

---

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

---

УДК 342.97

*В.Э. Волков\**

### ПОЛИТИЧЕСКАЯ И НАУЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ИНФОРМАЦИОННОМ КОНТЕКСТЕ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ»

В статье рассматривается проблема определения границ научной и политической деятельности в условиях реализации положений Федерального закона «О некоммерческих организациях», устанавливающих ограничения для организаций, выполняющих функции иностранных агентов. Автор на основании опыта экспертной деятельности анализирует современную правотворческую практику в сфере отграничения науки от политического влияния. В результате автор приходит к выводу о существенном значении информационного аспекта научной деятельности для определения ее политического значения. Цель массового распространения научной информации среди лиц, не обладающих специальными знаниями для критического анализа представленной информации, свидетельствует о выходе за пределы научной деятельности и может быть реализована в политической борьбе на стадии формировании публичной повестки.

**Ключевые слова:** политическая деятельность, иностранный агент, научная деятельность, общественное объединение, некоммерческая организация, информация.

Юридическая регламентация политической деятельности обоснованно считается одним из важнейших направлений современного правотворчества. Политика как сфера деятельности, связанная с завоеванием, удержанием и использованием власти

---

\* © Волков В.Э., 2015

*Волков Владислав Эдуардович* (volkov@ikafedra.com), кафедра государственного и административного права, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

[1, с. 206], неизбежно затрагивает интересы практически каждого гражданина современного государства. А ее тесная связь с распределением материальных благ обуславливает повышенный интерес к политической деятельности представителей наиболее экономически активных слоев населения. Внимание к сфере политических отношений со стороны многообразных субъектов, имеющих разные, зачастую противоположные интересы, не способствует быстрой и безболезненной гармонизации правовых норм, задающих правила политической игры. Объективная сложность определения границ допустимого поведения в сфере публично-правовых отношений в полной мере проявилась при формировании модели политической деятельности в законодательстве о некоммерческих организациях.

Понятие «политическая деятельность» впервые получило нормативное определение в Федеральном законе от 20 июня 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» [2]. Статья 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ [3] была дополнена частью 6, согласно которой «некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, 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».

Однако правовая регламентация столь подвижного и изменчивого явления как политическая деятельность вряд ли могла оказаться удачной только благодаря единственному определению. Правоприменительная практика и экспертная активность научного сообщества быстро продемонстрировали ограничения, присущие нормативной интерпретации политической деятельности. Она оказалась чрезмерно широкой, потенциально вмещающей в себя практически любую общественную проблему, что необоснованно ограничивало возможности добросовестных участников социально-ориентированной деятельности, не способных повлиять на политику государства в интересах зарубежных кураторов. По справедливому замечанию профессора, заведующего кафедрой публичной политики НИУ – ВШЭ Н. Беляевой, политическим мог быть объявлен любой вопрос в конкретном контексте властеотношений, а именно – такой вопрос, который в конкретном месте и времени приобретал важное значение для большого количества людей, затрагивал их интересы, требовал коллективных публичных решений [4]. Реакцией на выявленные несовершенства законодательного определения политической деятельности стала правовая позиция Конституционного Суда, выраженная в Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П [5]. Она предусматривает, что осуществление некоммерческой организацией деятельности в таких областях, как наука, культура, искусство, здравоохранение, профилактика и охрана здоровья граждан, социальная поддержка и защита граждан, защита материнства и детства, социальная поддержка инвалидов, пропаганда здорового образа жизни, физическая культура и спорт, защита растительного и животного мира, благотворительность, а также содействие благотворительности и добровольчество, не относится к политической деятельности, занятие которой может служить основанием для признания такой организации выполняющей функции иностранного агента, – даже если она имеет целью воздействие на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику,

но при условии, что эти цели не выходят за пределы (рамки) соответствующей области деятельности.

Благотворное значение приведенной позиции Конституционного Суда трудно переоценить. В частности, она избавила многочисленные научные организации, получающие зарубежное финансирование, от обязанности регистрации в качестве иностранного агента и соответствующих правовых ограничений. Однако очевидный позитивный потенциал позиции Суда не может сам по себе решить все проблемы отграничения политической деятельности от иных видов активности в смежных областях. Заданный в Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П критерий научной неполитической деятельности – отсутствие у некоммерческой организации цели выхода за пределы науки – требует осмысления в контексте реальной исследовательской практики.

Нормативное определение научной деятельности дано в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ [6]. Согласно статье 2, научная (научно-исследовательская) деятельность (далее – научная деятельность) – деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе:

– фундаментальные научные исследования – экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;

– прикладные научные исследования – исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач;

– поисковые научные исследования – исследования, направленные на получение новых знаний в целях их последующего практического применения (ориентированные научные исследования) и (или) на применение новых знаний (прикладные научные исследования) и проводимые путем выполнения научно-исследовательских работ. Таким образом, обязательным признаком научной деятельности и научного результата является новизна полученных знаний или решений.

Нормативная концепция научной деятельности, заданная Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», не является самостоятельной, исключающей внешнюю оценку научного результата. Она предполагает вывод нового знания или решения за пределы исследования и анализ его новизны представителями научного сообщества. В этом контексте критическое значение для отграничения научной деятельности от сферы политического участия имеет информационный аспект, состоящий в масштабе распространения научных знаний.

Как правило, научный результат распространяется в определенной форме. Рассчитанные на внимание научного сообщества работы публикуются в журналах специализированных публикаций, коллективных или монографических изданиях. При этом круг научных изданий не может быть безграничным. Полноценная оценка научной новизны требует привлечения значительных интеллектуальных ресурсов. Их относительная редкость объективно затрудняет проверку и распространение трудов, научный характер которых признан исследовательским сообществом. При этом оценка новизны знаний со стороны субъектов, не обладающих научной квалификацией, не имеет значения.

Эти обстоятельства должны учитываться при определении политического характера научной деятельности. Цель максимально широкого распространения результатов исследований в среде неподготовленных потребителей информации вряд ли говорит

о намерении автора (издателя) остаться в пределах науки и исключительно академической дискуссии. Отсутствие ограничений целевой аудитории скорее свидетельствует о намерении автора (издателя) распространить влияние работы на максимально широкий круг граждан, не ограничивая круг потребителей информации академическим сообществом, способным адекватно оценить ее научный характер и новизну изложенных в них знаний. При этом новизна знаний или решений в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ должна быть обязательным признаком научного результата.

Зачастую сами по себе названия изданий, имеющих научный характер, но рассчитанных на неподготовленную аудиторию, также могут свидетельствовать о политических целях их распространителей. Например, автор участвовал в подготовке экспертного заключения в отношении научного издания «Гендер для «чайников» («чайник» – сленговое название профана или начинающего в каком-либо деле), само по себе название которого убедительно говорило в пользу его направленности на массовое распространение информации среди лиц, не обладающих специальными знаниями для критического анализа представленной информации на основе научной методологии. Цели распространения подобных изданий, очевидно, выходят за пределы исключительно научной деятельности и могут состоять в формировании общественного мнения в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой государственной политики.

Вместе с тем при определении степени влияния издания на политические отношения должно учитываться не только формальное определение его аудитории автором, но и контекст фактического распространения, который может быть образован презентацией и распространением изданий на специально организованных мероприятиях в редакциях средств массовой информации, учебных заведениях, общественно-политических организациях, открытых для неопределенного круга лиц независимо от уровня их академической подготовки. Цели, преследуемые распространителями таких изданий, также вряд ли являются исключительно научными и с учетом содержания текстов могут состоять в формировании общественного мнения для воздействия на деятельность органов публичной власти.

При этом научное содержание деятельности не исключает политического влияния ее результатов. Неюридический и факультативный для государственных органов характер результатов научной работы не препятствует их использованию в политическом процессе для формирования представления об общественных проблемах и создания таким образом определения идеологической повестки политического процесса. В политологической литературе отмечается, что центральное место в ходе построения публичной повестки занимает определение общественных проблем, требующих преодоления в процессе принятия государственных решений. В свою очередь, общественно-политические проблемы понимаются в современной политологии как нереализованные потребности, ценности или возможности для позитивных изменений, которые могут быть достигнуты путем политических действий [7, с. 235].

Таким образом, для квалификации деятельности как выходящей за пределы науки и способной влиять на политические отношения требуется по крайней мере сочетание двух обстоятельств:

- установленная на основе анализа содержания работ или контекста их распространения цель массового распространения научной информации среди лиц, не являющихся специалистами в какой-либо области научных знаний;
- наличие в научных работах фрагментов, формулирующих общественно-политические проблемы, для решения которых требуется изменение государственной политики.

Сочетание перечисленных обстоятельств свидетельствует о возможности использования научных результатов для формирования общественного мнения в целях воздействия на государственную политику на стадиях формирования публичной повестки и выбора проектов государственного решения, что предопределяет их политический характер в смысле, приданном этому термину Федеральным законом «О некоммерческих организациях».

### **Библиографический список**

1. Современный словарь по общественным наукам / под ред. Ш.Г. Данильяна. М.: ИНФРА-М, 2013. 314 с.
2. Собрание законодательства РФ. 2012. 23 июля. № 30. Ст. 4172.
3. Собрание законодательства РФ. 1996. 15 января. № 3. Ст. 145.
4. Политико-правовая экспертиза применимости понятия «политическая деятельность» к функционированию общественных объединений в Российской Федерации. URL: [www.memo.ru/uploads/files/1002.pdf](http://www.memo.ru/uploads/files/1002.pdf) (дата обращения: 01.05.2015).
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 № 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 Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда “Костромской центр поддержки общественных инициатив”, граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Собрание законодательства РФ. 2014. 21 апреля. № 16. Ст. 1921.
6. Собрание законодательства РФ. 1996. 26 августа. № 35. Ст. 4137.
7. Дегтярев А.А. Принятие политических решений: учебное пособие. М.: КДУ, 2004. 416 с.

### **References**

1. Modern dictionary of social sciences. Shch.G. Danilyan (Ed.). M., INFRA-M, 2013, 314 p. [in Russian].
2. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 2012, 23 July, no. 30, Article 4172 [in Russian].
3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 1996, 15 January, no. 3, Article 145 [in Russian].
4. Political and legal examination of applicability of the concept of «political activity» to the functioning of public associations in the Russian Federation. Retrieved from: [www.memo.ru/uploads/files/1002.pdf](http://www.memo.ru/uploads/files/1002.pdf) (accessed 01.05.2015).
5. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 8 April, 2014 № 10-P «On the case of check of constitutionality of provisions of Art. 2, para. 6 and Art. 32, para. 7 of the Federal Law “On noncommercial organizations”, Art. 29, para. 6 of the Federal Law “Concerning Social Associations” and Art. 19.34, para. 1 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation» in connection with the complaint of Human Rights Commissioner for the Russian Federation, Fond “Kostroma support center of public initiatives”, citizens L.G. Kuz'mina, S.M. Smirensky and V.P. Yukechev». *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 2014, 21 April, no. 16, Article 1921 [in Russian].
6. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 1996, 26 August, no. 35, Article 4137 [in Russian].
7. Degtyarev A.A. Political decision-making: training manual. M., KDU, 2004, 416 p. [in Russian].

**POLITICAL AND SCIENTIFIC ACTIVITIES  
IN THE CONTEXT OF INFORMATION:  
PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL LAW  
«ON NONCOMMERCIAL ORGANIZATIONS»**

In the article the problem of determining the boundaries of scientific and political activity in conditions of implementation of the Federal Law «On noncommercial organizations» that establishes restrictions for organizations that carry out functions of foreign agents is observed. The author on the basis of expert estimate analyzes the current law-making activity in the sphere of practice of separating science from political influence. As a result, the author concludes that information aspect of scientific activity plays a crucial role in the determination of its political meaning. The purpose of mass dissemination of scientific information among people who do not have specialized knowledge to critically analyze the information understood as going beyond the scientific work and participation in the political struggle at the stage of formation of public agenda.

**Key words:** political activity, foreign agent, scientific activity, public association, noncommercial organization, information.

---

\* *Volkov Vladislav Eduardovich* (volkov@ikafedra.com), Department of State and Administrative Law, Samara State University, 1, Acad. Pavlov Street, Samara, 443011, Russian Federation.