



Правовые аспекты государственного управления

УДК 323.2

А.С. Ратников

НОРМАТИВНАЯ БАЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ КУЛЬТУРНЫХ ФОНДОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

РАТНИКОВ Алексей Сергеевич – аспирант Санкт-Петербургского государственного университета.

Россия, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9
e-mail: logie@mail.ru

Статья посвящена проблемам нормативно-правового регулирования деятельности некоммерческих организаций в современной России, в частности международных культурных фондов. Основная задача – определение статуса международных культурных фондов как субъектов культурной политики, а также фиксация новейших законодательных изменений, касающихся их деятельности. Рассмотрен широкий круг нормативно-правовых документов, на основании которых в настоящее время некоммерческие организации ведут свою деятельность на территории России. Подробно анализируется политико-юридический статус так называемых «иностранных агентов», так как введение в правоприменительную практику данного понятия существенно повлияло на изменение статуса и характера финансирования некоммерческих организаций.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФОНДЫ; КУЛЬТУРА; КУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА; НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ.

В последнее время деятельность международных фондов стала объектом повышенного внимания исполнительных и законодательных органов российской федеральной власти и вызвала общественную дискуссию.

Целью статьи является описание нормативной базы деятельности международных культурных фондов в современной России. Объект нашего исследования – законы РФ, регулирующие деятельность международных культурных фондов и других некоммерческих организаций (НКО). Рассмотрим процесс изменения законодательной базы деятельности международных культурных фондов на территории РФ, а также новейшие изменения в законотворческом процессе, внесшие существенные изменения в структуру и характер финансирования фондов.

Деятельность международных культурных фондов в современной России имеет ряд особенностей по сравнению с деятельностью культурных фондов, учредителями которых являются организации и/или граждане Российской Федерации. Однако общие принципы деятельности таких фондов лежат в плоскости национального законодательства, регулирующего деятельность «третьего сектора» в целом и НКО в частности [8, с. 12–14].

В Конституции РФ [1], основном законе государства, закреплена основа (фундамент) законодательного обеспечения права «третьего сектора» на участие в решении государством проблем, связанных с целями деятельности НКО. Согласно ее нормам, Россия – социальное государство, политика которого направле-



на на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Каждый имеет право на объединение. Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Нормы Конституции конкретизируются и раскрываются в федеральных законах. Основными федеральными законами, устанавливающими правовые основы взаимодействия, являются законы:

- «О некоммерческих организациях» [6],
- «Об общественных объединениях» [7],
- «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [3].

Кроме того, нормы, регламентирующие взаимодействие власти и НКО, содержатся в специальных законах, регулирующих отдельные сферы общественной жизни, виды деятельности или деятельность отдельных видов организаций, и в актах отдельных федеральных органов власти (правительства, министерства, ведомства и т. п.), а также в Гражданском кодексе РФ [2].

Так, законодательством РФ определено, что фонд – это не имеющая членства НКО, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели (статья 7 закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, статья 118 ГК РФ).

Однако нельзя сказать, что нормативно-правовая база деятельности НКО в целом и международных культурных фондов в частности определяется только федеральным законодательством.

В субъектах РФ и отдельных муниципальных образованиях также принято достаточно много нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы взаимодействия власти и НКО. Эти акты либо целиком посвящены регулированию данного процесса, как, например, Закон г. Москвы от 12 июля 2006 г. № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» [4], либо

содержат отдельные нормы, связанные с ним. Конечно же, большая часть таких актов предусматривает взаимодействие с НКО в формах, уже названных в нормативно-правовых актах федерального уровня. Значительное число их регламентирует вопросы создания и деятельности общественных консультационных советов при исполнительных органах власти субъектов РФ и органах местного самоуправления, проведения совместных мероприятий, включая ярмарки программ и проектов НКО, предоставления налоговых льгот, выделения грантов или социальных заказов и др. Но в регионах могут предусматриваться и вводиться и новые формы взаимодействия.

Действующее законодательство различает некоммерческие фонды, порядок деятельности которых регулируется ФЗ «О некоммерческих организациях», и общественные фонды, на которые распространяется действие ФЗ «Об общественных объединениях». Кроме того, порядок создания и деятельности фондов регулируется ГК РФ, а также законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ и другими специальными законами.

Понятие «иностранная некоммерческая неправительственная организация» в российском законодательстве используется применительно к НКО, которые созданы за пределами России в соответствии с законами иностранного государства и учредителями (участниками) которых не являются государственные органы. Иностранные НКО могут действовать на территории России через свои структурные подразделения (отделения, филиалы, представительства) [9]. До недавнего времени российское законодательство было достаточно либеральным по отношению к деятельности международных фондов в России, однако эта политика была пересмотрена в связи с принятием так называемого «акта об иностранных агентах».

Так, 3 июля 2012 года Государственная дума приняла поправки к закону «О некоммерческих организациях» [5]. В соответствии с этим законом статус иностранного агента получили НКО:

- занимающиеся «политической деятельностью» на территории России («к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здраво-

охранения, 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 животного и растительного мира, благотворительная деятельность»);

- получающие «денежные средства и иное имущество от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства».

При этом понятие «иностранный агент» не распространяется:

- на иностранцев, работающих в составе Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты и других бизнес-объединений;

- зарегистрированные религиозные организации;

- госкорпорации и госкомпании, а также на НКО, созданные ими.

Согласно закону, иностранные агенты должны регистрироваться как таковые в Министерстве юстиции и указывать свой статус во всех публикациях в СМИ и Интернете.

Отметим, что указанные поправки вызвали широкий общественный резонанс как в российском обществе, так и среди международного сообщества [10]. При этом неоднократно отмечалась дискриминационная сущность этого закона. Однако в рамках настоящей статьи мы не ставим перед собой задачи каким-то образом комментировать действия законодателя.

Единственное, что необходимо здесь отметить: с принятием указанных изменений важной частью нормативно-правового регулирования деятельности международных культурных фондов в России является их обязанность представлять ежегодную информацию в территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации (в том случае, если они получают «денежные средства и иное имущество от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Пункт 3 статьи 32 закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ устанавливает обязанность некоммерческих фондов представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, персональном составе

руководящих органов, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, а НКО, выполняющие функции иностранного агента, также и аудиторское заключение.

При этом в документах, представляемых НКО, выполняющими функции иностранного агента, должны содержаться сведения о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, полученных от иностранных источников, и об их фактическом расходовании и использовании. Формы представления указанных документов (за исключением аудиторского заключения) и сроки их представления с учетом сроков, предусмотренных абзацем 2 пункта 3 статьи 32 данного закона, определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, представляют в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, персональном составе руководящих органов, один раз в полгода, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, — ежеквартально, аудиторское заключение — ежегодно.

Кроме того, фонды, соответствующие вышеуказанному пункту, обязаны ежегодно размещать в сети Интернет или предоставлять средствам массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в Управление.

Еще одна ежегодная обязанность фондов установлена абзацем 2 пункта 2 статьи 118 ГК РФ и абзацем 2 пункта 2 статьи 7 закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, а именно: публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Таким образом, общие принципы деятельности международных культурных фондов в России в целом лежат в плоскости национального законодательства, регулирующего деятельность «третьего сектора» в целом и НКО в частности. Однако в последние месяцы в части регулирования деятельности таких организаций произошел ряд нововведений, связанных в первую очередь с введением термина «иностранный агент». Прошло еще немного време-



ни, и мы пока не можем с полной объективностью и с опорой на правоприменительную практику оценить глубинную сущность произошедших изменений, но уже можно с уве-

ренностью сказать, что нормативно-правовая база деятельности международных культурных фондов в России (как и других НКО) находится в процессе значительного реформирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Конституция Российской Федерации** (1993) (ред. от 30.12.2008). URL: <http://www.main-law.ru> (дата обращения: 01.06.2014).

2. **Гражданский кодекс Российской Федерации:** федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.12.2012). Ч. 1. URL: <http://www.base.garant.ru/10164072/> (дата обращения: 01.06.2014).

3. **О благотворительной деятельности и благотворительных организациях:** федер. закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 23.12.2010). URL: <http://www.base.garant.ru/12181378/> (дата обращения: 01.06.2014).

4. **О взаимодействии** органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями: закон города Москвы от 12 июля 2006 г. № 38. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/moscow/141990/> (дата обращения: 01.06.2014).

5. **О внесении** изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организа-

ций, выполняющих функции иностранного агента: федер. закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/409556/> (дата обращения: 01.06.2014).

6. **О некоммерческих организациях:** федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.07.2012). URL: <http://www.base.garant.ru/10105879/> (дата обращения: 01.06.2014).

7. **Об общественных объединениях:** федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20.07.2012). URL: <http://www.base.garant.ru/10164186/> (дата обращения: 01.06.2014).

8. **Арефьев А.Л.** Деятельность иностранных фондов и организаций в России. М.: Центр социального прогнозирования, 2011.

9. **Бахмин Ф.** О фондах в России // Soc.Politika.ru. URL: <http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/research/document8915.shtml> (дата обращения: 01.06.2014).

10. «**Нормативная база**» для репрессий расширяется // Права человека в России. URL: <http://www.hro.org/node/14944> (дата обращения: 01.06.2014).

A.S. Ratnikov

LEGISLATIVE BASE OF INTERNATIONAL CULTURAL FUNDS ACTIVITIES IN MODERN RUSSIA

RATNIKOV Alexey S. — *St. Petersburg State University.*

Universitetskaya nab., 7–9, St. Petersburg, 199034, Russia

e-mail: logie@mail.ru

The article is devoted to the problems of state regulatory activities of international cultural foundations in modern Russia, as well as non-commercial organizations in general, because in the law appears this category. In general, the main objective of this study is to determine the status of international cultural foundations, as subjects of cultural policy, as well as fixing the latest legislative changes relating to the selected topic. In this study is reviewed the wide range of legal documents, including the Constitution of the Russian Federation, federal laws and numerous regulations, on the basis of which non-commercial organizations are currently carry out their activities on the territory of Russia. In the article analyzes in detail the political and legal status of the so-called “foreign agents”. Introduction of this concept to the legal practice significantly affected the change in the status and nature of the funding of non-commercial organizations.

INTERNATIONAL FUNDS; CULTURE; CULTURAL POLICY; STATE FUNDS; NORMATIVE REGULATION.

REFERENCES

1. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii* (1993) [The Constitution of the Russian Federation (1993)] (amended on 30.12.2008). Available at: <http://www.main-law.ru> (accessed 01.06.2014).
2. *Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii* [The Civil Code of the Russian Federation]. Pt. 1. Federal Law of November 30, 1994. No. 51-FZ (amended on 03.12.2012). Available at: <http://www.base.garant.ru/10164072/> (accessed 01.06.2014).
3. *O blagotvoritelnoy deyatelnosti i blagotvoritelnykh organizatsiyakh* [On Charity and Charitable Organizations]. Federal Law of August 11, 1995. No. 135-FZ (amended on 23.12.2010). Available at: <http://www.base.garant.ru/12181378/> (accessed 01.06.2014).
4. *O vzaimodeystvii organov gosudarstvennoy vlasti goroda Moskvy s negosudarstvennymi nekommercheskimi organizatsiyami* [On the interaction of Moscow city state authorities with non-state non-commercial organizations]. Moscow City Law of July 12, 2006. No. 38. Available at: <http://www.garant.ru/hotlaw/moscow/141990/> (accessed 01.06.2014).
5. *O vnesenii izmeneniy v otdelnyye zakonodatelnyye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti regulirovaniya deyatelnosti nekommercheskikh organizatsiy, vpolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta* [On the Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in the regulation of non-commercial organizations acting as a foreign agent]. Federal Law of 20.07.2012. No. 121-FZ. Available at: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/409556/> (accessed 01.06.2014).
6. *O nekommercheskikh organizatsiyakh* [On non-commercial organizations]. Federal Law of 12 January, 1996. No. 7-FZ (amended on 28.07.2012). Available at: <http://www.base.garant.ru/10105879/> (accessed 01.06.2014).
7. *Ob obshchestvennykh obyedineniyakh* [On public associations]. Federal Law of May 19, 1995. No. 82-FZ (amended on 20.07.2012). Available at: <http://www.base.garant.ru/10164186/> (accessed 01.06.2014).
8. Arefiev A.L. *Deyatel'nost' inostrannykh fondov i organizatsiy v Rossii* [Activities of foreign foundations and organizations in Russia]. Moscow: Tsent' sotsialnogo prognozirovaniya [Political forecasting center] Publ., 2011. (In Russ.)
9. Bakhmin F. *O fondah v Rossii* [On the funds in Russia]. Soc.Politika.ru. Available at: <http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/research/document8915.shtml> (accessed 01.06.2014).
10. "Normativnaya baza" dlya repressiy rashiryaetsya ["Normative base" for repressions expands]. *Prava cheloveka v Rossii* [Human rights in Russia]. Available at: <http://www.hro.org/node/14944> (accessed 01.06.2014).