понятие «политического» в Законе «О политических партиях», нормативный статус придавался законодателем конкретному виду организации, политическому субъекту, созданному в соответствующей организационно-правовой форме через закрепление в ее уставах соответствующих целей.

В 2001 году законодатель внес правовую определенность, которая позволила общественным объединениям сделать выбор – хотят ли они заниматься политической деятельностью в смысле формирования политической воли граждан и их участия в выборах. Если они делали положительный выбор, то по своему правовому статусу становились политическими партиями, если они отказались от этой цели, то сохраняли статус «неполитического общественного объединения» и могли сосредоточиться на своей уставной работе по самоорганизации граждан в конкретной сфере деятельности, не связанной с непосредственным формированием органов власти.

После появления ФЗ «О политических партиях», в Уставах многих общественных объединений появляются положения об отказе от ведения политической деятельности, поскольку члены этих объединений понимали свои задачи и свою работу, в какой бы форме она не осуществлялась, не входящую в рамки «партийной политики» или избирательной борьбы.

#### ИЗМЕНЕНИЕ ХАРАКТЕРА РЕГУЛИРОВАНИЯ «ПОЛИТИЧЕСКОГО» В СВЯЗИ С ПОЯВЛЕНИЕМ НОВОГО ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РФ В ЧАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА»

Новый ФЗ N 121-ФЗ от 20 июня 2012 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента» выносит регулирование «политического» за рамки понятия «политическая организация». Он разрушает прежде установленные признаки различия «политического» и «неполитического» через привязку к субъекту деятельности, разрушает логику и нормативную практику разделения коллективных общественных субъектов на «политические партии» и «неполитические общественные объединения» и пытается придать нормативный характер самому понятию «политическая деятельность».

В частности, закон относит к политической деятельности 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».

Таким образом, в законе появляется новое понятие «политическая акция», которая нигде в законодательстве не определена. Поскольку «акция» - переводится как «действие», очевидно, что смысловой характер этому термину в тексте закона придает именно ее определение как «политическая», то есть имеющая отношение к «политике».

Поэтому для дальнейшего анализа необходимо обратиться к значению самого понятия «политического» и определению содержания понятия «политика»

#### СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «ПОЛИТИЧЕСКОГО» И СПОСОБЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЕГО ГРАНИЦ

Способы определения границ понятий всегда связаны с целеполаганием таких разграничений. Например, на когнитивном уровне, когда целью разграничения является прояснение сути понятий и отделения его от других понятий, обычно обращаются к различным словарям.

Большой энциклопедический словарь, Российский энциклопедический словарь, Словарь иностранных слов русского языка дают сходные определения понятию «политика», причем, самое развернутое из них дается в словаре иностранных слов: «[гр. *politike* искусство управления государством] - деятельность общественных классов, партий, групп, определяемая их интересами в целях, а также деятельность органов государственной власти и государственного управления, выражающая социально-экономическую природу данного общества ([http://xn--80aabf4am2b.org/dalya/word\\_29421.htm](http://xn--80aabf4am2b.org/dalya/word_29421.htm))

Из приведенного определения видно, что понятие «политика» чрезвычайно широкое и многогранное и его значение определяется через «деятельность» или «сферу деятельности», охватывающая отношения широких социальных субъектов – партий, классов, социальных групп – по реализации их интересов и выстраиванию отношений между ними, а также их «взаимодействию» с государством – для определения его задач и содержания его деятельности по решению различных управленческих задач (экономических, социальных, культурных и других)

В других словарях понятие «политика» представлено более структурировано. Например, в словаре Ожегова. Оно дается в трех разных измерениях, каждое из которых имеет свое значение: «1. Деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий и других организаций, общественных группировок, определяемая их интересами и целями. П. мира. Внешняя, внутренняя п. Финансовая п. 2. Вопросы и события общественной, государственной жизни. Текущая п. Интересоваться политикой. 3. Образ действий, направленных на достижение чего-н., определяющих отношения с людьми (разг.). Хитрая п. у кого-н. || прил. политический, -ая, -ое (к 1 и 2 знач.). Политическая борьба. Политические науки. П. обозреватель» (Ожегов В.С. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В.Виноградова, 4-е изд., 2010, с. 553).

Интересное дополнение к перечисленным смыслам понятия «политика» дает также Современный словарь по общественным наукам: «1) искусство управления государством;

2) сфера деятельности, связанная с отношениями между классами, нациями и другими социальными субъектами, стержнем которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти; 3) участие в делах государства, определение задач, форм и содержания его деятельности» (Современный словарь по общественным наукам / Под ред. Щ.Г.Данильяна. – М.: ИНФРА-М, 2013, с. 206).

Из представленных определений, которые далеко не исчерпывают значение понятия, ясна не только сложность и многоуровневость, но и явная причастность к созданию «политического» как государственных, так и негосударственных субъектов. Таких как общественные классы, нации, общественные группы и другие социальные субъекты, к которым, безусловно, могут относиться и добровольные объединения граждан.

Таким образом на уровне понимания «политического» можно ясно зафиксировать тот факт, что объединения граждан могут выступать субъектами политических отношений, оказывать непосредственное влияние на деятельность государственных органов, участвовать в делах государства, определяя его задачи, формы и содержание деятельности, и тем самым оказывая влияние на формирование государственной политики.

Другой целью определения политического является аккумуляция и передача знаний – академическая и учебная литература. В современной академической литературе также повсеместно подчеркивается многообразие определений политики, которая объясняется не столько недостаточными знаниями о ней, но. В первую очередь, « со сложностью, многогранностью, богатством проявлений этого явления» (см. Пугачев В., Соловьев А. Введение в политологию. - М.: Аспект Пресс, 2004)

Весьма важным для осознания феномена политики и следователи считают то, что «за тысячелетнюю историю сама политика постоянно изменялась, расширяются не только границы политической сферы, но и представления о ней, нарастает масса концепций и подходов, содержащих ее интерпретации (Категории политической науки. Учебник. – М.: МГИМО, РОССПЭН, 2002, с. 17)

Отмечая, что политика это инструмент сознательной самоорганизации общества и регулирование отношений между различными социальными субъектами, исследователи единодушно отмечают подвижность границ политики, поскольку сама политика «динамична, изменчива, подвижна». Практически любая общественная проблема может стать политической, если, по мнению политических лидеров, она затрагивает интересы всего общества и требует обязательных для всех граждан решений (Соловьев)

Этому находится множество подтверждений в современной жизни, когда самые разные вопросы и события, по своему существу весьма далекие от политики, вызывают огромный общественный резонанс, оказываются на самом острие политических дискуссий, формируют повестку избирательных кампаний, берутся на вооружение влиятельными политическими игроками и ставятся во главу угла государственной политики. Такими становились вопросы борьбы с последствиями стихий, будь то ураган Катрина в США или лесные пожары в России, вопросы регулирования аборт и позиция по этому вопросу служителей Церкви, вопросы торговли газом или вином с ближайшими соседями или проблемы массовых заболеваний., если они связаны с последствиями военных испытаний или вопросы усыновления, когда это способ «дать политический ответ».

Отсюда следует главный вывод : объективных признаков политического просто не существует, поскольку политическим может стать любой вопрос в конкретном контексте властеотношений, а именно – такой вопрос, который в конкретном месте и времени приобретает важное значение для большого количества людей, затрагивает их интересы, требует коллективных публичных решений.

Поэтому – регулировать политическую деятельность через попытки нормативного определения ее признаков – бессмысленно, поскольку их объективировать невозможно.

При этом сама законотворческая деятельность также невозможна без целеполагания, и новые цели законодателя явно следуют из текста закона, которые можно определить как «способ навязать» определение «политического», а потом в этом «политическом» еще и «уличить», «разоблачить», а потом за это еще и «наказать».

В отличие от ФЗ «О политических партиях», где инициаторы объединения сами выбирали свой статус «политического объединения» в соответствии со своими целями, в новом Законе статус «политического», который по смыслу Закона носит негативный характер и имеет последствия в виде ограничений прав этих организаций, принудительно навязывается общественным объединениям вопреки их воле и желанию, причем на основе таких признаков, которые в принципе не могут быть строго и однозначно определены, но могут произвольно определяться в зависимости от воли властвующего политического субъекта.

#### Выводы

Суммируя сказанное, на вопросы, представленные на экспертизу, можно ответить следующее:

1. По первому вопросу: границы «политической деятельности» российским законодательством внятно не определены и определены не могут в силу самого характера и содержания понятия «политического», которое таковым становится только в конкретном политическом контексте.
2. По второму вопросу, может ли правозащитная деятельность отнесена к политической – безусловно, да. Поскольку по смыслу и задачам она направлена на изменение общественного мнения, на формирование гражданского самосознания, на повышение гражданской культуры и во всех демократических обществах специально стимулируется законодательством, поскольку признана оправданной и необходимой.
3. По третьему вопросу о возможности отнесения перечисленных видов деятельности к политическим – безусловно, могут, поскольку характер политического определяется политическими субъектами исходя из политических целей.

В основе права граждан на объединение лежит принцип добровольности, закрепленный Конституцией, а также законодательством об общественных объединениях и о некоммерческих организациях. В этом смысле границы политического и неполитического определяются свободным волеизъявлением граждан, в результате которого выясняется цель, ради достижения которой граждане создают свое объединение, решая вопрос о том – намерены ли они вести политическую деятельность или нет. Это поддерживается сложившимся с начала 2000 гг. законодательством, сформировавшим правовую определенность для участников политико-правовых отношений. В первом случае объединения создаются в соответствии с ФЗ «О политических партиях», во втором – в соответствии с ФЗ «Об общественных объединениях» и ФЗ «О некоммерческих организациях».

Новый закон эту правовую определенность (против конституционных установлений о свободе объединений) разрушает, поскольку теперь определение характера и целеполагания объединений признается не за гражданами, а за уполномоченными на то государством органами. Причем, для различения объединений как политических или неполитических за критерий принимаются не цели, а виды деятельности, причем, без нормативно-правового описания последних в законодательстве («политическая акция», «политическая деятельность», «участие» и т.п.).

Виды деятельности сами по себе нейтральны по отношению к целеполаганию. Один и тот же вид деятельности в зависимости от условий внешней среды, состава участников возникших отношений и последствий этой деятельности может быть признан «политическим», а может таковым не признаваться. Новый закон оставляет решение этого вопроса на широкое усмотрение уполномоченных государственных органов. Таким образом, границы «<политического>» и неполитического применительно к объединениям граждан теперь определяются не через свободное волеизъявление самих граждан и не через точные нормативные дефиниции, а посредством усмотрения властвующего субъекта.

Понятия «политическая акция» и «политическая деятельность» не имеют нормативно-правового определения в законодательстве. Не имеют потому, в том числе, что они в принципе, по смыслу содержания понятия «политика», не могут быть описаны исчерпывающим перечнем признаков, поскольку само значение «политического» - как события, так и действия (акции) – приобретают значение только в контексте конкретных политических отношений.

Поэтому, в зависимости от интересов и воли властвующего субъекта, - например, воли конкретных правоприменителей, практически любому общественному событию или действию (акции) можно придать «политический характер», в том числе и значительно позже самого действия или события. А с учетом целей нового закона - постановка под правовой и политический контроль «иностранных агентов», - отсутствием нормативной определенности понятий «политическая акция», «политическая деятельность», «участие», назначение уполномоченных государственных органов с широкими дискриптивными полномочиями, решение вопроса о границах политического и неполитического превращается в инструмент ограничения прав граждан на объединения и реализации их уставных целей.

При этом создание и деятельность добровольных объединений граждан, как и все формы гражданской самоорганизации - также могут быть рассмотрены в контексте «политического», поскольку и само понятие «гражданское общество» признается неотъемлемой частью политической теории, а главная суть действий развитого гражданского общества – организация гражданского контроля над деятельностью государственного аппарата и участие в выработке государственной политики, к чему неоднократно призывали российских граждан президенты России, в том числе - подписавший новый закон.

Главное при этом - цели регулирования «политического»: если целью является установление правовой определенности в статусах конкретных субъектов политики, создатели таких объединений могут сознательно выбирать этот статус и предвидеть правовые последствия я своих действий.

Если же целью законодателя является навязывание статуса «политического» вопреки воле самого объединения с целью связать этот статус с ограничением прав объединений, то это означает попытку нормативного закрепления «политического произвола» и разрушение самого смысла права, как инструмента создания предсказуемости и стабильности.

Нина Беляева,  
президент Международного общественного  
Фонда «ИНТЕРЛИГАЛ»,  
профессор, заведующая кафедрой  
публичной политики НИУ-ВШЭ

