

УДК 329(476)

А.В. Лазуткин

аспірант каф. політологіі Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта
e-mail: ost.lazutkin@gmail.com

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Рассмотрены политологические аспекты правового регулирования деятельности общественных объединений, проведен сравнительно-правовой анализ подходов законодателя в Российской Федерации и Республике Беларусь. В рамках обзора российской политико-правовой практики проанализированы такие категории некоммерческих организаций, как «иностранная организация» и «нежелательная организация», а также субъекты экстремистской деятельности. В русле рассмотрения белорусского законодательства предложено законодательное закрепление понятия «политическая деятельность» в качестве критерия разграничения ряда политизированных общественных объединений, выступающих контрагентами политических партий.

Введение

В настоящий момент партийная система Республики Беларусь находится в процессе становления, что обуславливает ряд сопутствующих рисков при ее институционализации. К таким рискам относится и внешнее влияние. К примеру, стратегия деятельности в Беларуси иностранных объединений: фонд Ф. Эберта, фонд К. Аденауэра и пр. – строится на поиске и тестировании организаций на предмет сотрудничества. Т.н. «режиссерские» проекты данных фондов целенаправленно формируют круг зависимых соискателей. В качестве контрагентов ими рассматриваются, в первую очередь, политико-образовательные институты идеологически близких партий, а также условно нейтральные организации – исследовательские центры и экспертные сообщества, большая часть которых имеет регистрацию в качестве общественных объединений. Данный подход в работе фондов обусловлен как слабостью белорусских политических партий, так и прямым запретом на их иностранное финансирование.

В силу приведенных обстоятельств важным политологическим аспектом становления партийной системы является правовое регулирование деятельности общественных объединений, поскольку данная совокупность отношений на современном этапе требует тщательного анализа на предмет выявления рисков.

Кроме того, белорусская политическая практика сталкивается с рядом однотипных проблемных ситуаций в сфере деятельности общественных объединений:

1) отдельные организации пытаются получить регистрацию в форме общественных объединений, декларируя политические цели под видом неполитических: образовательных, культурных, правозащитных;

2) часть аффилированных с партиями общественных объединений, имея регистрацию, позиционирует себя как неполитические (историко-просветительские объединения, аналитические центры, организации неформального образования, экспертные сообщества и др.);

3) отдельные организации получают иностранную регистрацию (в Литве, Чехии) для избежания ответственности за ведение деятельности без регистрации;

Научный руководитель – Л.Е. Криштапович, доктор философских наук, профессор, начальник научно-исследовательского отдела Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта культуры і мастацтваў

4) некоторые организации активно используют в наименованиях не предусмотренную в национальных законодательных актах организационно-правовую форму («движение», «консорциум», «общественная кампания», «ассамблея», «конгресс»);

5) часть организаций открыто ориентирована на противоправную деятельность, в т.ч. экстремизм, и не заинтересована в легализации.

Но Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (далее – Концепция) в ч. 4 ст. 49 указывает, что обеспечение конструктивной направленности деятельности общественных объединений и повышение созидательной активности населения выступают основой формирования и развития белорусского гражданского общества [1].

Цель данного исследования состоит в доказательстве тезиса о том, что для упорядочения деятельности общественных объединений, выступающих контрагентами политических партий и иностранных организаций, требуется особый правовой режим функционирования.

Задачи исследования: 1) выявить и проанализировать категории некоммерческих организаций (НКО), деятельность которых подверглась законодательным ограничениям в Российской Федерации; 2) по примеру российского законодателя выявить и сформулировать правовой критерий для отграничения политизированных и неполитизированных общественных объединений, действующих в Республике Беларусь; 3) оценить данную правовую практику в политологическом аспекте.

Категории организаций и их правовое положение в Российской Федерации

В рамках мер по ограничению иностранного влияния в Российской Федерации были законодательно закреплены такие понятия, как «иностранный агент» и «нежелательная организация», представлявшие собой юридическую новацию в регулировании деятельности некоммерческих организаций.

Различия в правовом положении указанных организаций представлены в таблице. Как видим, в ряду приведённых в таблице организаций следует отличать организации, признанные нежелательными, и иностранных агентов от субъектов экстремистской деятельности (т.е. радикальных политических группировок), деятельность которых запрещена либо приостановлена.

Таблица. – Категории организаций и их правовое положение

Организации	Характеристика	Ограничение деятельности и ответственность
Иностранные агенты	Российские НКО, получающие денежные средства и иное имущество из иностранных источников и занимающиеся политической деятельностью.	НКО, выполняющее функции иностранного агента, обязано информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученного из иностранных источников, о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании. Материалы, издаваемые НКО, выполняющей функции иностранного агента, должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы и (или) распространены организацией, выполняющей функции иностранного агента. Отчетность иностранного агента подлежит обязательному аудиту. Деятельность иностранного агента подвергается ежегодной плановой проверке. Деятельность НКО, подпадающей под определение иностранного агента, но не подавшей сведения для включения в реестр иностранных агентов, может быть приостановлена на срок до шести месяцев.

Окончание таблицы

Нежелательные организации	Иностранные или международные неправительственные организации, чья деятельность признана представляющей угрозу основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности государства.	Финансовые организации должны отказываться таким организациям в проведении операций с денежными средствами и иным имуществом и предоставлять информацию в Росфинмониторинг, а он – в Генпрокуратуру и Минюст. За осуществление деятельности нежелательной организации на территории Российской Федерации устанавливается уголовная и административная ответственность.
Запрещенные организации	Организации, в отношении которых судом принято решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».	Запрет деятельности.
Организации, деятельность которых приостановлена	Организаций, функционирование которых приостановлено согласно Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности» в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности.	Запрет деятельности.

Иностранные агенты

В отличие от белорусского законодательства об общественных объединениях, российское законодательство оперирует базовым понятием «некоммерческая организация». Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», некоммерческая организация – это организация, которая не имеет извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками [2]. П. 2 ст. 2 данного Закона указывает, что некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Отметим, что такой подход схож с подходом белорусского законодателя. Некоторое отличие состоит в том, что белорусский законодатель в ст. 1 Закона «Об общественных объединениях» сначала указывает на то, что объединение создается на основе общности интересов для удовлетворения нематериальных потребностей и достижения

уставных целей, а затем подчеркивает некоммерческий характер таких объединений [3]. Принципиальное отличие состоит в том, что Федеральный закон содержит легальное определение понятия «иностранный агент», которое не имеет аналога в Республике Беларусь. Так, в п. 6 ст. 2 под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, 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), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Таким образом, российский законодатель выделил два основных признака организации, выполняющей функции иностранного агента: иностранное финансирование и участие в политической деятельности. Данные квалифицирующие признаки должны выявляться в совокупности, т.е. для признания организации иностранным агентом необходимо наличие обоих признаков одновременно. Иностранное финансирование признается любое финансирование (включая гранты и пожертвования частных лиц вне зависимости от их гражданства), если деньги пришли из-за границы. В свою очередь, согласно п. 2 п. 6 ст. 2 указанного Закона организация признается участвующей в политической деятельности, 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.

Нежелательные организации

В отношении иностранных и международных организаций в Российской Федерации действует такая мера, как отнесение организации к числу нежелательных. Так, Федеральный закон от 28.12.2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» содержит легальное определение нежелательной деятельности. В частности, ст. 3.1 Закона указывает, что такая деятельность представляет угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства [4]. Субъектами данной деятельности выступают иностранные или международные неправительственные организации. На наш взгляд, Закон пока не содержит достаточно четких критериев разграничения нежелательных организаций, что позволяет толковать его излишне широко. При этом ст. 20.33 КоАП РФ предусматривает ответственность за осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности [5]. Ст. 284.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за аналогичные действия в случае административной преюдиции [6].

По состоянию на февраль 2017 г. к иностранным и международным неправительственным организациям, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, отнесены «Национальный фонд в поддержку демократии» (The National Endowment for Democracy), Институт Открытое Общество Фонд Содействия (OSI Assistance Foundation), Фонд Открытое общество (Open Society Foundation), «Американо-российский фонд по экономическому и правовому развитию» (U.S. RUSSIA FOUNDATION FOR ECONOMIC ADVANCEMENT AND THE RULE OF LAW), Национальный Демократический Институт Международных Отношений (Natio-

nal Democratic Institute for International Affairs), Корпорация «Международный Республиканский Институт» (International Republican Institute) и др. [7].

Экстремистские организации

В белорусском законодательстве содержится легальное определение понятия «экстремизм», схожее с подходом российского законодателя. Например, части 1–4 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-З «О противодействии экстремизму» определяют экстремизм (экстремистскую деятельность) через перечисление субъектов экстремистской деятельности и закрытого списка составов преступлений, на действия по планированию, организации, подготовке и совершение действий, которые направлены против деятельности данных субъектов [8]. В составе экстремистской деятельности упомянуты насильственное изменение конституционного строя и (или) территориальной целостности Республики Беларусь, захват или удержание государственной власти неконституционным путем, создание незаконных вооруженных формирований, осуществление террористической деятельности, разжигание расовой, национальной или религиозной вражды или розни, а также социальной розни, связанных с насилием или призывами к насилию, унижение национальной чести и достоинства, организация и осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам расовой, национальной, религиозной вражды и ряд других.

Субъектами экстремизма (экстремистской деятельности) могут выступать политические партии, другие общественные объединения, религиозные и иные организации, а также физические лица. Вместе с тем согласно ч. 5 ст. 1 данного Закона организация может быть признана экстремистской только в случае, если в отношении нее принято и вступило в законную силу решение Верховного Суда Республики Беларусь о признании экстремистской. Таким образом, радикальные группировки правомерно считать экстремистскими только по решению суда.

Отметим, что определение экстремизма через составы преступлений был ранее продемонстрирован российским законодателем в Федеральном законе от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [9]. Среди организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным Законом «О противодействии экстремистской деятельности», – межрегиональная общественная организация «Национал-большевистская партия», международное общественное объединение «Национал-социалистическое общество» («НСО», «НС»), межрегиональное общественное объединение «Формат-18», украинская организация «Правый сектор», украинская организация «Тризуб имени Степана Бандеры» и ряд других.

Общими причинами возникновения радикальных политических группировок можно назвать неэффективную работу и непривлекательность политических партий и общественных объединений, отсутствие канализации молодежного протеста, неразвитость структур гражданского общества.

Устранение «правовых пробелов»

Возвращаясь к определению понятия «политическая деятельность», отметим, что данная правовая новация представляется весьма важной, поскольку в Законе Республики Беларусь «Об общественных объединениях» нет указания на случаи, когда вопреки уставным целям неполитическое общественное объединение осуществляет политическую деятельность. Между тем такая практика достаточно распространена: общественные объединения выступают контрагентами политических партий.

Представляется, что в данном случае политизированная деятельность либо является некой характерной спецификой общественного объединения, либо связана с невозможностью легализоваться в качестве политической партии. Политическая практика

показывает, что указанные структуры могут даже декларировать совместные цели и заявлять о политической «коалиции», не имея соответствующего правового статуса. Так, в период избирательной кампании в Палату представителей Национального Собрания Республики Беларусь 6 созыва была сформирована т.н. «правоцентристская коалиция», состоявшая из трех разнородных субъектов: зарегистрированной политической партии, зарегистрированного общественного объединения и оргкомитета политической партии. Кроме того, существует практика формирования партиями своих молодежных организаций на базе общественных объединений, которые, как правило, в дальнейшем регистрацию в Министерстве юстиции не проходят и действуют на правах оргкомитета общественного объединения.

В белорусском законодательстве легального определения понятия «политическая деятельность» нет. Так, в ст. 8 Закона Республики Беларусь от 05.10.1994 г. № 3266-ХІІ «О политических партиях» перечислены способы деятельности политических партий, к которым законодатель отнес разработку и пропаганду политических программ, обращений и заявлений, проведение съездов, конференций и иных собраний, участие в выборах, активизацию участия граждан в управлении государственными и общественными делами, в формировании представительных органов, а также воздействие в рамках законодательства иными способами на состояние общественного мнения [10]. Однако все перечисленные действия относятся только к одному субъекту – политическим партиям.

Несмотря на отсутствие в белорусском законодательстве понятия «политическая деятельность», в отдельных актах существуют перечни составов, которые ее подразумевают. В частности, нормы, частично схожие с российскими и позволяющие отнести деятельность других субъектов к политической, содержатся в Декрете Президента Республики Беларусь от 28.11.2003 г. № 24 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи». П. 4 указанного Декрета запрещает использование иностранной безвозмездной помощи для подготовки и проведения выборов, референдумов, отзыва депутата, члена Совета Республики, организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, забастовок, изготовления и распространения агитационных материалов, а также для проведения семинаров и других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения [11].

Отметим, что п. 6 ст. 2 ранее упомянутого Закона № 7-ФЗ под политической деятельностью понимает более узкий круг составов, к которым отнесены проведение политических акций и формирование общественного мнения. Российский законодатель (в отличие от белорусского) прямо не запрещает использования иностранной материальной помощи в политической деятельности, но при этом, согласно п. 10 ст. 13.1 указанного Закона, организация должна быть внесена в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Согласно подпункту 5 п. 1 ст. 24, материалы, издаваемые некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента и (или) распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

На наш взгляд, данное требование направлено на повышение политической культуры граждан, формирование общественного мнения и ориентирования российских некоммерческих организаций на внутреннее финансирование, что представляется крайне важным и в белорусских условиях.

Между тем в белорусском законодательстве содержится правовой пробел. Так, в ряде законов Республики Беларусь: Законе «О статусе военнослужащих», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О Вооруженных Силах Республики Беларусь», Кодексе Республики Беларусь об образовании, Трудовом Кодексе Республики Беларусь,

Кодексе Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей и других нормативных правовых актов – перечислены ограничения, связанные с деятельностью политических партий **и иных общественных объединений, преследующих политические цели**. Эти ограничения обусловлены ст. 36 Конституции, ч. 2 которой гласит, что судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели [12].

Однако в законодательстве не существует легального критерия для разграничения общественных объединений, преследующих и не преследующих политические цели. В Российской Федерации таким легальным критерием выступает участие в политической деятельности, как нами уже было указано выше.

Заключение

1. Ключевой проблемой для выявления вышеупомянутой категории организаций («иностранный агент») выступает наличие критерия разграничения политизированных и неполитизированных российских НКО. В настоящее время в белорусском законодательстве об общественных объединениях аналогичный критерий отсутствует, хотя понятие «иное общественное объединение, преследующее политические цели», активно используется.

2. Представляется возможным дополнить Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» нормами, аналогичными российским, перечислив составы действий, которые относятся к политической деятельности. А именно: независимо от целей и задач, указанных в учредительных документах, 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. Законодательное закрепление понятия политической деятельности позволит отграничить политизированные и неполитизированные общественные объединения. Представляется также допустимым изучить российскую практику правоприменения и в случае необходимости использовать данный критерий наряду с иностранным финансированием для отнесения общественного объединения к категории «иностранный агент» или аналогичной.

3. Опыт Российской Федерации показывает, что правовое регулирование деятельности общественных объединений играет при становлении партийной системы значительную роль, поскольку ограничивает нежелательное иностранное влияние. С политологической точки зрения добавление в законодательство таких понятий, как «иностранный агент», «нежелательная организация», «политическая деятельность», направлено на ряд позитивных изменений:

- ориентация организаций на поиск внутреннего финансирования;
- структурирование, дифференцирование гражданского общества;
- оздоровление гражданского общества, ограничение иностранного влияния;
- повышение правовой культуры населения;
- упорядочение практики взаимодействия политических партий и общественных объединений.

С учетом данных аспектов активная позиция законодателя позволяет позитивно влиять на архитектуру гражданского общества и моделировать его структуры.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. Указа Прези-

дента Респ. Беларусь от 24 янв. 2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

2. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 12 янв. 1996 г., № 7-ФЗ : в ред. Федер. закона от 19.12.2016 г. // КонсультантПлюс. Версия Проф. / ООО «ЮрСпектр». – М., 2017.

3. Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 окт. 1994 г., № 3254-ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.11.2013 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

4. О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 28 дек. 2012 г., № 272-ФЗ : в ред. Федер. закона от 23.05.2015 г. // КонсультантПлюс. Версия Проф. / ООО «ЮрСпектр». – М., 2017.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 30 декабря 2001 г., № 195-ФЗ : текст Кодекса по состоянию на 2 февраля 2017 г. // КонсультантПлюс. Версия Проф. / ООО «ЮрСпектр». – М., 2017.

6. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : 13 июня 1996 г., № 63-ФЗ : текст Кодекса по состоянию на 2 февраля 2017 г. // КонсультантПлюс : Версия Проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». – М., 2017.

7. Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации [Электронный ресурс] / Министерство юстиции Российской Федерации. – 2016. – Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>. – Дата доступа: 04.02.2017.

8. О противодействии экстремизму [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2007 г., № 203-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 26.10.2012 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

9. О противодействии экстремистской деятельности [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 25 июля 2002 г., № 114-ФЗ : в ред. Федер. закона от 23.11.2015 г. // КонсультантПлюс. Версия Проф. / ООО «ЮрСпектр». – М., 2017.

10. О политических партиях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 окт. 1994 г., № 3266-ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.11.2013 г. // КонсультантПлюс. Беларусь. / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

11. О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи [Электронный ресурс] : Декрет Президента Респ. Беларусь, 28 нояб. 2003 г., № 24 : в ред. Декрета Президента Респ. Беларусь от 16.01.2013 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

12. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 16.02.2017

Lazutkin A.V. Legal Regulation of the Activity of Public Associations as the Factor of Formation of the Party System in the Republic of Belarus

The article deals with some aspects of legal regulation of activity of public associations. A comparative legal analysis of the approach of the legislator in the Russian Federation and the Republic of Belarus is conducted. Such categories of nonprofit organizations as «foreign agent» and «undesirable organization», as well as subjects of extremist activity are analyzed according to Russian political and legal practices. A legislative consolidation of the concept of «political activity» as a criterion of differentiation of politicized public associations is offered to Belarusian legislation.