

УДК 347.471

DOI: 10.26140/bg23-2019-0804-0076

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ СДЕРЖИВАНИЯ ДЕСТРУКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИИ

© 2019

Ежов Дмитрий Александрович, кандидат политических наук, доцент,
доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций

Финансовый университет при Правительстве РФ

(125993, Россия, Москва, Ленинградский проспект, 49, e-mail: president@lenta.ru)

Аннотация. В статье обобщаются правовые механизмы сдерживания деструктивной активности экологических организаций в России путем анализа норм действующего российского законодательства в сфере регулирования деятельности на территории Российской Федерации некоммерческих организаций – иностранных агентов. Актуальность обращения к выбранной проблематике обусловлена фактом значительного удельного веса экологических организаций в общем числе организаций, включенных в реестр иностранных агентов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Объектно-предметная область исследования представляется в виде деятельности экологических организаций как субъекта права и политической активности, а также законодательных способов ограничения ее деструктивных проявлений и последствий в контексте применения соответствующих норм в интересах обеспечения стратегической стабильности российского государства. Отдельное внимание уделено обоснованию правомерности и корректности употребления термина «иностранный агент» по отношению к некоммерческим организациям, получающим финансирование из-за рубежа. В статье уточняется, что экологические организации являются субъектом политической деятельности на основе определений действующего законодательства и двойственности, характеризующей их непосредственную работу на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: экологические организации, некоммерческие организации, неправительственные организации, международные неправительственные организации, иностранный агент, деструктивная деятельность, политическая деятельность.

TO THE ISSUE OF EFFECTIVENESS OF LEGAL MECHANISMS FOR DETERRENT OF DESTRUCTIVE ACTIVITY OF ECOLOGICAL ORGANIZATIONS IN RUSSIA

© 2019

Ezhov Dmitriy Aleksandrovich, candidate of political sciences, associate professor, associate professor
of the Political Science and Mass Communications Department

Financial University under the Government of the Russian Federation

(125993, Russia, Moscow, Leningradsky ave, 49, e-mail: president@lenta.ru)

Abstract. The article summarizes the legal mechanisms to deter the destructive activity of environmental organizations in Russia by analyzing the norms of the current Russian legislation in the field of regulation of the activities of non-profit organizations - foreign agents in the territory of the Russian Federation. The relevance of addressing the selected issues is due to the fact of a significant proportion of environmental organizations in the total number of organizations included in the register of foreign agents in accordance with the legislation of the Russian Federation. The object-subject area of research is represented in the form of the activities of environmental organizations as a subject of law and political activity, and legislative ways to limit its destructive manifestations and consequences in the context of the application of relevant norms in the interests of ensuring the strategic stability of the Russian state. Special attention is paid to the justification and correctness of the use of the term “foreign agent” in relation to non-profit organizations receiving funding from abroad. The article states that environmental organizations are the subject of political activity on the basis of the definitions of current legislation and the duality characterizing their direct work on the territory of the Russian Federation.

Keywords: environmental organizations, non-profit organizations, non-governmental organizations, international non-governmental organizations, foreign agent, destructive activities, political activities.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Деструктивная сторона деятельности экологических организаций в России сводится к противодействию реализации инфраструктурных проектов, в стратегически значимых отраслях промышленности, в том числе, горнодобывающей, нефтегазовой и металлургической, посредством применения протестных технологий. Органами государственной власти за последние годы предпринят комплекс мер в области совершенствования законодательной базы, направленных на сдерживание протестной активности и, в частности, экологических протестов, являющихся одним из видов протестной активности и инициируемых в интересах иностранных государств. Выбранная для исследования проблема имеет научно-практическую значимость в части выработки адекватной оценки эффективности действующих правовых механизмов сдерживания деструктивной деятельности экологических организаций в России, преимущественно квалифицируемых в качестве «иностранных агентов».

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых обосновывается автор; выделение неразрешенных ранее частей общей проблемы. В научной литературе достаточно широко исследованы вопросы функ-

ционирования «иностранных агентов», что является логическим следствием введения соответствующего термина на законодательном уровне. Исследование базируется на трудах, посвященных анализу дискуссионных вопросов в области правовой семантики термина «иностранный агент» [1], а также правовой регламентации деятельности иностранных агентов в российской [1] и зарубежной [2] юридической практике. Однако непосредственно правовые механизмы сдерживания деструктивной деятельности соответствующего субъекта права, в том числе, и в виде экологических организаций, на сегодняшний день не получают должного объективного освещения в науке.

Формирование целей статьи (постановка задания). Цель статьи заключается в обобщении правовых механизмов сдерживания протестной активности экологических организаций в России как проявления их деструктивной деятельности и достигается посредством анализа норм действующего российского законодательства, регламентирующих соответствующую сферу, интерпретируемого в качестве исследовательской задачи. В качестве объекта исследования определяется деятельность экологических организаций как субъекта права и политической активности, а непосредственным предметом исследовательского внимания выступает со-

вокупность законодательных механизмов противодействия ее деструктивным проявлениям и потенциальным последствиям. В своих суждениях автор отталкивается от гипотезы, заключающейся в том, что действенным механизмом правового регулирования деструктивной деятельности экологических организаций в России является комплекс норм, ограничивающий деятельность иностранных некоммерческих организаций на территории Российской Федерации, существующих за счет зарубежных источников финансирования. Это обусловлено приоритетом внешнего фактора в непосредственной активности экологических организаций, проявляющегося на фоне политизации их риторики.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Деятельность экологических организаций в России институционализирована в формах некоммерческих организаций (далее - НКО) и неправительственных организаций (далее - НПО). Так как оба эти термина будут использоваться в тексте статьи в дальнейшем. В соответствии с Гражданским кодексом РФ НКО признается юридическое лицо, не имеющее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющее полученную прибыль между участниками, но могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и, если это соответствует таким целям. НПО является юридическим лицом, созданным частными лицами и (или) общественными организациями без участия официальных (правительственных) институтов и осуществляющее свою деятельность на основании устава и на собственные средства, формируемые из взносов ее членов, а также частных и корпоративных пожертвований, частных и государственных грантов, заказов на выполнение работ в сфере компетенции НПО. Отдельно можно также говорить о функционировании международных неправительственных организаций (МНПО) - международных организаций, не учрежденных на основании межправительственного соглашения, созданные частными лицами и (или) национальными (и (или) международными НПО) в целях содействия политическому, экономическому, научно-техническому, культурному, гуманитарному международному сотрудничеству.

В 2012 году был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее – ФЗ «Об иностранных агентах»), направленный на урегулирование деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности. Законодательство предусматривает самостоятельную регистрацию финансируемых из-за рубежа политических некоммерческих организаций в качестве «иностранных агентов» и ведение реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Юридическая семантика терминов, фигурирующих в указанном федеральном законе, нередко становится предметом исследований, ознакомление с содержанием которых создает почву для научной дискуссии. Так, Е.С. Луценко полагает, что правовая конструкция «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» нарушает принцип правовой определенности, предполагающий определенность, ясность и недвусмысленность изложения, правовых норм, в связи с чем термин «иностранный агент» используется некорректно, понятия «иностранный источник» и «получение денежных средств и иного имущества» требуют уточнения, а понятие «политическая деятельность», представленное в законе, является чрезмерно широким, Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8. № 4(29)

что ведет к отождествлению политической и общественной деятельности [1, с. 113-114]. При этом упомянутый автор указывает на факт вмешательства в деятельность НКО, которое не является необходимым в демократическом обществе, поскольку «действующее определение понятия «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» дает широкий простор для толкования закона, и, как следствие, произвольного административного усмотрения» [1, с. 113-114]. Считая приведенную позицию, заключающуюся в том, что вмешательство в деятельность НКО не может быть признано необходимым в демократическом обществе, политически односторонней по причине того, что она не учитывает международную практики, в качестве контраргумента приведем тот факт, что понятие «иностранный агент» встречается в законодательстве и других государств. Например, в США правовое регулирование деятельности НКО, а также формой контроля НКО со стороны государства осуществляется посредством Закона США «О регистрации иностранных агентов» (FARA), цели и принципы которого схожи с его российским аналогом. Подробный компаративный анализ двух законов в диахроническом аспекте проведен А.И. Анастасовым и Е.С. Дергуновой, считающих, что указанные нормативные правовые акты «подразумевают сходную систему прав и обязанностей в воздействии на государство и общество путем продвижения интересов определенных субъектов. Данные законы разработаны с целью защиты государств от неконтролируемого внешнего влияния на собственный суверенитет и укрепления национальной безопасности, а также защиту прав и основных свобод собственных граждан» [2, с. 91].

Касаемо восприятия фигурирующего в законе понятия «политическая деятельность» как достаточно широкого для адекватной трактовки, поясним, что в ФЗ «Об иностранных агентах» оговаривается, что «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» [3]. Более того, в 2016 года понятие «политическая деятельность» было уточнено на законодательном уровне в результате принятия Федерального закона «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях». В Федеральном законе прямо устанавливаются цели, формы и сферы деятельности, совокупность которых необходима для признания ее политической. В частности, указанная деятельность может осуществляться в следующих формах: «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; ...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 государственным органами решениях и проводимой ими политике...» [4].

В довершение ко всему изложенному выше упомянем Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08.04.2014 г. N 10-П, признавшее законность регистрации в качестве иностранных агентов тех некоммерческих организаций, которые занимаются по-

литической деятельностью и получают финансирование из-за рубежа. В частности, Конституционный суд указал, что «соответствующие нормы Федеральных законов «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях» призваны обеспечить прозрачность деятельности НКО, которые финансируются из иностранных источников и участвуют в политической деятельности на территории России. ... По мнению Суда, получение иностранного финансирования российскими НКО само по себе не ставит под сомнение их лояльность по отношению к государству. Однако политическая деятельность таких НКО со всей очевидностью затрагивает публично-правовые интересы, а также права и свободы конкретных граждан, так как связана с воздействием на принимаемые государством решения» [5].

Приведенные положения являются значимыми по причине всеобъемлющего использования экологическими организациями, представляющими предметно-объектную область нашего научного интереса, совокупности форм политической деятельности, закрепленной в федеральном законодательстве. За время действия ФЗ «Об иностранных агентах» в реестр «иноагентов» попало несколько десятков экологических организаций, так как их деятельность имеет двойное трактование. Согласно данным доклада «Экозащита и эконападение: политические экологи в России и мире», обнародованным в мае 2018 года, «они занимались широким кругом вопросов, связанных «с правом на здоровую окружающую среду»: проводили оценку экологического воздействия новых девелоперских проектов, привлекал внимание общества к экологическим проблемам, боролись с коррупцией в природоохранной сфере или оказывали правовую помощь пострадавшим в результате аварий в промышленности и атомной отрасли, то есть напрямую вмешивались в вопросы государственной политики в сфере развития промышленного производства и инфраструктуры [6]. Подтверждение деструктивной деятельности экологических организаций можно найти в научной литературе. Так, Е.В. Матвеева в своем исследовании подчеркивает двойственность их деятельности; с ее точки зрения, с одной стороны, в общественном сознании экологические организации ассоциируются с широко известными достижениями в деле окружающей среды, с другой – действуют в интересах политической элиты стран Европы и США [7, с. 83]. Здесь нужно пояснить, что речь идет о крупных международных неправительственных организациях (наподобие Гринпис), но следует понимать, что и иные российские экологические организации-иноагенты по сути преследуют те же цели.

Выводы исследования и перспективы дальнейших изысканий данного направления. Согласно имеющимся данным, многие руководители иностранных экологических НКО считают ФЗ «Об иностранных агентах» «катастрофой» для экологических организаций в России [6]. Некоторые ученые, изучающие законодательную и правоприменительную практику в отношении деятельности общественных объединений экологической направленности, видят необходимость в конкретизации понятия «политическая деятельность» на законодательном уровне, сведя ее к борьбе за власть, и разграничив понятия «политическая деятельность» и «политическое участие» [8, с. 48], а отдельные исследователи и вовсе называют российское законодательство по отношению к неправительственным организациям экологической направленности «репрессивным» [9]. Несмотря на это, полагаем, что нормы действующего законодательства являются действенным и адекватным ограничителем деструктивной деятельности экологических организаций, получающих финансирование из-за рубежа, применяются в интересах обеспечения стратегической стабильности российского государства, и представляются обоснованными. Между тем, исследовательские перспективы могут сводиться к разработке предложений, направленных на дальнейшее совершенствование законодательства в

соответствующей области.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Луценко Е.С. Категория «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» в российском законодательстве // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2018. № 2 (93). С. 111-114.
2. Анастасов А.И., Дергунова Е.С. Компаративный анализ законов РФ «Об иностранных агентах» и США «О регистрации иностранных агентов» (FARA) // *Журнал исторических, политологических и международных исследований*. 2017. № 1 (60). С. 85-92.
3. Федеральный закон от 20.07.2012 г. N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный закон от 02.06.2016 г. N 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» // СПС КонсультантПлюс.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 N 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в РФ, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СПС КонсультантПлюс.
6. Экозащита и эконападение: политические экологи в России и мире. Технологии экологического противодействия реализации крупных современных инфраструктурных проектов в России // [Электронный ресурс] http://miheev-politolog.ru/wp-content/uploads/2018/05/ecology_sm.pdf
7. Матвеева Е.В. Неофициальная сторона деятельности неправительственных экологических организаций // *Вестник Поволжской академии государственной службы*. 2011. № 1. С. 82-88.
8. Гаврилова А.В., Боголюбов Е.А. Дискуссионные вопросы применения законодательной и правоприменительной практики в отношении деятельности общественных объединений экологической направленности // *Известия Юго-западного государственного университета*. Серия: История и право. 2017. № 4 (25). С. 44-51.
9. Тулаева С., Тысячнюк М., Хенри Л. Стратегии экологических НПО в контексте принятия закона об иностранных агентах: игры с формальностью // *Laboratorium: журнал социальных исследований*. 2017. № 3. С. 18-43.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету (2019).

Статья поступила в редакцию 27.08.2019

Статья принята к публикации 27.11.2019