

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№ 4 (143) 2021

**Конституционный Суд России и гражданское общество:
диалог на обочине**

**Польша в период пандемии COVID-19:
между Конституцией и госполитикой**

**Конституционно-судебная аргументация:
от убеждения к познанию?**

**Политико-правовые «страсти» вокруг «второго» состава
Конституционного Суда России**

**Заключение Венецианской комиссии 2021 года
об «иностранных агентах» в России**

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№ 4 (143) 2021

Учредитель и издательИнститут права и публичной политики • <https://www.ilpp.ru>

С 15 июля 2021 года Институт права и публичной политики включён в реестр, предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»

Редационный совет

А. С. АВТОНОМОВ (Институт международного права и экономики им. А. С. Грибоедова)
А. БЛАНКЕНАГЕЛЬ, сопредседатель (Университет им. Гумбольдта, Германия)
Н. А. БОГДАНОВА (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)
А. Е. ВАШКЕВИЧ (Европейский гуманитарный университет, Литва)
Е. В. ГРИЦЕНКО (Санкт-Петербургский государственный университет)
И. П. КЕНЕНОВА (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)
А. И. КОВЛЕР (Институт законодательства и сравнительного правоведения)
М. А. КРАСНОВ (НИУ «Высшая школа экономики»)
В. И. ЛАФИТСКИЙ (Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина)
А. Н. МЕДУШЕВСКИЙ, сопредседатель (НИУ «Высшая школа экономики»)
Р. УИТЦ (Центрально-Европейский университет, Венгрия)
С. ХОЛМС (Нью-Йоркской университет, США)
И. Г. ШАБЛИНСКИЙ (НИУ «Высшая школа экономики»)
А. ШАЙО (Центрально-Европейский университет, Венгрия)

Редационная коллегия

И. А. АЛЕБАСТРОВА (Всероссийский государственный университет юстиции)
А. А. ДЖАГАРЯН (Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнёры»)
С. С. ЗАЙКИН (Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина)
О. Н. КРЯЖКОВА (Российский государственный университет правосудия)
Б. НОБЛ (Университетский колледж Лондона, Великобритания)
У. ПАРТЛЕТТ (Университет Мельбурна, Австралия)
Д. СМИЛОВ (Софийский университет, Болгария)
С. А. ТЮЛКИНА (Университет Нового Южного Уэльса, Австралия)
Т. М. ХРАМОВА (НИУ «Высшая школа экономики»)
П. ЧЕЙСТИ (Колледж Св. Антония, Оксфордский Университет, Великобритания)
А. М. ЧИРИНОВ (Институт философии и права УрО РАН)
Д. Г. ШУСТРОВ (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)

Главный редактор

О. Б. СИДОРОВИЧ (Институт права и публичной политики)

Заместители главного редактора

А. Г. РУМЯНЦЕВ (Институт права и публичной политики)
А. А. ТРОИЦКАЯ (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)

Ответственный секретарь

А. В. Кречул

Редакторы

С. Д. Афанасьев
Г. А. Глоба
М. Сидорович
М. В. Старостенко
С. Ф. Успенская

Корректоры

Х. Кура (англ.)
К. Мюррей (англ.)
М. Сидорович
С. Ф. Успенская

Свидетельство о регистрации средства массовой информации
ПИ № ФС77-62147 от 19 июня 2015 года
выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций.

Тираж 500 экз. Периодичность — 6 номеров в год. Цена свободная.

Подписано в печать 30 августа 2021 года.

Адрес редакции: 129090 Москва, ул. Шепкина, д. 8.

Для корреспонденции: 129090 Москва, а/я 140.

Тел.: +7 (495) 608-69-59; 608-66-35.

Отпечатано: 000 «Буки Веди»
117246, г. Москва, Научный проезд, д. 19, этаж 2, ком. 6Д, оф. 202.

Позиции авторов статей могут не совпадать с мнением редакции.

При цитировании материалов ссылка на журнал и правообладателя обязательна.

Перепечатка разрешена только с письменного согласия правообладателя.

© Институт права и публичной политики, 2021

МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВОСТЕЙ

ИЮНЬ — ИЮЛЬ • 2021

4

Армения, Индия, Испания, Мексика, Польша,
Россия, США, Тунис, Украина, Франция

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ДИСКУРС: КОНЦЕПЦИИ И ПОДХОДЫ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ
И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В ПОИСКАХ ДИАЛОГА

17

Армен Джагарян

ПРАВО В ПЕРИОД КРИЗИСА

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ В ПОЛЬШЕ:
КОНСТИТУЦИОННО РЕГУЛИРОВАНИЕ И «ГИБРИДНЫЙ»
ХАРАКТЕР ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19

41

Валентина Чехарина

ЮРИДИЧЕСКАЯ АРГУМЕНТАЦИЯ

УБЕДИТЬ НЕЛЬЗЯ ПРИНУДИТЬ: ЦЕЛЬ И ФУНКЦИИ
КОНСТИТУЦИОННО-СУДЕБНОЙ АРГУМЕНТАЦИИ

68

Алдар Чирнинов

ПРАВО И ОБЩЕСТВО

ИНОСТРАННЫЕ АГЕНТЫ В РОССИИ:
КАК ЗАИМСТВОВАННЫЙ АМЕРИКАНСКИЙ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ
ПРИБОРИЛ ИНОЙ СМЫСЛ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

97

Андрей Кондрашев

РОССИЯ: ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ
№ 1014/2020 ОТ 6 ИЮЛЯ 2021 ГОДА

122

О СООТВЕТСТВИИ МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ
В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА РЯДА ЗАКОНОПРОЕКТОВ,
ВНЕСЁННЫХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ РОССИИ
С 10 ПО 23 НОЯБРЯ 2020 ГОДА И ВНОСЯЩИХ ИЗМЕНЕНИЯ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ «ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ»

ИСТОРИЧЕСКИЙ РАКУРС

ДОФОРМИРОВАНИЕ СОСТАВА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИИ В 1994–1995 ГОДАХ (К ИСТОРИИ ВОПРОСА
И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

155

Михаил Митюков

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ

ОБЗОР ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ В ПОСТАНОВЛЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

172

№ 20-П — 29-П • 2021

ОБЗОР ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ В ОПРЕДЕЛЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

193

№ 1136-0, 1139-0, 1367-0, 1372-0 • 2021

ПРАВО И ОБЩЕСТВО

Иностранные агенты в России: как заимствованный американский правовой институт приобрёл иной смысл в российском законодательстве и правоприменительной практике

Андрей Кондрашев*

В статье изучается институт иностранного агента, появившийся в российском законодательстве в 2012 году. Анализируя американское законодательство, позиции Венецианской комиссии, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, решения Конституционного Суда РФ, а также сложившуюся российскую судебную практику, автор приходит к выводу, что «присвоение» Министерством юстиции Российской Федерации статуса иностранного агента некоммерческим организациям происходит в отсутствие правовой определённости в трактовке термина «политическая деятельность» в законе, не коррелирует с выявлением реальной связи и деятельности НКО по заказу или поручению иностранного жертвователя и фактически применяется в тех случаях, когда речь идёт об обращениях в адрес государственных органов, об их критике или об оценке принимаемых ими решений. Всё это свидетельствует о том, что целью вводимых государством ограничений было отнюдь не желание обеспечить прозрачность и открытость для общества и государства в рамках доступа к информации об иностранном финансировании некоммерческих организаций, а возможность политически стигматизировать НКО и наложить дополнительные организационно-финансовые обременения на те из них, которые позволяют себе критику органов государственной власти. Автор выступает за полную отмену института иностранного агента, так как ранее существовавшее российское законодательство и так позволяло осуществлять полноценный контроль за финансированием и деятельностью некоммерческих организаций. Расширение числа видов иностранных агентов, вводимое с декабря 2019 года (вначале в части признания СМИ иноагентами), привело к появлению в декабре 2020 года в российском законодательстве физических лиц, признанных иностранными агентами, и иностранных агентов, представляющих собой незарегистрированные общественные объединения, и к ещё большему и непропорциональному ограничению конституционного права на объединение. Более того, статус иностранного агента (в отношении кандидата на выборную должность и кандидата, аффилированного с выполняющим функции иностранного агента) перед выборами в Государственную Думу ускоренно внедрён и в избирательное законодательство с очевидной целью политической стигматизации лиц, пытающихся реализовать своё пассивное избирательное право.

DOI: 10.21128/1812-7126-2021-4-97-121

✉ *Иностранный агент; реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; физические лица, признанные иностранными агентами; ответственность за нарушения законодательства об иностранных агентах*

* Кондрашев Андрей Александрович — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета, Красноярск, Россия (e-mail: legis75@mail.ru). Статья принята к публикации в июне 2021 года.

1. Введение

Российское законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, пополнилось вызывающим неоднозначную оценку «институтом иностранного агента» в 2012 году¹, причём авторы закона и не скрывали, что позаимствовали эту правовую конструкцию из американского права.

Сам термин «иностранный агент», используемый в норме закона, имеет многозначную коннотацию в российском лексиконе. В литературе было ранее отмечено², что термин «агент», используемый в законе, в русском языке имеет три смысловых значения³. Причём идеологическое наполнение преобладает в двух приведённых определениях: «иностранный агент» или «агент буржуазии или империализма»⁴; «шпион», «секретный сотрудник какого-либо государства»⁵. Так, в одном из словарей русского языка из трёх определений понятия «агент» только первое соответствует юридическому значению из словаря В. Даля, а второе представляет собой следующее идеологизированное значение, появившееся во времена сталинских репрессий: «лицо, являющееся ставленником кого-либо, служащее чьим-либо интересам», то есть некий «внутренний враг». А вот третье значение сформулировано предельно кратко — «шпион иностранного государства»⁶.

Как справедливо заметил Комиссар Совета Европы по правам человека в своём заключении ещё в 2013 году, термин «ассоциируется в российском историческом контексте с понятием “иностранный шпион” и/или “предатель” и таким образом ассоциируется с остракизмом или стигматизацией»⁷.

Аналогичную оценку негативного оттенка термина «иностранный агент», внедрённого в законодательство о неправительственных организациях (*далее* — НКО), даёт и Венецианская комиссия. Она отмечает, что «непосредственный эффект закона состоит в разжигании подозрения и недоверия общественности к определенным НКО, к их стигматизации и оказании, таким образом, негативного воздействия на их деятельность. Этот эффект выходит за рамки обеспечения прозрачности, что, как представляется, является единственной целью исследуемого Закона»⁸.

¹ См.: Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства Российской Федерации (*далее* — СЗ РФ). 2012. № 30. Ст. 4172.

² См.: *Купина Н. А.* Идеологема «иностранный агент»: три дня в июле 2012 года // Политическая лингвистика. 2012. № 3. С. 43–48, 43.

³ В словаре В. Даля «агент» определяется в чисто юридическом смысле как «лицо, коему поручено дело от лица же, общины, товарищества или от правительства; низшая степень доверенного от одного государства при другом; частное доверенное лицо по делам, уполномоченный, делец, ходатай, ходок, старатель, стряпчий, поверенный, прикащик» (*Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Ч. I. М.: Тип. А. Семена, 1863. С. 4).

⁴ Подробнее об этом см.: Словарь русского языка : в 4 т. Т. 1 / под ред. А. П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М.: Русский язык, 1981. С. 28.

⁵ Словарь синонимов русского языка : в 2 т. Т. 2 / под ред. А. П. Евгеньевой. Л.: Наука, 1971. С. 331.

⁶ Большой толковый словарь русского языка / под ред. С. А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 2004. С. 28.

⁷ Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы от 15 июля 2013 года. § 57. URL: <https://rm.coe.int/16806da714> (дата обращения: 02.08.2021).

⁸ Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по Федеральному закону № 121-ФЗ о некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах») и Федеральному закону № 190-ФЗ о внесении изменений в уголовный Кодекс («Закон о государственной измене») от 27 июня

В этой связи логика Конституционного Суда РФ в Постановлении от 8 апреля 2014 года № 10-П представляется малоубедительной из-за использования не правовых, а, по большей мере, политических аргументов: «Признание конкретных российских некоммерческих организаций выполняющими функции иностранного агента... имеет своим предназначением их идентификацию в качестве специфического субъекта политической деятельности⁹... и не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам, даже если они действуют по поручению и (или) в интересах соответствующих иностранных источников, а потому любые попытки обнаружить в словосочетании “иностраный агент”, опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований»¹⁰. При этом Конституционный Суд РФ оставил без внимания ключевое основание для признания иностранным агентом в том же американском праве — это отнюдь не получение денег из-за рубежа или участие в неких «политических акциях», а именно действие по поручению иностранного заказчика.

В российской литературе критика рассматриваемого в этой статье нормативного регулирования постепенно находит понимание. Так, В. Б. Корнейчук верно отмечает, что использование термина «иностраный агент» неприемлемо для любой общественной организации, так как он попросту искажает цели, содержание деятельности и общественную оценку, указывая при этом на отрицательную, вредоносную роль иностранного финансирования НКО, явно противоречащую интересам российского государства¹¹.

Причём очевидно, что целью введения такого регулирования с неоднозначной терминологией является прежде всего политическая стигматизация некоммерческих организаций, выступающих с позиции критики государства и правящей элиты. Даже один из наиболее авторитетных российских конституционалистов, покойный профессор В. Е. Чиркин, отмечал, что, например, в английском языке «агент» — это представитель¹², не имеющий негативного значения, которое исторически имеет этот термин в российской политике и праве.

Суть внесённых в законодательство об НКО в 2012 и 2014 годах изменений, отражающих серьёзное государственное давление на некоммерческие организации, которые получают иностранное финансирование, заключается в следующем:

— формирование так называемого реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента (при этом, с одной стороны, наряду с обязанностью НКО самостоятельно заявлять о внесении в реестр, а с другой — с наделением Минюста России правом «присвоения» такого статуса во внесудебном порядке);

2014 года. CDL-AD(2014)025. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)025-gus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)025-gus) (дата обращения: 02.08.2021).

⁹ Тем временем содержание этой самой «политической деятельности», мягко говоря, весьма расплывчато и исчерпывающе не определено в норме закона.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 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. Юкчева // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

¹¹ См.: Корнейчук В. В. Институциональный анализ закона «об иностранных агентах» в некоммерческом секторе // Экономика и предпринимательство. 2013. № 10. С. 524–527, 525.

¹² См.: Чиркин В. Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13–19.

- ежегодный аудит годовой бухгалтерской отчётности некоммерческой организации;
- ведение НКО отдельного учёта доходов (расходов), полученных от поступлений из иностранных источников, и доходов (расходов), поступивших из иных источников, а также представление сведений о целях расходов денежных средств и использования имущества;
- особые сроки отчётности, а именно — ежеквартальное представление НКО в Минюст отчёта о своей деятельности, составе руководящих органов (один раз в полгода), документов о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества;
- обязательное размещение в сети Интернет или представление в СМИ отчёта о своей деятельности один раз в полгода;
- проведение так называемых внеплановых проверок НКО, выполняющих функции иностранного агента, в случаях обращений и заявлений граждан, юридических лиц, сообщений средств массовой информации о фактах, свидетельствующих о наличии признаков экстремизма;
- необходимость указания при издании печатных материалов или распространении материалов, в том числе в СМИ и сети Интернет, на то, что данные материалы изданы (распространены) иностранным агентом.

Давайте разберёмся, почему нормы, существующие в нашем законодательстве почти девять лет, вызывали (при прежнем составе) такую острую критику со стороны Совета по правам человека при Президенте РФ, субъектов гражданского общества (что повлекло и внесение ряда поправок в закон), международных организаций, но при этом власть предпочитает не только сохранять эти крайне спорные нормы в законодательстве о некоммерческих организациях, но и вводить новые категории иноагентов в российское законодательство.

2. Политическая деятельность или любая общественная (публичная) деятельность?

С ноября 2012 года вступили в силу поправки к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» (*далее* — Закон)¹³. Регистрироваться в качестве иноагентов должны были самостоятельно те НКО, которые получают зарубежное финансирование и при этом принимают участие 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 целях¹⁴.

Причём следует отметить, что содержащееся в норме определение политической деятельности изначально было коллизионным и недостаточно чётким, так как при законодательном разъяснении был использован термин «политическая акция», то есть одно понятие определялось через аналогичное по смысловому контексту. В Законе (как, впрочем, и в любом ином нормативном акте) не было определено, чем содержательно

¹³ Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 года) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁴ Подробнее об этом см.: *Василенко А.И.* Принятие закона «Об иностранных агентах» как первый этап на пути к правовому регулированию лоббистской деятельности в России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 3. С. 44–58; *Поляков А.И., Чердаков О.И.* Неправительственные общественные организации в правовой среде современной России // Юридическая наука. 2015. № 2. С. 13–16.

политическая акция отличается от акции неполитической. Таким образом, содержание термина «политическая деятельность» не раскрывалось определённо и чётко, а его толкование в реальности могло привести к запрету всякой некоммерческой деятельности¹⁵.

В июне 2016 года, после нескольких лет критики со стороны правозащитников, Федеральным законом № 179-ФЗ¹⁶ пункт 6 статьи 2 Закона был, на первый взгляд, серьёзно модернизирован за счёт того, что был выделен предмет (и сферы) этой пресловутой политической деятельности: государственное строительство, защита основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защита суверенитета и обеспечение территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развитие политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина. Помимо этого, были определены цели деятельности НКО: оказание «влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия» (часть 6 статьи 2).

Кроме того, законодатель дополнительно выделил ещё и так называемые формы политической деятельности, а именно: участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, в организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений; участие в деятельности, направленной на получение определённого 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 путём прове-

¹⁵ Однако Конституционный Суд полагает, что термин «политическая деятельность» не следует рассматривать ограничительно. Наоборот, этот термин имеет широкую сферу. Суд посчитал, что «формы [политической деятельности] 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». Более того, по мнению Суда, «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». Однако при этом Суд вообще не дал никакой правовой оценки тому, что влияние на государственную политику происходит в ходе любой публичной деятельности общественной организации. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10-П.

¹⁶ Федеральный закон от 2 июня 2016 года № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 2016. № 23. Ст. 3303.

дения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований; вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность; финансирование указанной деятельности.

Как мы видим, все указанные изменения Закона отнюдь не облегчили правовое положение НКО, которые реализуют ту или иную общественную деятельность. Можно согласиться с И. В. Аленкиным, что указанные изменения, внесённые в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», вообще не решают проблем, возникших в правоприменительной практике, таких как неопределённость понятия политической деятельности и его расширительное толкование уполномоченным органом и судами. По мнению автора, именно дискреция правоприменителя при наделении статусом иностранного агента влечёт за собой ограничения конституционного права на объединение вплоть до ликвидации отдельных НКО¹⁷.

Ведь если мы в совокупности проанализируем так называемые цели и формы деятельности НКО, то станет очевидно, что под критерии «политической деятельности» законодатель искусственно подводит любую общественную¹⁸ или публичную деятельность некоммерческой организации, которая пытается привлечь внимание граждан к каким-либо социальным, культурным, экологическим или иным проблемам. Нужно иметь в виду, что вообще вся общественная (публичная) деятельность НКО направлена на привлечение внимания со стороны субъектов гражданского общества и государства и, следовательно, также любая общественная деятельность в соответствии с этим законом может быть признана деятельностью политической. Иными словами, в рамках указанного нормативного регулирования любая инициатива НКО, будь то проведение публичного мероприятия или публикация результатов опроса общественного мнения либо мнения о решении того или иного государственного органа, внесение предложений по реформированию законодательства, любые комментарии НКО в СМИ, проведение семинаров и даже публикация отчёта о деятельности организации на её сайте, оказываются так называемой политической деятельностью. Телеологическая интерпретация указанных изменений Закона такова: государство желает полностью исключить влияние НКО на проводимую им политику (причём устраняется не только критика решений государственных органов, но и факты обращений или информирования граждан о соответствующих решениях государства!).

Термин «в интересах иностранных источников» также является оценочной категорией, так как он вообще не раскрыт в норме Закона. Российский законодатель оставил на усмотрение правоприменителей определение критериев и оснований деятельности, осуществляемой в «интересах» иностранных источников. Это относится и к ряду иных терминов, введённых в законодательство об НКО, таких как «политическая акция», «государственная политика», «изменение проводимой государственной политики», «формирование общественного мнения». Есть все основания предполагать, что это было сделано умышленно, с целью дать правоприменителям полную свободу в толковании того, какая деятельность НКО может быть признана «политической».

Другой аспект заключается в том, что Закон не даёт правоприменителям указание выявлять причинно-следственную связь между иностранным финансированием и влиянием конкретного иностранного пожертвования на принятие решения государственно-

¹⁷ См.: Аленкин И. В. Иностранные агенты: нужны ли контрреформы? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 21–28, 22.

¹⁸ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. Г. Ярославцева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10-П // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

го органа. По сути, любую, даже социально-ориентированную НКО можно признать иноагентом за факт внесения 1 доллара иностранного пожертвования и за требование (просьбу) к органам власти повысить пенсию или пособие гражданам страны. По логике авторов закона под понятие политической деятельности подпадает любое действие НКО, связанное с публичной дискуссией (как освещаемой в СМИ, так и проводимой без участия журналистов) по вопросам, даже отдалённо касающихся работы государственных органов. Однако ведь любая НКО в своей деятельности соприкасается с тем или иным форматом взаимодействия с государственными органами, а значит, всегда потенциально может быть признана иноагентом. Следовательно, законодатель так и не решил задачу отграничения политической деятельности от иных форм работы некоммерческих организаций.

Более того, следует отметить, что Закон делает возможным «провокацию» перечисления денежных средств любым иностранным гражданином со стороны провластных группировок с целью признания иноагентом любой оппозиционной общественной организации, так как Закон не требует представления доказательств финансирования каких-либо мероприятий НКО за счёт средств, направленных иностранным жертвователем и по его поручению (заказу)¹⁹. Необходимо также подчеркнуть, что сам термин «получение» денежных средств (а не факт их использования) порождает весьма вольную трактовку понятия в судебной практике, позволяющую признать иноагентом организацию даже в тех случаях, когда средства, перечисленные в её адрес, находились на транзитном счёте банка. Это не даёт возможности НКО ими распорядиться и сделано для того, чтобы впоследствии организация отказалась от получения этих средств и дала банку поручение о возврате их отправителю с транзитного счёта²⁰.

На наш взгляд, политической является только та деятельность общественной организации, которая связана с её участием в избирательной кампании, как это было ранее

¹⁹ Например, перечисление двух пожертвований в адрес Фонда борьбы с коррупцией (некоммерческая организация, созданная А. Навальным) от двух иностранных граждан из США и Испании на сумму в 139000 рублей повлекло за собой признание данной организации иностранным агентом, несмотря на то что указанные денежные средства не были использованы в финансировании её текущей деятельности, а были перечислены на заблокированные счета и впоследствии возвращены жертвователям. Суд, включая апелляционную и кассационную инстанции, отказался учитывать и позицию Конституционного Суда, выражённую в Постановлении от 8 апреля 2014 года № 10-П и заключающуюся в том, что «соответствующие денежные средства и иное имущество должны быть не просто перечислены (направлены в адрес) некоммерческой организации, а приняты ею; если же она отказывается от их получения и возвращает иностранному источнику, тем более когда такие действия предпринимаются до начала участия в политической деятельности, объявление себя некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не требуется. В противном случае некоммерческие организации были бы поставлены в положение, не согласующееся с презумпцией законности и добросовестности их деятельности и не позволяющее им определять приемлемые источники получаемых денежных средств и иного имущества и самостоятельно решать вопрос об их принятии». Например, суд кассационной инстанции весьма цинично отметил, что «арест счетов и денежных средств некоммерческой организации “Фонд борьбы с коррупцией” не препятствовал административному истцу [Фонду борьбы с коррупцией] вернуть денежные средства через иные счета, либо ходатайствовать перед следственными органами о снятии ареста для возврата денежных средств, до принятия административным ответчиком [Минюстом] оспариваемого решения». См.: Кассационное определение от 10 июня 2020 года № 88А-10736/2020 Второго кассационного суда общей юрисдикции по делу № 8а-11419/2020. URL: <http://www.ruscourt.info/50897488/extended> (дата обращения: 02.08.2021).

²⁰ Замоскворецкий районный суд города Москвы прямо указал, что «денежные средства от иностранного источника с момента зачисления их на транзитный счет, специально открытый Ассоциацией [“Голос”] до приговора ей премии Норвежского Хельсинского комитета, являлись собственностью заявителя» и могли им использоваться. См.: Решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 17 марта 2015 года по делу № 2-1114/2015. URL: <http://www.ruscourt.info/4866400/extended> (дата обращения: 02.08.2021).

сформулировано в Федеральном законе «Об общественных объединениях»²¹, а также лоббистская деятельность, связанная с продвижением принятия того или иного нормативного акта по указанию международного заказчика.

Кроме того, следует отметить, что Закон не требует от правоприменителей конкретизировать размер иностранного пожертвования и его многократность как основания для признания иноагентом, а также доказать, что указанные средства были потрачены именно на организацию мероприятия, которое подпадает под критерии «политической деятельности», указанные в статье 2 Закона²². Следовательно, возникает полная и ничем не ограниченная дискреция (а в реальности — произвол) со стороны правоприменительных органов в признании иноагентом любой НКО, получившей даже небольшую сумму от иностранного жертвователя, которая впоследствии была потрачена отнюдь не на осуществление указанных в законе форм политической деятельности.

Если обратиться к истории вопроса о легализации института иностранного агента, то целями присвоения НКО статуса иноагентов и соответствующего нормативного регулирования²³ были названы обеспечение публичности и транспарентности при осуществлении финансирования российских некоммерческих организаций, участвующих в политической деятельности, из иностранных источников, а также обеспечение российского общества должными элементами контроля за деятельностью некоммерческих организаций, финансируемых из иностранных источников и преследующих при этом политические цели, в том числе действующих в интересах своих финансовых доноров. Однако при этом нормы закона почему-то полностью не коррелируют с этими целями, так как правоприменителям не требуется никаких доказательств для установления каких-либо связей между иностранным заказчиком и российской НКО в процессе определения этих самых «политических целей» воздействия.

Имеющееся законодательное нормирование позволяет в части формулирования цели — оказание некоммерческой организацией воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, — ввести «косвенный» и дискриминирующий запрет на критику со стороны некоммерческих организаций любого решения государственного органа или на выражение точки зрения, даже частично расходящейся с позицией государства.

Следует констатировать, что попытка раскрыть понятие «политическая деятельность» как в Законе, так и посредством толкования Конституционного Суда фактически провалилась, поскольку государство легитимировало уже сложившуюся правоприменительную практику, не предоставив НКО реальных правовых инструментов доказать своё неучастие в политической деятельности. Более того, посредством законодательных новаций государство получило реальный механизм признания любого НКО, имеющего даже минимальное иностранное финансирование, иноагентом в отсутствие предоставления любых доказательств работы по заказу иностранного жертвователя (заказчика).

²¹ Федеральный закон «Об общественных объединениях» (в ред. от 19 июля 1998 года) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930. Данная редакция предусматривала выделение политических и неполитических общественных объединений и называла чёткие критерии отнесения объединений к политическим.

²² Подробнее об этом см.: *Михайлов В. К.* Критический взгляд на позицию Конституционного Суда по условиям признания некоммерческой организации иностранным агентом // *Право и современные государства*. 2015. № 1. С. 17–28, 24.

²³ Подробнее об этом см.: Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Пояснительная записка. URL: http://www.cikrf.ru/law/zakonoproekt/proekt_102766-6.html (дата обращения: 02.08.2021).

3. Российская практика применения Закона в отношении НКО, признанных иноагентами

Некоторые российские авторы безосновательно заявляют, что «в контексте установления особого правового статуса для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, российское законодательство соответствует общепринятым демократическим принципам»²⁴. Более того, довольно распространена в нашей науке и позиция, согласно которой законодательство Российской Федерации и США в части регулирования деятельности иностранных агентов являются идентичными²⁵.

Давайте оценим практику применения Закона на предмет соответствия принципу правовой определённости, качеству закона, что является ключевым при оценке приемлемости любого нормативного акта как с точки зрения Европейского Суда по правам человека²⁶, так и с позиции Конституционного Суда РФ²⁷.

Так, например, в аналитическом докладе «Иностранные агенты: мифические враги и реальные потери российского общества»²⁸ приведено до 70 оснований для признания НКО выполняющими функции иностранного агента, которые полностью соответствуют критериям политической деятельности по статье 2 Федерального закона № 121-ФЗ.

Если привести статистику Минюста России, то в 2014 году в число иноагентов было включено 52 организации, в 2015 году в их числе была уже 81 организация, в 2016 году — 154. Однако уже с 2017 года наблюдается спад: 103 организации — 2017 год, 75 — 2018 год, 72 — 2019 год. Если проанализировать данные реестра Минюста, то подавляющее число НКО, включённых в реестр иноагентов, составляют правозащитные, экологические, благотворительные, просветительские организации, а также организации в сфере охраны здоровья и борьбы с коррупцией²⁹.

²⁴ Курбанов Р.А., Шведкова О.В., Белялова А.М. Ограничения на доступ к финансированию, в том числе из иностранных источников: международные и региональные стандарты, опыт России и зарубежных стран // Экономика. Право. Общество. 2016. № 3. С. 25—38, 38.

²⁵ См.: Российский Закон об НКО (иностранных агентах) точная копия американского // Оптимист. 2020. 14 июня. URL: <http://oppps.ru/rossijskij-zakon-ob-nko-inostrannyx-agentax-tochnaya-kopiya-amerikanskogo-zakona-ob-nko-inostrannyx-agentax.html> (дата обращения: 02.08.2021).

²⁶ Согласно позиции Европейского Суда по правам человека законы, определяющие порядок реализации гарантированного статьёй 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод права на объединение, в частности регулирующие регистрацию общественных организаций, должны быть доступными и предсказуемыми в рамках вызываемых ими последствий и не могут иметь слишком неопределённый характер, а также предоставлять властям чрезмерно широкую свободу усмотрения при принятии решения о возможности регистрации конкретной общественной организации (дело от 3 апреля 2008 года *Корецкий и другие против Украины*). См., например: Постановление Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1976 года по делу «*Санди Таймс*» (*The Sunday Times*) против *Соединённого Королевства*. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-94270&filename=CASE%20OF%20THE%20SUNDAY%20TIMES%20v.%20THE%20UNITED%20KINGDOM%20\(No.%201\)%20-%20\[Russian%20Translation\].pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-94270&filename=CASE%20OF%20THE%20SUNDAY%20TIMES%20v.%20THE%20UNITED%20KINGDOM%20(No.%201)%20-%20[Russian%20Translation].pdf) (дата обращения: 02.08.2021).

²⁷ См., например, постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 года № 3-П // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1708; от 11 ноября 2003 года № 16-П // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509; от 21 января 2010 года № 1-П // СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699 и др.

²⁸ См.: Иностранные агенты: мифические враги и реальные потери российского общества. 2015. URL: <https://ihahr.org/sites/default/files/files/hrnc-report-on-ia-ngo.pdf> (дата обращения: 02.08.2021).

²⁹ Например, в реестре Минюста числятся такие некоммерческие организации, как «Фонд борьбы с коррупцией», Красноярская региональная общественная организация «Мы против СПИДа», Некоммерческая организация «Фонд защиты прав граждан», Челябинское региональное диабетическое общественное движение «ВМЕСТЕ», «Благотворительный фонд помощи осужденным и их семьям», Автономная некоммерческая организация «Институт прав человека», Калининградская региональная общественная организация

Примеров можно привести много. Так, во многих случаях правоприменительные органы признавали политической деятельностью ту, которая согласно закону является исключением (в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, 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, благотворительной деятельности)³⁰. Более того, в практике были случаи, когда уполномоченный орган признавал политической деятельностью не конкретные акции или мероприятия соответствующей НКО, а всю деятельность НКО «в своей совокупности»³¹.

Типичным является следующий случай. Свердловский областной общественный фонд «Эра здоровья» был включён в реестр иноагентов 11 октября 2016 года на том основании, что в качестве цели его политической деятельности было приведено следующее: «...оказание влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия... в виде профилактики ВИЧ/СПИДа среди населения Свердловской области»³².

В другом случае, рассматривая вопрос о включении в реестр автономной некоммерческой организации «Юристы за конституционные права и свободы», суд признал, что «политическая деятельность» данной НКО может выражаться «в том числе и в публичных обращениях к органам государственной власти, в распространении с использованием современных технологий своих оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики»³³. Суд также признал политической деятельностью «формирование мнения граждан РФ о нарушениях прав и основных свобод человека, а также анализ, оценку действующего законодательства», «нацеленность на пуб-

«Экозащита!-Женсовет» и другие. См.: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности некоммерческих организаций. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 02.08.2021).

³⁰ Организация «Гражданский контроль» была признана НКО, выполняющей функции иностранного агента, так как среди прочего опубликовала на своём сайте брошюру «Примирительные процедуры в суде», содержащую сравнительный анализ российского законодательства с международным и оценку действующего законодательства. См.: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 8 июля 2015 года № 33-10816/2015 по делу № 2-1741/2015. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SARB&n=80459#06753300234413517> (дата обращения: 02.08.2021). А, например, организации «Центр социальной политики и гендерных исследований» был присвоен статус иностранного агента в том числе потому, что данной организацией была опубликована монография «Критический анализ социальной политики на постсоветском пространстве». См.: Решение Кировского районного суда города Саратова от 27 ноября 2013 года № М-6771/2013 2-6614/2013 2-6614/2013 М-6771/2013. URL: https://sudact.ru/regular/doc/e0wXZSpkEYT/?regular-txt=®ular-case_doc=2-6614%2F2013+%amp;regular-lawchunkinfo=®ular-date_from=27.11.2013-court=Кировский+районный+суд+г.+Саратова+%28Саратовская+область%29®ular-judge=&_=1615142028974 (дата обращения: 02.08.2021).

³¹ См.: Заключение Комиссара по правам человека от 9 июля 2015 года. Законодательство и правоприменительная практика в Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций с учетом стандартов Совета Европы: обновление. § 56. URL: <http://president-sovet.ru/files/78/30/783057f530c34daa1486978a826cc770.pdf> (дата обращения: 02.08.2021).

³² См.: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности некоммерческих организаций.

³³ Апелляционное определение Московского городского суда № 33-35291/2014 от 18 ноября 2014 года по делу № 33-35291/2014. URL: https://sudact.ru/regular/doc/zAuMIFzcmPbd/?regular-txt=®ular-case_doc=33-35291%2F2014®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_=1630421018383 (дата обращения: 02.08.2021).

личный резонанс и привлечение внимания со стороны государственного аппарата и (или) гражданского общества»³⁴.

А в решении по заявлению Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр “Мемориал”» Замоскворецкий суд города Москвы признал политической деятельностью «сбор и распространение информации о политически-мотивированных арестах и задержаниях, включая информацию о конкретных уголовных делах и правоприменительной практике, данных представителей органов власти и сотрудников правоохранительных органов, имеющих отношение к освещаемым делам»³⁵. В решении по заявлению некоммерческой организации «Фонд содействия защите прав и свобод граждан “Общественный вердикт”» тот же суд признал политической деятельностью, связанную с предоставлением юридических консультаций участникам публичных мероприятий, а также сбор и распространение информации о нарушениях прав и свобод граждан при задержаниях на публичных мероприятиях³⁶.

Примеры конкретных решений Минюста о включении в реестр известных правозащитных и благотворительных организаций можно приводить и дальше. Однако наибольший общественный резонанс вызвало решение о включении в реестр иноагентов самого известного в нашей стране научно-просветительского Фонда некоммерческих программ Д. Зимины «Династия» (*далее* — Фонд), благодаря которому в России были изданы сотни научных и научно-популярных работ российских учёных. 25 мая 2015 года Фонд был включён в реестр иностранных агентов после того, как проверка, проведённая Минюстом России, выявила, что организация профинансировала два проекта фонда «Либеральная миссия» (книга «Право и власть» и семинары «Я думаю») ³⁷. В итоге Фонд объявил о прекращении своей деятельности с 31 октября 2015 года³⁸.

Однако самым шокирующим фактом использования закона об иноагентах является его применение по отношению к социальным НКО, чья деятельность связана с защитой прав больных людей, таким как Саратовская региональная общественная организация инвалидов, больных сахарным диабетом. Подробная аргументация признания данной НКО иноагентом дана в решении Саратовского областного Суда № 12-197/2018 от 6 июля 2018 года по делу № 12-197/2018³⁹. Суд прямо указал, что «действия Саратовской региональной общественной организации инвалидов, больных сахарным диабетом, связанные, в том числе с распространением мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике, были направлены на формирование общественного мнения, формат мероприятий и публикаций, в рамках которых изложена позиция руководителя организации, и рассматриваемые на них вопросы имели целью привлечение внимания со стороны органов государственной власти и общественности, а также общественный резонанс». Иными словами, для признания НКО иностранным агентом оказывается достаточно выступления в прессе руководителя организации о

³⁴ Апелляционное определение Московского городского суда № 33-35291/2014 от 18 ноября 2014 года по делу № 33-35291/2014.

³⁵ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 18 сентября 2015 года по делу № 33-33186/2015. URL: <http://судебныерешения.рф/41848619> (дата обращения: 02.08.2021).

³⁶ Решение Замоскворецкого районного суда города Москвы от 27 июня 2014 года по делу № 2-346/2014 (2-5855/2013;). URL: <http://www.ruscourt.info/3886811/extended> (дата обращения: 02.08.2021).

³⁷ См.: Совет «Династии» решит судьбу фонда в течение лета // Интерфакс. 2015. 17 июня. URL: <http://www.interfax.ru/russia/447957> (дата обращения: 02.08.2021).

³⁸ См.: О прекращении деятельности Фонда «Династия». URL: <https://web.archive.org/web/20190924213014/https://www.dynastydn.com/news/1308> (дата обращения: 02.08.2021).

³⁹ Решение Саратовского областного суда по делу № 12-197 от 6 июля 2018 года. URL: <http://www.ruscourt.info/34872506/extended> (дата обращения: 02.08.2021).

проблемах, связанных с государственным финансированием помощи больным сахарным диабетом.

Показательно, что во всех демократических странах указанные выше мероприятия и действия НКО относятся к классической деятельности некоммерческих организаций и, следовательно, не влекут за собой для НКО никаких негативных последствий, в том числе дополнительных правовых обязательств.

4. Сравнение российского закона об иноагентах с американским законом 1938 года «О регистрации иностранных агентов»

Как известно, при принятии Федерального закона № 121-ФЗ в 2012 году представители российских органов власти заявляли⁴⁰, что российское регулирование базируется на американском законодательстве, а именно на Законе США 1938 года «О регистрации иностранных агентов» (англ.: *Foreign Agents Registration Act*)⁴¹ (далее — FARA).

Кратко передать суть американского закона об иностранных агентах, принятого в целях борьбы с профашистскими организациями, активно создаваемыми в США в конце 30-х годов прошлого века, можно следующим образом: для того чтобы внести физическое лицо или организацию в так называемый реестр FARA (после поправок 1966 года), правительство США обязано привести доказательства, что они действуют «по приказу» или «под контролем» иностранного заказчика (то есть иностранного правительства или иного субъекта) и представляют интересы иностранного принципала перед правительством США (§ 611(с)). Нужно отметить, что в отличие от 40-х годов прошлого века уголовная ответственность за нарушение закона, предусматривавшая уголовное наказание в виде лишения свободы была практически полностью заменена имущественными санкциями в форме штрафов⁴².

Суть американского механизма действия закона об иноагентах сводится к тому, что Министерство юстиции Америки направляет письмо лицу, которое осуществляет лоббистские функции, а получатель такого письма или проходит регистрацию по закону FARA, или обоснованно отказывается признать себя иноагентом. Если получатель письма отказывается на него отвечать и если есть основания для проверки, ФБР проводит расследование, а суд в дальнейшем может признать это лицо иноагентом и применить меры ответственности. Такие организации обязаны регистрироваться в американском Министерстве юстиции⁴³ и каждые полгода предоставлять отчёт о поступивших на их

⁴⁰ Подробнее об этом см.: Законопроект об НКО — «иностранных агентах» совпадает с нормами современного зарубежного законодательства — Яровая. 2012. 29 июня. URL: <https://er.ru/activity/news/zakonoproekt-ob-nko-inostrannyh-agentah-sovpadaet-s-normami-sovremennogo-zarubezhnogo-zakonodatelstva-yarovaya> (дата обращения: 02.08.2021); Прямая линия с Владимиром Путиным. 2013. 25 апреля. URL: <http://kremlin.ru/news/17976> (дата обращения: 02.08.2021).

⁴¹ The United States Department of Justice. Foreign Agents Registration Acts. URL: <https://efile.fara.gov/ords/f?p=1381:1:6919710978107> (дата обращения: 02.08.2021).

⁴² Недавним исключением служит случай с осуждением гражданки России М. Бутиной в 2018 году. Следует отметить, что её осуждение было следствием обвинения сразу по двум частям (951 и 371) Свода законов США. Причём более тяжёлые последствия предусмотрены именно частью 371 Свода законов США: «Сговор, направленный на совершение преступления или на обман в отношении Соединённых Штатов». Часть 971 Свода законов, также применённая в деле М. Бутиной, касается работы «агентов иностранных правительств», и содержит указание на необходимость для лиц, работающих на территории США под контролем иностранных правительств, уведомления генерального прокурора США о своей деятельности. М. Бутина была приговорена к полутора годам лишения свободы и впоследствии была депортирована в Россию.

⁴³ Сегодня в качестве «иностранных агентов» в США зарегистрировано около 1 700 лиц и организаций.

счета средства, а также о своих расходах. Кроме того, FARA требует маркировать пропагандистскую информацию, которая в законе называется «информационные материалы». Такие материалы должны сопровождаться пометками, обозначающими, что они распространяются «от имени иностранного субъекта», а копии этих материалов необходимо отправлять в Министерство юстиции.

Есть несколько фундаментальных различий между американским и российским законами об иноагентах. Среди них можно выделить следующие:

1. FARA, в отличие от российского Федерального закона № 121-ФЗ, требует от государства доказать конкретные факты действий по поручению между иностранным заказчиком и НКО или физическим лицом, то есть отношения по аналогии с гражданско-правовыми обязательствами по типу «агент-принципал».

2. FARA, в сравнении с российским Федеральным законом № 212-ФЗ, чётко указывает на виды регулируемой законом деятельности, выделяя среди них политический лоббизм, рекламные и консультационные услуги в интересах иностранного заказчика. Иными словами, FARA регулирует коммерческую и (или) представительскую деятельность, целью которой является продвижение интересов «иностранного принципала» на территории США, включая прямое взаимодействие с должностными лицами США для воздействия на осуществляемую ими политику.

3. Ещё одно важнейшее отличие закона FARA состоит в том, что в английском языке термин «агент» не имеет никаких негативных коннотаций и обозначает «представителя» любого лица, включая государство или иных лиц. В российском же праве термин «агент» имеет, как указывалось выше, сразу несколько трактовок и в большинстве своём используется в «уничажительно-негативном» значении («шпион», «предатель», «пособник» и т. д.).

4. Закон FARA требует публичного раскрытия информации о действиях в качестве агента лиц или организаций, которые представляют и лоббируют (среди государственных органов, в СМИ) иностранные государства или какие-либо иностранные организации; он вообще не направлен против НКО.

5. При этом американский закон прописывает, что организация, признаваемая иностранным агентом, должна полностью финансироваться иностранным принципалом либо с его стороны финансирование должно составлять большую часть доходов американского посредника. Для признания агентом в России достаточно любой, самой минимальной суммы, полученной из-за рубежа.

В то же время российский закон вообще не требует от Минюста доказывания фактов действий в интересах иностранного заказчика-жертвователя! Так, в деле по признанию иноагентом региональной общественной организации «Союз “Женщины Дона”» Замоскворецкий районный суд города Москвы прямо указал, что доказательств «наличия каких-либо агентских поручений не требуется для того, чтобы некоммерческая организация считалась выполняющей функции иностранного агента»⁴⁴.

Американский закон о регистрации иностранных агентов был изменён 12 раз с момента его первоначального принятия в 1938 году. Три поправки, внесённые в 1942, 1966 и 1995 годах, переориентировали закон с пропагандистской деятельности на иностранную рекламу и лоббирование.

Первые поправки были внесены еще в 1942 году. Вступившие в силу поправки к FARA расширили определение лиц, которые считаются иностранными принципалами

⁴⁴ Решение Замоскворецкого районного суда города Москвы от 9 декабря 2014 года по делу № 2-6911/2014. URL: <http://www.ruscourt.info/3833077/extended> (дата обращения: 02.08.2021).

и иностранными агентами, а также изменили уполномоченный орган для принятия мер в соответствии с законом (с Государственного департамента эти обязанности были сняты и переданы в Департамент юстиции). Кроме того, были введены исключения для признания иноагентами ряда лиц, таких как дипломатические и консульские работники, а также лиц, занимающихся добросовестной торговой, религиозной и образовательной деятельностью.

Очередные значимые поправки были внесены в американский закон в 1966 году, в частности на этот раз с целью сузить определение «иностранного агента». К ним теперь причислялись лица и организации, действующие только по прямому указу, запросу или под руководством либо контролем иностранного государства и занимающиеся политической деятельностью путём «представления интересов такого иностранного принципала перед любым агентством или должностным лицом правительства Соединенных Штатов» в интересах иностранного принципала (§ 611(c))⁴⁵. Кроме того, в спорных случаях американские власти должны были доказать, что целью предполагаемых «агентов» действительно было влияние на политику США. Кроме того, с 1966 года в § 613(d)(2) FARA прямо было закреплено, что деятельность, не осуществляемая преимущественно в иностранном интересе, не требует регистрации по закону. Министерство юстиции также получило право предупреждать физические и юридические лица о возможных нарушениях закона, обеспечивая его более добровольное соблюдение, но также давая понять, когда закон был нарушен. Кроме того, были изменены сроки регистрации и содержание заявлений о регистрации и раскрытии информации, уточнены требования к маркировке и подаче политической агитации, предоставлены дополнительные полномочия прокуратуре, а также определены максимальные штрафы и тюремное заключение за несоблюдение закона⁴⁶.

В декабре 1995 года Конгресс принял Закон о раскрытии информации о лоббировании (*далее* — LDA) в качестве замены Закона о регулировании лоббирования 1946 года. Хотя LDA был сосредоточен на регулировании внутреннего лоббизма, он также содержал четыре поправки к FARA. Эти поправки сводились к следующим основным изменениям:

1. FARA ограничивается агентами иностранных правительств и политических партий. Лоббисты иностранных корпораций, партнёрств, ассоциаций и частных лиц обязаны зарегистрироваться в соответствии с Законом о раскрытии информации о лоббировании, где это применимо, но не в соответствии с FARA.

2. Поправки расширили несколько определений, включая термины «иностраный принципал» и «агент иностранного принципала», и добавили определения для понятий «политическая деятельность» и «политический консультант».

3. Были разъяснены исключения применения LDA для определённых категорий лиц. В частности, было позволено проводить информационно-пропагандистскую деятельность в «судебном разбирательстве, уголовных или гражданских правоохранительных расследованиях или разбирательствах».

⁴⁵ В новой редакции § 611(c) FARA были сформулированы четыре конкретных вида деятельности, которые являются «политическими» и требуют регистрации, а именно: (1) участие в политической деятельности в США в интересах иностранного принципала; (2) действия в США в качестве советника по связям с общественностью, рекламного агента, информационного агента или политического консультанта в интересах иностранного принципала; (3) сбор или распределение финансовых средств в интересах иностранного принципала; (4) представление интересов иностранного принципала перед государственными органами или должностными лицами США.

⁴⁶ См.: Foreign Agents Registration Act (FARA): Background and Issues for Congress. 30 June 2020. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R46435.pdf> (дата обращения: 02.08.2021).

4. Термин «политическая пропаганда» был исключён из закона и заменён термином «информационные материалы», а также были изменены требования к маркировке, сроки регистрации и содержание заявлений о регистрации и раскрытии информации, включая подробную информацию о взносах в кампанию.

В 2007 году так называемый Закон о честном руководстве и открытом правительстве (англ.: *The Honest Leadership and Open Government Act*; далее — HLOGA) внёс дополнительные поправки в FARA. Поправки к HLOGA потребовали от Генерального прокурора разработать электронную систему подачи документов и сделать прилагаемую базу данных доступной для общественности. Иными словами, данный закон предусматривает порядок онлайн-подачи документов для регистрации в качестве иноагента по закону FARA, включая описание соответствующих форм.

Помимо этого, нужно заметить, что с 1966 по 2011 год Минюстом США не было выиграно ни одно уголовное дело в отношении привлечения к ответственности физических лиц по данному закону⁴⁷. В гражданском или административном порядке были признаны иностранными агентами всего несколько организаций (например, Ирландский комитет помощи северу (помогал семьям боевиков Ирландской республиканской армии по поручению самой Ирландской республиканской армии⁴⁸). FARA не может быть применён в отношении общественных организаций (в тех случаях, когда их деятельность носит религиозный, академический, научный или художественный характер)⁴⁹.

В федеральном реестре FARA сейчас значатся 7 иностранных российских агентов — это американские юридические и пиар-лоббистские структуры, действующие в интересах Российской Федерации, Газпрома, Русала, партии «Родина». Общественных организаций в российской интерпретации там нет⁵⁰.

Таким образом, FARA принципиально отличается от российского законодательства об иностранных агентах тем, что правоприменителю необходимо доказывать наличие конкретных фактов зависимости и контроля со стороны иностранного заказчика за предполагаемым «иноагентом». Для этого недостаточно установить факт получения де-

⁴⁷ В зависимости от обстоятельств, при которых совершается преступление, наказание варьируется от штрафа в размере 5000 долларов США или тюремного заключения сроком на шесть месяцев (или обоих) до штрафа в размере 10000 долларов США или максимального тюремного заключения сроком на пять лет. Поправки 1966 года настолько увеличили бремя доказательств, которое возлагается на прокурора, что сделали уголовное преследование по нему крайне затруднительным. Например, без судебных последствий остались даже такие откровенные и вопиющие факты, как финансирование посольством шахского Ирана прошахских демонстраций во время визита президента Картера в Тегеран. В 2012 году был осуждён на два года глава неправительственной организации «Кашмирско-американский совет» Сайед Гулям Наби Фай, организация которого, как было установлено, через подставных лиц систематически финансировалась Межведомственной разведкой Пакистана. См.: Иностранный агент // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%82 (дата обращения: 02.08.2021).

⁴⁸ См.: Supreme Court of the United States. *Irish Northern Aid Committee v. Attorney General of the United States*, 409 U.S. 1080 (1972). URL: <https://ru.scribd.com/document/310832240/Irish-Northern-Aid-Committee-v-Attorney-General-of-the-United-States-409-U-S-1080-1972> (дата обращения: 02.08.2021).

⁴⁹ Анализ судебной практики по применению FARA был дан в Заключении, подготовленном Автономной некоммерческой неправительственной организации «Институт права и публичной политики» для Конституционного Суда РФ в 2014 году. См.: Заключение о результатах сравнительно-правового анализа Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» и Закона США «О регистрации иностранных агентов» (*Foreign Agents Registration Act*, 22 U.S.C. § 611–621). URL: <http://president-sovet.ru/files/a7/18/a718108ba699ebcd7f45a8969c47bd9.pdf> (дата обращения: 02.08.2021).

⁵⁰ Подробнее об этом см.: *Foreign Agents Registration Acts*. The United States Department of Justice.

нежных средств из-за границы, более того, НКО, получающие гранты от научных, просветительских или благотворительных фондов, выведены из-под действия FARA.

Приведённый выше обзор американского законодательства об иностранных агентах был бы неполон, если бы мы не коснулись краткого анализа законодательных актов стран, где имеется правовое регулирование статуса иноагентов по аналогии с США. Речь идёт об Австралии, Венгрии и Израиле, где такие законы были приняты в течение последних пяти лет.

Так, в Австралии в 2018 году был принят Закон о программе прозрачности иностранного влияния (*далее* — FITSA)⁵¹. Причём этот закон было разработан на фоне широкого политического резонанса в СМИ по поводу китайского влияния в Австралии после того, как разведка сообщила об обширных операциях влияния со стороны Китая за последнее десятилетие. Под действие закона подпадают лоббирование в парламенте и СМИ и предоставление финансовых средств лицам, участвующим в парламентском лоббировании на территории Австралии от имени иностранного правительства или занимающимся деятельностью на территории Австралии с целью оказания влияния на политическую или правительственную систему или процесс. Кроме того, в число субъектов, подлежащих регистрации, попадают и бывшие государственные служащие или депутаты, если они работают на иностранных доверителей. Лицо, которое осуществляет какое-либо общее политическое лоббирование или какую-либо коммуникационную деятельность с целью политического влияния от имени иностранного доверителя, включая любую иностранную политическую организацию, должно зарегистрироваться в правительстве в течение 14 дней. Такие лица должны подробно описывать свою деятельность в публичном реестре. Осуществление деятельности при отсутствии регистрации, невыполнение обязанностей по программе прозрачности или предоставление ложной или вводящей в заблуждение информации являются уголовными нарушениями, за которые предусмотрен штраф или лишение свободы до пяти лет⁵². В настоящее время в реестре прозрачности зарегистрировано около 50 компаний и частных лиц. Как отмечают австралийскими юристами, австралийская схема в некотором смысле уже, чем FARA: австралийское определение иностранного принципала (доверителя) включает только иностранные правительства, политические организации и связанные с ними организации и физические лица, в то время как FARA определяет иностранного директора как любого иностранного гражданина. Но в других отношениях австралийская схема значительно шире. Это законодательство не предусматривает освобождения от регистрации тех, кто уже зарегистрирован в качестве политических лоббистов, и содержит в себе более широкие полномочия по обеспечению соблюдения закона, включая полномочия по принуждению к раскрытию информации⁵³.

В Израиле в 2016 году Кнессет принял Закон о прозрачности финансирования неправительственных организаций⁵⁴, требующий от некоммерческих (неправительственных) организаций, которые получают более половины своего финансирования из-за

⁵¹ Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018 No. 63. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00133> (дата обращения: 02.08.2021).

⁵² См.: Законодательство об иностранных агентах и зарубежном финансировании: от США до Алжира // Российское агентство правовой и судебной информации. 2020. 16 ноября. URL: http://rapsinews.ru/legislation_publication/20201116/306499851.html (дата обращения: 02.08.2021).

⁵³ См.: Douek E. What's in Australia's New Laws on Foreign Interference in Domestic Politics // Lawfare. 2018. 11 July. URL: <https://www.lawfareblog.com/whats-australias-new-laws-foreign-interference-domestic-politics> (дата обращения: 02.08.2021).

⁵⁴ См.: URL: https://knesset.gov.il/privatelaw/plaw_display.asp?LawTp=2 (дата обращения: 02.08.2021).

рубежа от иностранных политических организаций (прямо или косвенно), указывать об этом в любой публикации или переписке с государственными и должностными лицами (например, это касается рекламных объявлений, писем и электронных обращений к правительственным должностным лицам; докладов и других публикаций; участия в слушаниях в парламентских комитетах). Закон требует также направить списки жертвователей для размещения на веб-сайте израильского некоммерческого регистратора. В случае нарушения этого закона предусмотрен штраф в размере 29 200 шекелей (более 8 000 долларов). В 2018 году в Израиле в статусе иностранных агентов было зарегистрировано 27 некоммерческих организаций. Причём 25 из этих организаций были пропалестинскими правозащитными организациями, которые работали против оккупации, осады и различных нарушений прав человека в секторе Газа и на оккупированных территориях⁵⁵.

В Венгрии в июне 2017 года парламент страны принял закон, усиливающий контроль над неправительственными организациями с иностранным финансированием (англ.: *Law on the Transparency of Organisations Supported from Abroad*). Причём некоторые положения закона были дословным переводом норм российского законодательства об иностранных агентах, что объясняется тем, что пришедшее к власти в Венгрии правительство В. Орбана (с 2010 года) придерживается пророссийской ориентации. Правда, следует отметить, что в венгерском законодательстве не используется слово «агент», его сфера действия не ограничивается организациями, которые являются политически активными, а также определяется порог для иностранных пожертвований. Закон требует, чтобы группы, получающие более 24 000 евро в год от иностранных источников, были зарегистрированы как организации, имеющие «инострannую поддержку и финансирование», и раскрывали своих иностранных доноров. Такие организации обязаны указывать этот факт на всех мероприятиях и в публикациях, в том числе на своём сайте, предоставлять ежегодную подробную отчётность о своей деятельности. Список финансируемых из-за рубежа неправительственных организаций также опубликован на правительственном веб-сайте. В случае невыполнения этих требований организации могут быть закрыты, а также на них могут быть наложены высокие штрафы. Кроме того, такие организации обременены дополнительными требованиями, касающимися отчётности об иностранных пожертвованиях. Так, например, они должны отчитываться о каждой сделке, которую они имели с донорами, внесшими не менее 500 000 форинтов (около 1 600 евро) за налоговый год, и предоставлять имена доноров, их местоположение и т. д. В Венгрии прошли регистрацию 152 неправительственные организации с иностранным финансированием, однако многие организации проигнорировали закон⁵⁶.

Попытки принять закон о регистрации иностранных агентов были зафиксированы также на Украине и в Эстонии. На Украине такой закон был принят во время правления В. Януковича и был отменён в феврале 2014 года, а в Эстонии проект закона так и не был внесён в 2018 году на рассмотрение парламента. Провалилась попытка принятия подобного закона и в Кыргызстане в 2014 году, когда депутаты парламента не приняли его во втором чтении.

⁵⁵ См.: The Struggle of Human Rights NGOs and the “Funding Transparency” Law in Israel. URL: <https://www.menschenrechte.org/en/2018/07/12/the-struggle-of-human-rights-ngos-and-the-funding-transparency-law-in-israel/> (дата обращения: 02.08.2021).

⁵⁶ См.: *Serhan Y. Hungary’s Anti-Foreign NGO Law. The New Rule Targets Groups Receiving More Than 24,000 Euros Annually in Overseas Funding // The Atlantic. 2017. 13 June. URL: https://www.theatlantic.com/news/archive/2017/06/hungarys-anti-foreign-ngo-law/530121/* (дата обращения: 02.08.2021).

Последняя по времени попытка принятия закона об иноагентах предпринимается в настоящее время в Великобритании. Причём в рамках этой инициативы главной угрозой для государства были объявлены Россия и Китай, а целью принятия закона — противодействие им. Для этого планируется ввести новый пункт в закон о преследовании и депортации иностранных шпионов, угрожающих нацбезопасности Великобритании (это устаревший закон — Official Secret Act) или принять новый законопроект — New Espionage Act. Все, кто работает на правительства иностранных государств в Соединённом Королевстве, обязаны будут регистрироваться. При этом нарушение данного требования будет считаться уголовным преступлением. Требование о регистрации будет распространяться на всех лиц, представляющих интересы иностранных государств, включая лоббистов, политических консультантов и сотрудников сферы PR⁵⁷.

В Заключении от 16 октября 2013 года Венецианская комиссия Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека (*далее* — БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе проанализировали законопроекты о внедрении института иностранного агента в Кыргызстане, которые, по сути, копируют Федеральный закон № 121-ФЗ. И Венецианская комиссия, и БДИПЧ чётко указали на абсолютную необоснованность проведения любых параллелей между FARA и Федеральным законом № 121-ФЗ. В Заключении однозначно был сделан вывод о том, что российское законодательство является единственным европейским примером использования понятия «иностраный агент» для ограничения деятельности некоммерческих организаций⁵⁸.

Очевидно, что все — удавшиеся и неудавшиеся — попытки принять закон об иностранных агентах (включая законы, принятые в последние несколько лет в Австралии, Венгрии и Израиле) нарушают свободу выражения мнений организаций, поскольку они затрагивают их право на «добрую» репутацию (они обязывают неправительственные организации использовать негативные ярлыки в качестве самоидентификации, чтобы дискредитировать их мнения в публичном дискурсе), право на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных, свободу ассоциации. Кроме того, эти законы не соответствуют требованиям международных актов с точки зрения общего запрета на дискриминацию в отношении свободы ассоциации, вводят явно необоснованные и несоразмерные ограничения на свободное движение капитала. Всё это ведёт к грубому нарушению статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Следует также отметить, что качество правового регулирования статуса иностранного агента в законах, принятых в Австралии, Венгрии и Израиле, явно хуже детализировано по сравнению с американским законодательством об иностранных агентах.

⁵⁷ См.: Swinford S., Courea E. New Powers to Kick Out Spies From Hostile States as Concerns Mount Over Russia and China // The Times. 2021. 19 April. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/new-powers-to-kick-out-spies-from-hostile-states-as-concerns-mount-over-russia-and-china-zqisxdjv9> (дата обращения: 02.08.2021).

⁵⁸ См.: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). Заключение № 738/2013; Заключение № FOASS-KYR/239/2013. CDL-AD(2013)030. Страсбург, Варшава, 16 октября 2013 года. URL: legislationline.org/download/id/5365/file/239_FOASS_KYR_16%20Oct%202013_ru.pdf (дата обращения: 02.08.2021).

5. Институт иноагента в российском праве: каковы перспективы его сохранения и совершенствования в законодательстве?

Как показано выше, оценив и международное законодательство, и законодательство стран, где этот институт был создан, и существующую правоприменительную практику, можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, в действующем российском законодательстве (и до 2012 года) были предусмотрены вполне достаточные правовые механизмы государственного контроля за деятельностью любых видов НКО. Например, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (статья 32) и Федеральный закон «Об общественных объединениях» (статьи 42 и 44) содержат инструменты правового контроля за уставной деятельностью любых общественных объединений и некоммерческих организаций (отчётность, её публикация и т. д.), а в случае нарушений предусматривают меры конституционно-правовой ответственности (от предупреждения и приостановления деятельности до ликвидации самой организации).

Во-вторых, нет сомнений, что введённые ограничения имеют «тайные» или «скрытые» цели. Речь идёт об установлении жёсткого «политического» или даже идеологического контроля со стороны государства за деятельностью общественных организаций с помощью института «иностранного агента». Причём используются как методы финансового обременения (дорогостоящий аудит, частые и внеплановые проверки, отчётность), так и «политическая» стигматизация сотрудников НКО как «шпионов» иностранных государств.

В-третьих, представляется, что установление этого института в российском законодательстве нацелено не столько на контроль за иностранным финансированием, сколько на его полное исключение для российских НКО. И следовательно, на обеспечение только внутреннего и по большей части именно государственного финансирования всех значимых общественных организаций.

Следует отметить, что некоторые российские исследователи, не являющиеся специалистами в конституционном праве, например, утверждают, что никакой дискриминации в законе применительно к НКО, получающим зарубежное финансирование, нет. Якобы право государства на такой контроль базируется на некоей «обязанности государства обеспечивать целостность территории, защищать права и свободы граждан, проводить собственную внутреннюю и внешнюю политику», а все иностранные жертвователи финансируют российские НКО исключительно в своих интересах, «которые, как правило, противоречат интересам нашего государства»⁵⁹. В заключение своего «исследования» автор сообщает читателю, что именно российские НКО с зарубежным финансированием могут провоцировать в России «такие же беспорядки, как и в городе Киеве, и по всей Украине»⁶⁰.

Глубинная цель введения института «иностранного агента» — это ограничение критики политического режима, сложившегося за последние 20 лет в Российской Федерации, со стороны субъектов гражданского общества. Причём аналогичные механизмы применяют словно по разработанным «лекалам» все авторитарные режимы стран СНГ (Азербайджан, Беларусь, Таджикистан, Туркменистан, Казахстан, Узбекистан). В этих

⁵⁹ Аверкина Ю.Б. Некоторые вопросы правового положения некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 3. С. 137–141, 139.

⁶⁰ Там же. С. 140.

странах осуществляются во многом схожие меры — составление уполномоченными органами реестров иноагентов, государственная регистрация иностранных грантов, предварительное согласование получения грантов со стороны государства, установление административной или уголовной ответственности за деятельность в качестве иноагента, а также полный запрет иностранного финансирования деятельности не только политических партий (существующий во многих странах), но и вообще любых общественно-политических организаций. При этом обоснование законодательной легализации этих явно чрезмерных ограничений конституционного права на объединение основано на абстрактных и неопределённых критериях «обеспечения национальных интересов суверенных государств»⁶¹.

Автору можно указать на то, что законы о регистрации иностранных агентов появились и в демократических странах — Австралии, Венгрии и Израиле, — что может поставить под сомнение ряд его выводов. Однако следует подчеркнуть, что законодательство указанных стран не обладает таким репрессивным потенциалом и не нацелено на такое большое число субъектов (НКО, СМИ, граждане), как в России. Кроме того, оно содержит в целом более чёткие основания и критерии для отнесения тех или иных лиц к иноагентам, не говоря уже о крайне незначительной судебной практике применения данных законов.

Российский вариант закона об иностранных агентах не может существовать в демократическом обществе и, безусловно, должен быть отменён, ведь положения этого закона не соответствуют правомерной цели, не отвечают насущной общественной потребности и грубо нарушают принцип недискриминации. Есть вероятность, что в 2021 году Европейский Суд по правам человека признает положения Федерального закона № 121-ФЗ не соответствующими Европейской Конвенции по правам человека⁶².

6. Вместо эпилога

Институт иноагента в российском праве продолжает модернизироваться, охватывает всё новые сферы регулирования и распространяется на новые категории субъектов. Так, 25 ноября 2017 года был принят Федеральный закон № 327-ФЗ⁶³, которым было введено понятие «СМИ-иноагент». Согласно новой редакции статьи 6 Закона о СМИ Минюст может признать иноагентом любое иностранное СМИ, получающее финансирование или имущество от иностранных органов, или граждан непосредственно, или через российские юридические лица. Такие иноагенты приравнены в своих обязанно-

⁶¹ Гаврилова А. Б. Феномен «иностранного агента» на постсоветском пространстве // Конституция и общественный прогресс. Вторые Прокопьевские чтения : матер. междунар. науч.-практ. конф. Калининград, 6–8 декабря 2018 г. / отв. ред. М. С. Саликов, О. А. Заячковский. [Электронный ресурс] : научное электронное издание. Калининград : Изд-во БФУ им. И. Канта, 2019. С. 90–102, 100.

⁶² Напомним, в конце марта 2020 года Европейский Суд по правам человека коммуницировал жалобы от более чем 60 организаций, признанных иноагентами в России. По мнению заявителей, этими действиями Россия нарушает статью 10 и статью 11 Европейской Конвенции по правам человека (право на свободу слова и свободу собраний), а также статью 14 (запрет на дискриминацию). Причём Европейский Суд по правам человека будет рассматривать российский закон совместно с венгерским, который был принят позже российского, но во многом копирует его положения. Венгерский закон не такой жёсткий, как российский: местным НКО не надо маркировать себя иностранными агентами, а также есть порог для объёма иностранного финансирования, находясь ниже которого НКО не обязана предоставлять дополнительные отчёты.

⁶³ Федеральный закон от 25 ноября 2017 года № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7051.

стях к НКО-иноагентам. Реестр СМИ, признанных иностранными агентами, ведётся Минюстом. На май 2021 года в него входит 19 СМИ, в основном подчинённых проекту РСЕ/РС (Radio Free Europe/Radio Liberty), в него входят «Радио “Свобода”», различные порталы Реалии, а также радиоккомпания «Голос Америки».

В начале декабря 2019 года был принят очередной закон⁶⁴, позволяющий признавать иностранными агентами не только НКО или СМИ, но и граждан, распространяющих сообщения, предназначенные для неограниченного круга лиц, и получающих денежные средства или иное имущество от иностранного источника. Статус иностранного агента, в частности, означает необходимость обязательной маркировки всех выпускаемых материалов (к примеру, отдельных твитов и постов в социальных сетях), дополнительной отчётности перед властями о своей деятельности и расходовании средств, а также необходимость публичного раскрытия такой информации. Этот же закон разрешает ограничивать доступ к сайтам СМИ-иностранцев в случае привлечения их к административной ответственности. В реестр Минюста уже внесены 5 граждан России — физических лиц, не все из которых являются журналистами⁶⁵. Стоит отметить, что существующие правила работы для таких изданий создают фактически невыполнимые требования маркировки контента, вынуждают их создавать юридическое лицо в России и отчитываться о финансах российским властям. Статус иностранного агента усложняет цитирование материалов редакций другими журналистами, общение с государственными органами и фактически лишает СМИ возможности привлекать рекламодателей.

В конце 2020 года в Государственную Думу депутатами из «Единой России» и сенаторами были внесены три законопроекта: № 1052523-7, № 1057914-7, № 1073604-7. Все они были приняты в ускоренном порядке и вступили в силу уже с 30 декабря 2020 года. Например, законопроект № 1052523-7⁶⁶ ужесточает требования к НКО, выполняющим функции иностранных агентов. НКО, выполняющие функции иноагентов, должны ежегодно предоставлять в Минюст программы всех своих мероприятий и отчёт об их реализации, а в случае непроведения мероприятия — информацию об этом. При этом Минюст наделяется правом запретить проведение тех или иных мероприятий и программ (причём без перечня оснований), а за нарушение такого запрета НКО может быть ликвидирована⁶⁷.

Кроме того, законопроектом № 1057914-7⁶⁸ введена новая категория иноагентов, которая состоит из физических лиц, причём не только граждан, распространяющих информацию для неограниченного круга лиц, как это было определено в 2019 году. В указанном законопроекте выделены два основных критерия для определения физического

⁶⁴ См.: Федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 426-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации” и Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // СЗ РФ. 2019. № 49. Ст. 6985.

⁶⁵ См.: Реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/> (дата обращения: 02.08.2021).

⁶⁶ Законопроект № 1052523-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” (в части совершенствования правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1052523-7> (дата обращения: 02.08.2021).

⁶⁷ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2021 года № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”» // СЗ РФ. 2021. № 15 (ч. 1). Ст. 2442.

⁶⁸ См.: Законопроект № 1057914-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057914-7> (дата обращения: 02.08.2021).

лица как иноагента. Первый — поддержка в виде денег или имущества от иностранного юридического лица, государства или человека, не обладающего российским гражданством, или в виде имущественной или организационно-методической помощи, что бы это ни значило. Второй критерий — сбор информации в военно-технической области, которая может быть использована против интересов России, или занятие политической деятельностью в интересах иностранного государства или организации, а также в интересах даже частного лица, которое не является гражданином России. Более того, гражданин, подпадающий под эти требования, должен сам заявить в Минюст о том, что он является «иноагентом». Реестр таких иноагентов будет вести Министерство юстиции. А граждане, угодившие по усмотрению Минюста в такой список, должны не реже одного раза в полгода предоставлять в Минюст отчёт о своей деятельности, а также информацию о поступлении и расходовании средств, полученных из-за границы. Помимо этого, резко ужесточаются требования к информации об НКО-иноагентах: писать о них без специальной отметки в материале запрещено. Кроме того, в очередной раз модернизировано понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, а именно: указано, что некоммерческая организация может получить финансирование не только от иностранной организации или физического лица, но и от «посредника», которым может быть признан гражданин России или российское юридическое лицо, которые передают денежные средства от «иностранного источника».

Ещё одно новшество — это введение реестра незарегистрированных объединений, выполняющих функцию иностранного агента. Это означает, что любая группа граждан, собравшаяся ради достижения каких-то целей (например, правозащитных или просветительских), если она занимается «политической деятельностью» и имеет хотя бы несколько долларов иностранного финансирования, вносится в новый реестр и на неё фактически возлагаются те же обязательства, что и на зарегистрированную организацию. Соответственно, физические лица, признанные Министерством юстиции иноагентами, также обязаны маркировать все материалы, публикуемые на различных ресурсах в сети Интернет или в СМИ⁶⁹. Дополнительно внесён запрет для физических лиц, включённых в список иностранных агентов, на допуск к службе в госорганах и органах местного самоуправления. Этот запрет имеет определённое сходство с применявшимся в 1920-е годы таким видом уголовного наказания, как поражение в политических и отдельных гражданских правах в виде лишения права занимать ответственные государственные должности⁷⁰.

Законопроектом № 1073604-7 в Государственную Думу внесены поправки к Уголовному кодексу РФ⁷¹, предусматривающие наказание за нарушение обновлённого законодательства об иностранных агентах, в том числе для физических лиц, признанных таковыми. В частности, уголовную ответственность (до двух лет лишения свободы) ввели за «злостное уклонение» от предоставления документов, необходимых для включения в реестр иноагентов, если речь идёт о физических лицах или руководителе незарегист-

⁶⁹ Указанный законопроект уже стал федеральным законом, принятым в особо ускоренном порядке, и вступил в силу с 30 декабря 2020 года. См.: Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч.1). Ст. 20.

⁷⁰ Пункт «д» статьи 20 и пункт «б» статьи 31 Уголовного кодекса РСФСР в ред. 1926 года.

⁷¹ Законопроект № 1073604-7 «О внесении изменения в статью 330-1 Уголовного кодекса Российской Федерации (в части уточнения ответственности за злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1073604-7> (дата обращения: 02.08.2021).

стрированного общественного объединения. А физическим лицам, собирающим «в интересах иностранных государств» (очень удобные для правоприменителей и размытые формулировки!) сведения в области военной и военно-технической деятельности, «получение которых может быть использовано против безопасности Российской Федерации», но не уведомившим об этом Минюст, грозит до пяти лет лишения свободы. СМИ обязаны указывать, что НКО входит в реестр иностранных агентов, иначе они получают штрафы до 500 000 рублей⁷².

Более того, Государственная Дума в ускоренном порядке приняла в феврале 2021 года закон, которым была введена административная ответственность за распространение в СМИ и в сообщениях и материалах СМИ в сети Интернет информации о некоммерческой организации-иноагенте либо о производимых ею материалов без пометки о её статусе «иноагента». Причём наказание варьируется от 2 000 до 2 500 рублей для граждан и до 50 000 рублей для юридических лиц. Аналогичное наказание было введено и для лиц, распространяющих сообщения, исходящие от физических лиц-иноагентов⁷³. А с апреля 2021 года аналогичные административные санкции стали касаться тех, кто распространяет материалы лиц, признанных СМИ-иноагентами⁷⁴. Единственным положительным моментом является то, что пока на обычных пользователей сети Интернет норма о штрафах не распространяется.

В целях дополнительного введения новых категорий «иноагентов-физических лиц» Госдума в конце декабря 2020 года приняла в третьем чтении ещё один весьма спорный законопроект⁷⁵, согласно которому, если российский гражданин, признанный «иноагентом», баллотируется на выборные должности, он становится «кандидатом-иностранным агентом». Причём информацию о том, что он является «иноагентом», кандидат обязан указывать в своих подписных листах, агитационных материалах. Кроме того, в законодательство вводится ещё и близкий к указанному статусу — «кандидат, аффилированный с иностранными агентами». Таким новым статусом баллотирующийся кандидат наделяется в случае получения финансирования от «агента» напрямую или через посредников⁷⁶.

Таким образом, институт иностранного агента позволяет объявить своего рода «охоту на ведьм», признав любого российского гражданина страны иностранным агентом даже по факту получения нескольких долларов за блогерскую деятельность (например, от Тик-Тока или YouTube). Причём основанием для получения такого статуса может стать не только критика государства, но и оценка действий государственных органов, факты обращений в государственные органы или анализ их работы. Более того, гражданин, признанный иноагентом, маркируется государством перед обществом в этом

⁷² Указанный законопроект также был принят буквально за несколько недель и уже вступил в силу. См.: Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 525-ФЗ «О внесении изменения в статью 330.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 64.

⁷³ Федеральный закон от 24 февраля 2021 года № 14-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2021. № 9. Ст. 1461.

⁷⁴ См.: Федеральный закон от 30 апреля 2021 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104300076> (дата обращения: 02.08.2021).

⁷⁵ См.: Законопроект № 1057892-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения прав и обязанностей субъектов, выполняющих функции иностранного агента)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057892-7> (дата обращения: 02.08.2021).

⁷⁶ В апреле 2021 года он уже был подписан Президентом РФ. См.: Федеральный закон от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104200045> (дата обращения: 02.08.2021).

«негативном» статусе и, по сути, теряет возможность претендовать на то, чтобы занимать публичные должности в рамках выборных процедур.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодательство об иностранных агентах стало эффективным инструментом государственного вмешательства в деятельность как НКО, так и СМИ и обычных граждан. Цели такого вмешательства в рамках существующего в стране политического режима очевидны: ограничить деятельность оппозиции и свободу выражения мнения, прекратить любое «внешнее» финансирование общественной деятельности, не допустить публичной дискуссии о проблемах, существующих в государстве, заклеить организации, получающие иностранное финансирование как предателей («иностранных агентов») и сделать невозможным их участие не только в публичной политической деятельности, но и в любой общественной (социальной, правозащитной и т. д.) деятельности в Российской Федерации.

Библиографическое описание:

Кондрашев А. Иностранные агенты в России: как заимствованный американский правовой институт приобрёл иной смысл в российском законодательстве и правоприменительной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 4 (143). С. 97–121.

Foreign agents in Russia: How a borrowed American legal institute acquired a different sense in Russian legislation and law enforcement practices

Andrey Kondrashev

Doctor of Sciences in Law, Professor, Law Institute Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russia (e-mail: legis75@mail.ru).

Abstract

The article examines the institution of a “foreign agent” that appeared in Russian legislation in 2012. The author, analyzing American legislation, the position of the Venice Commission, the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (hereinafter — the OSCE/ODIHR), the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, as well as the existing Russian judicial practice, comes to the conclusion that ‘misappropriation’ status of a foreign agent by the Ministry of Justice of Russia for non-profit organizations (hereinafter — NPOs) occurs in the absence of clear legal definition of the term “political activity”, does not correlate with the identification of the real connection and activities of NPOs on the order or instruction of a foreign donor, and is actually applied in those cases when it comes to appeals to government agencies, criticism of government agencies or assessment of their decisions. All this indicates that the purpose of the restrictions imposed by the state was by no means a desire to ensure transparency and openness through access to information about foreign financing of non-profit organizations, but rather the purpose was to politically stigmatize and impose additional organizational and financial burdens on NPOs, which dare to criticize the authorities. The author advocates the complete abolition of this institution of a foreign agent, since the pre-existing Russian legislation already made it possible to exercise control over the financing and activities of NPOs. The expansion of the number of types of foreign agents, introduced since December 2019 (first in terms of recognition by media as foreign agents), led by December 2020 to the appearance in Russian legislation of individuals of foreign agents and foreign agents-unregistered public associations and even greater and disproportionate restrictions on the constitutional the right to association. Moreover, the status of a “foreign agent” (in relation to a candidate for an elective office and a candidate affiliated with an acting foreign agent) is supposed to be introduced into the electoral legislation with the obvious goal of political stigmatization of persons trying to exercise their passive electoral right.

Keywords

foreign agent; register of non-profit organizations performing the functions of a foreign agent; individual persons — foreign agents; responsibility for violations of the legislation on foreign agents.

Citation

Kondrashev A. (2021) Inostrannye agenty v Rossii: kak zaimstvovanny amerikanskiy pravovoy institut priobryol inoy smysl v rossiyskom zakonodatel'stve i pravoprimenitel'noy praktike [Foreign agents in Russia: How a borrowed American legal institute acquired a different sense in Russian legislation and law enforcement practices]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 30, no. 4, pp. 97–121. (In Russian).

References

- Alen'kin I. V. (2016) Inostrannye agenty: nuzhny li kontreformy? [Foreign agents: are counter-reforms needed?]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 6, pp. 21–28. (In Russian).
- Averkina Yu. B. (2014) Nekotorye voprosy pravovogo polozheniya nekommercheskikh organizatsiy, vypolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta [Some questions of the legal status of non-profit organizations performing functions of the foreign agents]. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, no. 3, pp. 137–141. (In Russian).
- Chirkin V. E. (2013) Slovo o konstitutsionnoy terminologii [A word about constitutional terminology]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 12, pp. 13–19. (In Russian).
- Douek E. (2018) What's in Australia's New Laws on Foreign Interference in Domestic Politics. Lawfare. 11 July. Available at: <https://www.lawfareblog.com/whats-australias-new-laws-for-foreign-interference-domestic-politics> (accessed: 02.08.2021).
- Gavrilova A. B. (2019) Fenomen “inostrannogo agenta” na postsovetском prostranstve [Phenomenon of “foreign agent” on post-Soviet area]. In: *Konstitutsiya i obshchestvennyy progress. Vtorye Prokop'evskie chteniya: materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [The Constitution and social progress. Second Prokop'ev readings: proceedings of the international scientific and practical conference], Kaliningrad: Baltiyskiy federal'nyy universitet imeni Immanuila Kanta, pp. 90–102. (In Russian).
- Korneychuk B. V. (2013) InstitutSIONal'nyy analiz zakona “ob inostrannykh agentakh” v nekommercheskom sektore [The institutional analysis of the law on “foreign agents” in non-government sector]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, no. 10, pp. 524–527. (In Russian).
- Kupina N. A. (2012) Ideologema “inostranny agent”: tri dnya v iyule 2012 goda [Ideologem “foreign agent”: 3 days in July 2012]. *Politicheskaya lingvistika*, no. 3, pp. 43–48. (In Russian).
- Kurbanov R. A., Shvedkova O. V., Belyalova A. M. (2016) Ogranicheniya na dostup k finansirovaniyu, v tom chisle iz inostrannykh istochnikov: mezhdunarodnye i regional'nye standarty, opyt Rossii i zarubezhnykh stran [Limited access to financing, including funding from foreign sources: international and regional standards, Russian and foreign experience]. *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo*, no. 3, pp. 25–38. (In Russian).
- Mikhaylov V. K. (2015) Kriticheskiy vzglyad na pozitsiyu Konstitutsionnogo Suda po usloviyam priznaniya nekommercheskoy organizatsii inostrannym agentom [A critical view of the position of the Constitutional Court on the conditions for recognition of a non-profit organization as a foreign agent]. *Pravo i sovremennyye gosudarstva*, no. 1, pp. 17–28. (In Russian).
- Polyakov A. I., Cherdakov O. I. (2015) Nepravitel'stvennyye obshchestvennyye organizatsii v pravovoy srede sovremennoy Rossii [Non-governmental public organizations in the legal environment of modern Russia]. *Yuridicheskaya nauka*, no. 2, pp. 13–16. (In Russian).
- Vasilenko A. I. (2014) Prinyatie zakona “Ob inostrannykh agentakh” kak pervyy etap na puti k pravovomu regulirovaniyu lobbistskoy deyatel'nosti v Rossii [Adopting of the Foreign Agents Act as a first stage towards legal regulation of lobbying in Russia]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, no. 3, pp. 44–58. (In Russian).