

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**  
**ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И**  
**ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

«24» мая 2016 г.

№ 3.1-05/1898

**Заключение**  
**по Федеральному закону**  
**"О внесении изменений в статью 8 Федерального закона**  
**"Об общественных объединениях" и статью 2 Федерального закона**  
**"О некоммерческих организациях"**

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству рассмотрел Федеральный закон "О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "Об общественных объединениях" и статью 2 Федерального закона "О некоммерческих организациях" (далее – Федеральный закон), принятый Государственной Думой 20 мая 2016 года, и отмечает следующее.

Проект названного Федерального закона (№ 1000884-6) был внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы Д.Ф.Вяткиным, В.Н.Плигиным, В.А.Понежевским, С.Н.Решульским и другими 19 февраля 2016 года, принят в первом чтении 20 апреля 2016 года, во втором и третьем – 20 мая 2016 года.

Федеральный закон направлен на уточнение понятия политической деятельности, используемого для определения некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

Федеральным законом уточняется понятие "политическая деятельность" с помощью использования трех критериев, а именно – сфер, целей и форм её осуществления.

Так, в Федеральном законе перечисляются сферы, в которых осуществляется политическая деятельность. К таким сферам, в частности, отнесены:

государственное строительство, защита основ конституционного строя Российской Федерации;

федеративное устройство Российской Федерации, защита суверенитета и обеспечение территориальной целостности Российской Федерации;

обеспечение законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, оборона страны, внешняя политика;

социально-экономическое и национальное развитие Российской Федерации;

развитие политической системы, деятельность государственных органов, органов местного самоуправления;

законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина.

Федеральным законом также уточняется цель осуществления такой деятельности, а именно – оказание влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия.

Предлагается также закрепить закрытый перечень форм политической деятельности некоммерческих организаций, а именно:

участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений;

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, их должностным лицам, а также иные действия,

оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов;

распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике;

формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований;

вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность;

финансирование указанной деятельности.

Из перечня сфер, деятельность в которых не может быть отнесена к политической деятельности, исключается деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

Федеральным законом также вносится дополнение в статью 8 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», в соответствии с которым устанавливается, что в общественной организации образуется единоличный исполнительный орган, а в случаях, предусмотренных законом или уставом, в общественной организации образуется коллегиальный исполнительный орган. Уставом общественной организации может быть предусмотрено, что образование и досрочное прекращение полномочий единоличного исполнительного органа относятся к компетенции постоянно действующего коллегиального руководящего органа общественной организации.

Следует отметить, что положения пункта 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в действующей редакции) были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 8 апреля 2014 года № 10-П).

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации при определении понятий "политическая деятельность", "политическая акция"

отметил, что их формы могут быть самыми разнообразными: помимо собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования политические акции могут выражаться в предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума, в публичных обращениях к органам государственной власти, в распространении, в том числе с использованием современных информационных технологий, своих оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики, а также в других действиях, исчерпывающее законодательное установление перечня которых невозможно. При отнесении тех или иных мероприятий, к организации и проведению которых причастны некоммерческие организации, к политическим акциям, подпадающим под действие указанных законоположений, принципиальное значение должны иметь их направленность на воздействие - непосредственное или путем формирования общественного мнения - на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику, а также нацеленность на публичный резонанс и привлечение внимания со стороны государственного аппарата и (или) гражданского общества.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что конституирующим признаком понятия "политическая деятельность" является направленность на воздействие - непосредственное или путем формирования общественного мнения - на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации подтверждением такой направленности, то есть наличия намерений участвовать в политической деятельности на территории Российской Федерации могут быть учредительные, программные и иные официальные документы некоммерческой организации, публичные выступления ее руководителей (должностных лиц), содержащие призывы к принятию, изменению или отмене тех или иных государственных решений, уведомления о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования, направленные данной некоммерческой организацией в орган

исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, подготовка и выдвижение законодательных инициатив, а также другие проявления социальной активности, объективно свидетельствующие о ее желании заниматься организацией и проведением политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что для того чтобы определить деятельность как политическую, необходимо фактическое подтверждение того, что целью данной деятельности является непосредственное, или путем формирования общественного мнения, воздействие на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику.

Если проанализировать все формы политической деятельности, указанные в Федеральном законе, то можно констатировать, что все они отвечают указанному критерию, а именно непосредственно или путем формирования общественного мнения способны оказывать воздействие на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику. Необходимо указать, что критерии, сформулированные в Федеральном законе, согласуются с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации. При этом перечисление в Федеральном законе критериев политической деятельности некоммерческой организации в виде закрытого перечня отражает одну из современных тенденций развития права, а именно: конкретизацию норм права, так как закрепление четкого перечня сфер, целей и форм политической деятельности некоммерческой организации позволяет сузить данное понятие.

Что касается сфер политической деятельности некоммерческих организаций, обозначенных в Федеральном законе, то здесь необходимо отметить, что круг названных сфер в полной мере согласуется с понятием "национальных интересов Российской Федерации", закрепленном в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии

национальной безопасности Российской Федерации»), в пункте 30 которой указано, что национальными интересами на долгосрочную перспективу, в том числе, являются: укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации; укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества.

Таким образом, критерии политической деятельности некоммерческой организации, указанные в Федеральном законе, согласуются с существующей правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, отвечают требованиям формальной определенности и находятся в системной взаимосвязи с нормами законодательства Российской Федерации.

Следует отметить, что при рассмотрении в Государственной Думе во втором чтении проекта Федерального закона его текст был частично уточнен. В частности, исключено допущение того, что деятельность в иных сферах (в частности, в области науки, культуры, искусства), отличных от политической деятельности некоммерческих организаций, также может быть отнесена к политической в случаях, если она осуществляется с целью осуществления политической деятельности и выходит за пределы (рамки) соответствующей области деятельности.

Правовые последствия принятия Федерального закона заключаются в уточнении понятия политической деятельности, используемого для определения некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

Федеральный закон в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» вступит в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

В соответствии с пунктом "а"<sup>1</sup> части 1 статьи 27 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Комитетом проведена антикоррупционная экспертиза Федерального закона. Коррупциогенные факторы не выявлены.

Федеральный закон соответствует Конституции Российской Федерации и согласуется с системой федерального законодательства.

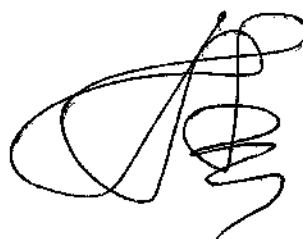
Следует отметить, что членом Совета Федерации А.А. Клишасом были внесены в Государственную Думу одиннадцать поправок к проекту рассматриваемого Федерального закона, которые были приняты.

Федеральный закон принят в соответствии с пунктами "в" и "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации по вопросам ведения Российской Федерации.

Федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации, так как не затрагивает вопросы, предусмотренные статьей 106 Конституции Российской Федерации.

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству рекомендует Совету Федерации рассмотреть Федеральный закон "О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "Об общественных объединениях" и статью 2 Федерального закона "О некоммерческих организациях" и одобрить его.

Председатель Комитета



А.А. Клишас