

Б.В.Корнейчук,
НИУ «Высшая школа экономики», Санкт-Петербургский филиал

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНА ОБ «ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ» В НЕКОММЕРЧЕСКОМ СЕКТОРЕ

Рассмотрены последствия принятия закона об «иностранных агентах» в России, при этом акцент сделан на проблеме идентификации НКО. В законе выявлены логические противоречия и неопределенные термины. Проанализирован генезис понятия «иностраный агент» в контексте драматических событий российской истории XX века.

Ключевые слова: некоммерческие организации, российское законодательство институционализм, иностранный агент, принципал-агент

The consequences of the law on “foreign agents” in Russia are considered. The problem of NGO identification is stressed. The logical contradictions and non-defined terms of the law are shown. The genesis of the term “foreign agent” in connection with dramatic events of Russian history of XX century is analyzed.

Key words: non-government organizations, Russian legislation, institutionalism, foreign agent, principal-agent

Больше года в России действует закон об «иностранных агентах» в некоммерческом секторе, т.е. федеральный закон 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» [19]. За это время накоплен практический опыт функционирования НКО в новых условиях, достаточный для проведения теоретического анализа и осмысления социально-экономической новации, получившей большой общественный резонанс. Этой задаче посвящена данная статья.

Главной особенностью законодательства в сфере НКО является его влияние на различные сферы жизни общества: правовую, экономическую, социальную, политическую, морально-нравственную и др., а поэтому задача изучения последствий нового закона является междисциплинарной. Наш анализ научной литературы показывает, что, несмотря на обилие работ по проблемам некоммерческого сектора (Г. С. Белолобская, И. Е. Корнеева, И. В. Мерсиянова, Т. В. Сойфер, Л. И. Якобсон и др.), их авторы не смогли преодолеть узких дисциплинарных рамок и исследовать в комплексе все аспекты проблемы развития НКО с учетом особенностей российских условий. Одни работы относятся к области юриспруденции, другие – к социологии, третьи – к политологии и т.д. Экономиста не может удовлетворить социологический подход к исследованию некоммерческого сектора, лишенный теоретико-экономической основы и основанный на методе анкетирования. Так, авторы [9] для анализа основных проблем функционирования НКО (п.11)

предложили руководителям НКО список из 24 проблем, а главной из них назван «недостаток денег, материальных средств», поскольку за нее проголосовали почти 60% респондентов [9, с.42]. Другой автор в качестве главной проблемы развития НКО называет «пассивность и равнодушие» [1, с.269]. Научная новизна нашей работы заключается, прежде всего, в реализации автором междисциплинарного подхода, комплексном рассмотрении различных социальных аспектов введения нового закона в контексте современной экономической теории контрактов. Методологической основой исследования служит институциональный подход, позволяющий с единых позиций рассматривать разнородные явления общественной жизни.

Фундаментальная институциональная проблема – слабое развитие в России институтов благотворительности, меценатства, волонтерской деятельности, она усугубляется отсутствием в налоговой системе действенных стимулов для финансирования некоммерческих организаций частными лицами и бизнесом. В сложившейся ситуации важную роль играет зарубежное финансирование российских некоммерческих организаций, объем которого в 2011 г. оценивался в 19 млрд. руб. [20]. Поэтому принятие закона оказало существенное влияние на развитие российского некоммерческого сектора и вызвало в целом негативную реакцию общественного мнения.

Главное последствие закона мы видим в его негативном воздействии на уровень и динамику интеграции российской экономики в систему мирохозяйственных связей, на инвестиционную привлекательность страны. С одной стороны, поток иностранного финансирования НКО несопоставим с объемом российской экономики и не может оказывать влияние на макроэкономические процессы в краткосрочном периоде. С другой стороны, его объем был достаточен для обеспечения процессов институциональной интеграции и конвергенции посредством импорта в Россию передовых институтов развитой рыночной экономики и гражданского общества. Сотрудничество российских и зарубежных некоммерческих организаций способствовало формированию институционального фундамента развития социальной рыночной экономики. Оно позволяло российским участникам обрести полезный социальный опыт в области благотворительности, правозащитной работы, гражданских действий, творческого самовыражения и др. Расширение сферы некоммерческой деятельности, которая по своей сути не нацелена на получение прибыли, способствует институционализации в российском обществе высших, нематериальных ценностей, прежде всего морально-этических. Эта функция НКО имеет особое значение для современного российского общества, вышедшего из стадии «дикого капитализма» с деформированной системой ценностей, которая сегодня служит источником коррупции, преступности, социальной апатии, наркомании и др.

Второе последствие закона – это порожденная им проблема идентификации НКО-«иностранцев», которая выражается в двух формах: формально-юридической и морально-этической, ценностной.

Проблема идентификации первого рода относится к области юриспруденции и формально имеет технический характер, но на практике

играет определяющую роль в развитии российского некоммерческого сектора. Причина ее возникновения состоит в том, базовые понятия закона четко не определены, что создает предпосылки для субъективных решений органов власти при идентификации НКО-«иностранных агентов». Прежде всего, это относится к искусственной словесной конструкции «функции иностранного агента», на которой базируется предложенная система идентификации и с которой связаны основные недостатки закона, а именно:

1. В нем не перечислены функции иностранного агента. Сказано лишь, что под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, понимается российская НКО, которая получает денежные средства от иностранных субъектов и участвует в политической деятельности на территории России (ст.2). Отсюда единственной функцией НКО, помимо получения денег, признается осуществление политической деятельности. Этот вывод противоречит практике работы некоммерческой организации, функции которой зафиксированы в уставных документах и обычно далеки от сферы «традиционной» политики,

2. Терминологическая конструкция «функции иностранных агентов» не используется в других российских законах, что ставит под сомнение необходимость ее эксклюзивного использования в данном законе. Искусственный, внутренне противоречивый характер конструкции иллюстрируют аналогичные термины, относящиеся к другим сферам общественной жизни. Например, «организация, выполняющая функции учебного заведения», «организация, выполняющая функции полиции», «организация, выполняющая функции суда» и т.д. Они лишены смысла без указания конкретных функций, о которых идет речь, и, кроме того, допускают множественное толкование. Под «организацией, выполняющей функции суда» можно понимать, например, доминирующую преступную группу, которая заменяет собой «настоящий» суд при конфликтах между другими преступными группами,

3. В разговорном языке громоздкий термин «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» будет естественным образом упрощен до термина «иностранный агент». А он коренным образом искажает реальный статус некоммерческой организации, поскольку противоречит концепции «принципал-агент», лежащей в основе экономической теории контрактов и концепции агентирования (ст.1005-1011) Гражданского кодекса РФ [4;5]. Законодатель моделирует ситуацию, в которой действуют иностранные принципалы и их российские (но не иностранные) агенты, поэтому идентификация российской НКО, получающей иностранную помощь, в качестве «иностранный агент» является логической и юридической ошибкой, которая ставит рассматриваемую ситуацию «с ног на голову».

4. Предложенное в законе определение политической деятельности содержит внутренне противоречие, поскольку в объясняющей части использует термин «политическая акция», т.е. понятие определяется через себя самого, что недопустимо. Закон не объясняет, что такое политическая акция и чем она отличается от акции не политической. Таким образом, термин

«политическая деятельность» точно не определен в законе, а его адекватное толкование может привести к запрету всякой некоммерческой деятельности. Дело в том, что термин «политика» в своем изначальном и сущностном смысле относится к общественной активности каждого гражданина страны, а не к ее особым социальным группам (власть, «элита», политические партии и др.), поскольку греческое слово *politika* означает «общественное дело». Толковый словарь дает четыре толкования термина «политика»: 1) деятельность органов государственной власти и управления; 2) события и вопросы общественной, государственной жизни; 3) образ действий кого-либо, направленный на достижение чего-либо, определяющий отношение к чему-либо, кому-либо; 4) революционная или подрывная деятельность, участие в антиправительственных выступлениях [3]. Первая трактовка, очевидно, не подходит для НКО. Последняя также не подходит, если организация действует в рамках закона. Остаются вторая и третья трактовки, которые вместе характеризуют политику в самом широком смысле как сферу общественной деятельности, направленную на достижение неких целей, а под данное определение подпадает практически любая деятельность человека. Таким образом, любые ограничения на политическую деятельность нарушают базовые гражданские права человека, его личную свободу. Так, комиссар Совета Европы по правам человека Н. Муйжниец считает, что «озабоченность вызывает и термин «иностраный агент» - его нужно изъять из закона. А термин «политическая активность» слишком размыт, что ведет к произвольным интерпретациям» [13].

Проблема идентификации второго рода имеет этический характер, обусловлена несовпадением систем ценностей у различных групп населения и тесно связана с генезисом понятия «иностраный агент» в контексте драматических событий советской истории, которые существенно изменили содержание и этический смысл многих терминов. В словаре В. Даля агент определяется в чисто юридическом смысле как «лицо, коему поручено дело от лица же, общины, товарищества или от правительства; низшая степень доверенного от одного государства при другом; частное доверенное лицо по делам, уполномоченный, делец, ходатай, ходок, старатель, стряпчий, поверенный, приказчик» [6, с.4].

Но к середине 30-х годов XX в. после гражданской войны и сталинского террора под термином «агент» понимается также «группа или общество, проводящее чьи-нибудь идеи или служащее чьим-либо интересам», а также «шпион». Первая трактовка является весьма расплывчатой, она выходит за рамки системы терминов юриспруденции и позволяет признать агентом любую социальную группу, или даже общество в целом: «комсомол является агентом партии по работе среди молодежи», «социал-демократия является в данный момент агентом империализма» и т.д. [22, с.12]. Эта трактовка утвердилась в современном общественном сознании и закрепились в разговорном и даже научном языке. Так, в словаре 2002 г. из трех трактовок «агента» первая следует юридическому толкованию Даля, а вторая – идеологическая, оформившаяся в период репрессий: «лицо, являющееся ставленником кого-либо, служащее чьим-либо интересам». Третья трактовка – «шпион» [3, с.28].

Поэтому нельзя согласиться со сторонниками закона «об иностранных агентах» в том, что термин «агент» выступает в современном русском языке преимущественно как юридический термин, лишенный этического или идеологического содержания: «в самом термине «иностранный агент» нет ничего предосудительного – это вовсе не шпион, как полагают некоторые. Тут чистая юриспруденция» [17]. Однако тот же автор замечает, что «слова «иностранный агент», конечно, царапнули не одно депутатское ухо, привыкшее слышать их в определенном контексте: «иностранный агент» – значит шпион или предатель Родины». И как бы авторы законопроекта ни убеждали депутатов не вкладывать политический смысл в чисто юридический термин, «списанный» с подобных законов, действующих в других странах, часть из них все же считали, что «иностранный агент» – это клеймо, от которого никакое НКО не сможет отмыться. По мнению лидера одной фракции Думы, «введение в русский язык кальки понятия «иностранный агент» в нашей стране с опытом тоталитарного режима носит явно выраженный негативный характер». Тем не менее, при голосовании за законопроект в первом чтении лишь четверо были против, и один воздержался [18].

Проблема идентификации НКО включает в себя проблему самоидентификации, поскольку предложенный законодателями термин «иностранный агент» является неприемлемым для абсолютного большинства НКО, искажая цели и содержание их деятельности и указывая на некую негативную роль иностранного финансирования НКО в российском обществе. Один из руководителей правозащитного центра говорит: «Мы не являемся агентами иностранных организаций. Что такое агент? Это лицо или организация, выполняющая чьи-то поручения, представляющие кого-то. Мы же никогда не выполняли ничьих поручений, кроме поручений членов нашей организации, собравшихся на общее собрание, и выборных органов нашей организации. Мы реально самоуправляемая организация, действующая в рамках закона... В чьих интересах мы действуем? В интересах граждан России. Поэтому иностранным агентом мы не можем быть в принципе, следовательно и регистрироваться нам ни к чему» [11]. Нерешенная на институциональном уровне проблема самоидентификации НКО в рамках нового закона привела к его негласному саботажу некоммерческим сектором. «Причем никто не договаривался. Просто возникло молчаливое осознание того, что в реестр входить нельзя. Потому что это этически неприемлемо и потому что это неправда. Я не являюсь чьим-либо агентом! И если даже я получаю от кого-то деньги, это не делает меня ничьим агентом... И это снова вопрос про систему ценностей. Некоторые считают, что все люди – это чьи-то агенты» [12].

Этическое неприятие некоммерческим сообществом термина «иностранный агент» в качестве основы самоидентификации имеет глубокие историко-институциональные корни, поскольку этот термин десятилетиями использовался большевистской властью в качестве оружия репрессий и средства устрашения инакомыслящих. В таком качестве термин «агент» был впервые использован В. Лениным в мае-июне 1915 г. В своей работе «Крах II Интернационала» он пишет: «Формальная принадлежность оппортунистов к

рабочим партиям нисколько не устраняет того, что они являются – объективно – политическим отрядом буржуазии, проводником ее влияния, агентами в рабочем движении». В тот же период выходит статья «Английский пацифизм и английская нелюбовь к теории», в которой он пытается подвести теоретическую базу для широкого использования термина «агент» как полноценного термина марксизма. С этой целью он излагает позицию Маркса и Энгельса по вопросу «агентов буржуазии», сказав в нужном ему смысле их суждения о поведении некоторых социалистов. Он пишет: «Вожаки этих тред-юнионов большей частью либералы, и Маркс давным-давно звал их агентами буржуазии... Самое законченное выражение оппортунизма в либеральной рабочей политики мы имеем, несомненно, в «Фабианском Обществе». Пусть читатель заглянет в переписку Маркса и Энгельса с Зорге. Он найдет там блестящую характеристику этого общества Энгельсом, который третирует гг. Сиднея Вебба и К⁰, как шайку буржуазных проходимцев, желающих развратить рабочих, желающих влиять на них в контрреволюционном смысле... На деле руководители современной немецкой с.-д. партии, включая Каутского, совершенно такие же агенты буржуазии, какими назвал Энгельс давно уже фабианцев... они якобы представляют революционный пролетариат, а на деле суть агенты по проведению в пролетариат буржуазных, шовинистических идей» [7, с.266-278]. В дальнейшем Ленин и его соратники все чаще использовали термин «агент» в отношении своих политических противников как «черную метку», которая обычно означала скорый смертный приговор. В 1920 г. Ленин писал, что «обуржуазившиеся рабочие» с высокой зарплатой есть главная социальная опора буржуазии. «Ибо это настоящие агенты буржуазии в рабочем движении, рабочие приказчики класса капиталистов, настоящие проводники реформизма и шовинизма. В гражданской войне пролетариата с буржуазией они неизбежно становятся, в немалом числе, на сторону буржуазии, на сторону «версальцев» против «коммунаров» [8, с.10].

Восприятие в общественном сознании термина «иностранный агент» как синонима «врага народа», «изменника» окончательно сформировалось в период сталинских репрессий. В 1927 г. министр В. Милютин называл ныне всемирно известных экономистов Н. Кондратьева и А. Чаянова «агентами мирового капитализма», «провокаторами» и «специалистами-вредителями, состоящими на содержании капиталистических акционерных компаний», что послужило началом репрессий против них, закончившихся смертными приговорами [10, с.7,17,18]. В период «дела Промпартии» термином «агент» клеймили специалистов-вредителей, которые «поджигали и взрывали наши заводы, ломали машины, заливали шахты», «срывали снабжение трудящихся, портя продукты и стараясь создать у нас голод». Уже тогда термин «иностранный агент» служил надежным идеологическим оружием Сталина в борьбе с оппозицией: «В классовой войне не может быть пощады шпионам и агентам вражеского стана, тем, кто прикрываясь маской специалиста и ученого готовит предательский удар в спину рабочего класса... Оппортунисты – агенты классового врага, против генеральной линии партии, против ее руководства» [23, с.33,38].

После прихода фашистов к власти в Германии термин «агент империализма» был на несколько лет заменен на «агент фашизма», но главная его функция – служить инструментом обвинения и устранения политических конкурентов – сохранилась: «Наша партия... перешагнет через все препятствия, которые пытались и еще будут пытаться создавать на нашем пути троцкистско-зиновьевские и бухаринские бандиты, все агенты фашизма, действующие по заданиям гестапо... Мировой фашизм и на этот раз узнает, что его верные агенты гамарники и тухачевские, якиры и уборовичи и прочая предательская падаль, лакейски служившие капитализму, стерты с лица земли и память о них будет проклята и забыта... Пусть беснуется фашистская разведка, пусть льет следы над трупами своих провалившихся агентов» [25, с.12,61]. На встречах с избирателями Москвы в 1937 г. Н. Хрущев также призывал «громить подлых агентов фашизма – троцкистско-бухаринских вредителей, диверсантов и шпионов» [24, с.3].

На процессе «антисоветского троцкистского центра» в январе 1937 г. термин «агент» часто встречается в обвинительном заключении (семь раз) и выступлениях А. Вышинского, который говорил: «Троцкий и троцкисты всегда были капиталистической агентурой в рабочем движении. Они превратились теперь в передовой фашистский отряд, в штурмовой батальон фашизма... Эти господа пробовали предстать как некая политическая партия... Это не политическая партия. Это – банда преступников, представляющих простую агентуру иностранной разведки». Показательно, что выдвинутые Вышинским обвинения в агентурной деятельности не были подкреплены доказательствами. Мало того, он пытался «научно» доказать, что в политических процессах доказательства вообще не нужны: «Вот Ратайчак, не то германский, не то польский разведчик, но что разведчик, в этом не может быть сомнения... Мы имеем заговор..., который связал заговорщиков с зарубежными фашистскими силами. Как можно поставить в этих условиях вопрос о доказательствах?... Я беру на себя смелость утверждать, что в согласии с основными требованиями науки уголовного процесса, что в делах о заговоре таких требований предъявить нельзя» [16, с.11-21, 174, 177, 182, 211]. К тому времени «агентомания» распространилась на все сферы общественной жизни, и даже авторы Большой советской энциклопедии писали: «Троцкистско-бухаринские вырожденки ненавидели Орджоникидзе лютой ненавистью. Они хотели убить Орджоникидзе. Это не удалось фашистским агентам» [2, с.299-300]. В 1953 г. термин «агент» был вновь использован как инструмент репрессий в «деле врачей»: «Установлено, что участники террористической группы врачей состояли на службе у иностранных разведок, продали им душу и тело, являлись их наемными платными агентами... Советский народ с гневом и возмущением клеймит преступную банду убийц и их иностранных хозяев. Презренных наймитов, продавшихся за доллары и стерлинги, он раздавит как омерзительную гадину» [15]. В последний раз термин «агент» был использован как инструмент репрессий в «деле Берии». На пленуме ЦК КПСС в июле 1953 г. его называли «агентом чужого лагеря», «агентом классового врага»,

«агентом-provokатором», «агентом международного империализма», обвиняли в тайных связях с иностранными разведками [14, №1, с.165, 171; №2, с. 205].

Закон «Об иностранных агентах» затрагивает важную область международного сотрудничества, отвечающую за институциональную интеграцию России в глобальную экономику. Это обстоятельство делает недопустимым присутствие в его тексте ошибок логического, юридического и этического свойства. Законодателю следует четко обозначить те «функции иностранного агента», которые служат основанием для включения НКО в реестр. Требуется определить, какого рода политическая активность НКО запрещена, учитывая при этом, что общественная деятельность является одним из базовых прав человека, которое не может быть ограничено. Следуя логике ГК РФ и современной теории контрактов, следует заменить всюду термин «иностраный агент» на «российский агент иностранного принципала». В целом, использование термина «иностраный агент» в законе нежелательно в силу институциональных причин.

Литература

1. Белолобская, Г. С. О современном состоянии некоммерческого сектора в России // Известия Российского государственного университета им. А. И. Герцена. 2010. № 120. С. 268-273.
2. Большая советская энциклопедия. Т. 43. М., 1939.
3. Большой толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004.
4. Гражданский кодекс РФ. М.: Проспект, Кнорус, 2013.
5. Гуриев, С. М. Конспекты лекций по теории контрактов. М.: РЭШ, 2002.
6. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Часть 1. М., 1863.
7. Ленин, В. И. Английский пацифизм и английская нелюбовь к теории // ПСС. 5-е изд. Т. 26.
8. Ленин, В. И. Империализм, как высшая стадия капитализма. М.: Политиздат, 1984.
9. Мерсиянова, И. В., Якобсон, Л. И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и активность. М.: ГУ ВШЭ, 2007.
10. Милютин, В. П. Контрреволюционное вредительство в сельском хозяйстве // Пути сельского хозяйства. 1927. № 2.
11. Новая газета. 8 октября 2012 г.
12. Новая газета. 15 июля 2013 г.
13. Новая газета. 16 июля 2013 г.
14. Пленум ЦК КПСС. Июль 1953 г. // Известия ЦК КПСС. 1991. № 1, 2.
15. Правда. 13 января 1953 г. <http://ru.wikisource.org>.
16. Процесс антисоветского троцкистского центра (23-30 января 1937 г.). Судебный отчет. М.: Юридическое издательство, 1937.
17. Российская газета. 4 июля 2012 г.
18. Российская газета. 9 июля 2012 г.
19. Российская газета. 23 июля 2012 г.

20. Российская газета. 10 апреля 2013 г.

21. Сойфер, Т. В. Концептуальные основы систематизации некоммерческих организаций // Вестник Российской правовой академии. 2011. № 3. С.42-46.

22. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Ушакова. В 4-х т. Т. 1. М.: «Советская энциклопедия»; ОГИЗ, 1935.

23. Харитонов, Н. Промпартия – агент империализма. М.: Гос. военное изд-во, 1930.

24. Хрущев, Н. С. Речи на собраниях избирателей Москвы. М.,: Партиздат, ЦК ВКП(б), 1937.

25. Шпионам и изменникам Родины нет и не будет пощады: Сборник статей. М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1937.