

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Государственное регулирование деятельности некоммерческих
организации, получивших статус иностранного агента»

Обучающийся

Д.Д. Горланов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии) , ученое звание (при наличии) , Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

Актуальность темы данной выпускной квалификационной работы заключается в том, что в последнее десятилетие данная тема все чаще становится предметом обсуждения отечественных политологов и не только, каждые два-три года вводятся новые поправки в закон, регулирующие статус «иностранных агентов».

В данной работе проводится анализ данных, которые дают представление об истинных мотивах введения данного закона: борьба с «информационными террористами» или попытка подавления инакомыслия, под красивой «ширмой».

Структура работы определяется ее актуальностью, целями, задачами, объектом, предметом, и методом.

Выпускная квалификационная работе состоит из трех логически связанных между собой глав, введения, заключения. Главы разделены на параграфы, позволяющие акцентировать внимание на отдельных проблемах в рамках определенного вопроса.

Общий объем работы – 79 страниц.

Содержание

Введение.....	2
Глава 1. Теоретические основы и общие положения понятия некоммерческой организации и статуса иностранного агента	Ошибка! Закладка не определена.
1.1. История	Ошибка! Закладка не определена.
1.2. Разновидности статуса иностранного агента.....	17
1.3. Правовой статус некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента	22
Глава 2. Позиция органов государственной власти и правовая оценка европейского суда по правам человека статуса некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.	Ошибка! Закладка не определена.
2.1. Правовая оценка Конституционного Суда РФ статуса некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.	Ошибка! Закладка не определена.
2.2. Критика необходимости введения статуса иностранного агента для некоммерческих организаций.....	38
2.3. Коллективная жалоба в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) по делам связанных с некоммерческими организациями, выполняющих функции иностранного агента	42
Глава 3. Актуальные проблемы реализации действующего законодательства, регулирующего статус иностранного агента	Ошибка! Закладка не определена.
3.1 Почему нельзя сравнивать закон США об иностранных агентах (FARA) с российским	Ошибка! Закладка не определена.
3.2. Анализ актуальных проблем, действующего законодательства, регулирующего статус иностранного агента	63
Заключение	66

Список используемой литературы и используемых источников.....	69
---	----

Введение

Согласно федеральному закону от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021): «Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками» [1].

Согласно пункту 7 статьи 32 ФЗ-№7, каждая некоммерческая организация, намеревающаяся после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве НКО, выполняющей функции иностранного агента, обязана подать соответствующее заявление сразу после регистрации и до начала своей деятельности в соответствующий орган. Заявление о включении НКО в реестр организаций, исполняющих функции иностранного агента, подается в уполномоченный орган (Минюст). В случае, если такая НКО не подала заявление о включении ее в реестр, Минюст России и его должностные лица имеют право приостановить своим решением ее деятельность на срок не более шести месяцев. При несогласии с таким решением НКО вправе обратиться в суд или предоставить в Минюст России заявление о включении ее в реестр [2].

Однако, согласно ч. 1 ст. 218 КАС РФ гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности [3].

Суд, в силу п. 9 ст. 226 КАС РФ, при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации,

лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения [4].

Цель данной ВКР заключается в изучении законодательства, связанного с государственным регулированием деятельности некоммерческих организаций, получивших статус иностранного агента, оценить обоснованность и соразмерность введения данного статуса.

В связи с поставленной целью, необходимо решить ряд задач:

- изучить действующее законодательство РФ по государственному регулированию деятельности некоммерческих организаций, получивших статус иностранного агента;

- проанализировать действующее законодательство РФ;

- сравнить действующее законодательство РФ с зарубежным законодательством, регулирующим данный вопрос.

- систематизировать полученную информацию и собрать материал для написания дипломной работы.

Актуальность данной работы заключается в том, что закон об иностранных агентах, принятый в 2012 году и постоянно изменяемый до 2020 года (а реестр иностранных агентов пополняется и в текущем 2022 году), отражает современную российскую политическую риторику, которая, по моему мнению, рассматривает западные правительства и их агентов (согласно

ГПК РФ ст. 1005 ч.1 – «по агентскому договору агент обязуется за вознаграждение совершать по поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала либо от имени и за счет принципала» [5]), включая некоммерческие организации (далее – НКО), как пытающихся подорвать правящий режим России и угрожающих её национальной безопасности.

Закон об иностранных агентах (ФЗ от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента") требует, чтобы отечественные НКО, получающие иностранное финансирование и участвующие в политической деятельности на территории Российской Федерации, регистрировались и сообщали общественности свой статус «иностранцев»[6].

Многие российские НКО, участвующие в транснациональных правозащитных организациях, которые полагаются на иностранное финансирование из-за отсутствия внутренних средств и помощи со стороны государства, подверглись стигматизации и в некоторых случаях были вынуждены закрыться в результате условий, вытекающих из ряда российских законов [7 с.7]. Пугающий эффект, создаваемый положениями Закона об иностранных агентах, влияет не только на отношения между НКО и государством, но и на саму природу управления и политический плюрализм в России.

Этот факт также может нарушать конституционно установленные принципы свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Органы власти часто трактуют эти меры как попытки повысить прозрачность национальных политических дебатов (путем исключения иностранного вмешательства) и повысить национальную безопасность [8].

При этом, деятельность НКО, получающих иностранное финансирование, во многих случаях изображается как непатриотичная, подрывающая государственный суверенитет и противоречащая внутренним интересам страны.

Такое представление об финансируемых из-за рубежа НКО частично отражает усиление национализма, связанное с растущими требованиями от других стран принятия международных норм и борьбой нации за «наведение порядка». Эта тенденция к борьбе с НКО (с иностранным финансированием) частично обусловлена двумя факторами: первый - неудобная для власти точка зрения, которую НКО, участвующие в транснациональной пропагандистской сети размещают на своих информационных площадках, и второе - построение национальной идентичности в условиях глобализма, где позиция власти – патерналистская, а влияние мирового сообщества – либеральное.

В ряде случаев, НКО с глобальными партнерами использовали международное давление на Россию [9] для создания внутреннего импульса для проведения реформ, которые будут соответствовать международной правовой доктрине, что конечно же также «вставляет палки в колёса» действующей власти, и что в последствии повлияло на формирование отношений между НКО (с иностранным финансированием) и государством.

Кроме того, иногда влияние транснациональных НКО выходит за рамки оказания давления на местные органы власти только в отношении конкретных проблем. Тогда разрабатываются и формируются глобальные стандарты и практика, в таком случае, НКО служат «местами внедрения» глобальных стандартов к местной практике [15].

Кроме того, можно утверждать, что роль НКО в транснациональных информационно-пропагандистских сетях не ограничивается тем, что они служат простыми проводниками разработанных извне стандартов, а скорее вовлекают внутригосударственные НКО, активно участвующие в формировании этих глобальных стандартов.

Например, пожертвование, предоставленное международной организацией внутригосударственной НКО, делает донора (донор — это организация или частное лицо, предоставляющее разного рода ресурсы гражданам и организациям на некоммерческой основе на цели, направленные на благо общества в целом) и НКО соавторами воплощения социального замысла.

Другими словами, - благодаря грантам доноры, через НКО, внедряют политику и стандарты, связанные с демократией, гражданскими правами и охраной окружающей среды, которые могут быть новыми для внутренней политической сферы. Эта политика не всегда поддерживается властью РФ.

Национальное государство, на которое оказывается давление общества из-за направления внимания на конкретную социальную проблему или, в более общем плане, из-за постоянного освещения системных проблем, часто не благосклонно реагируют на такие усилия со стороны НКО осветить данную тему.

Национальное государство может рассматривать НКО, которые акцентируют внимание на вопросах, включая права человека, экологическое право и международное уголовное право, в качестве потенциальных противников осуществления монополии на власть и насилие, тем самым, бросая вызов самому понятию государственного суверенитета.

Поэтому, поскольку транснациональное влияние на национальное государство, посредством НКО, может привести к изменениям во внутренней политике или изменениям в риторике, чтобы удовлетворить международное сообщество, - государства, которым угрожает «опасность», начинают рассматривать такие НКО, финансируемые из-за рубежа, как угрозы национальной безопасности.

В то время как государство часто стремится представить деятельность НКО, как подрывающую национальный суверенитет, существует взаимосвязь между деятельностью НКО и внедрению норм международного права,

включая права человека. По моему мнению, международное право (в сфере соблюдения прав человека), в конечном счете, должно быть частично интегрировано внутри национального государства, такого как РФ.

Сочетание международных норм и проблем внутреннего суверенитета - не является взаимодействием между чисто оппозиционными силами, поскольку государства вносят свой вклад в легитимизацию международных принципов и практики, хотя и избирательно.

Кроме того, поскольку правительство, иногда не может удовлетворить потребности своих граждан, пострадавшие граждане могут обратиться за помощью к различным НКО. Таким образом, НКО часто становятся жизненно важным связующим звеном между гражданами и их правительством.

Национальная безопасность (согласно Указу Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"), это - «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [10], может быть результатом совместных усилий как правительственных, так и неправительственных организаций, однако НКО могут иметь преимущество в том, что они позволяют гражданам более эффективно взаимодействовать со своими правительствами. Работая над решением множества социальных проблем, НКО становятся способом (а иногда единственным способом) для того, чтобы жалобы населения доходили до государственных должностных лиц.

Однако эта связь с общественностью в сочетании с участием в транснациональных пропагандистских сетях и получением иностранных

средств может вызвать подозрения у правительственных организаций в отношении НКО из-за чего могут создаваться правовые барьеры.

В дополнение к созданию правовых барьеров между НКО и другими участниками транснациональной сети, правительственные «наступательные меры регулирования» способствуют росту неформальной практики между НКО (работа без регистрации или полное прекращение официального правового статуса) [7] и их международными, внутренними партнерами и государственными должностными лицами, помещая работу НКО в «серую зону» неопределенности.

Исходя из вышесказанного, в данной ВКР рассматриваются причины глобальной тенденции к усилению государственного контроля над НКО, которые получают иностранное финансирование и участвуют в транснациональных правозащитных организациях. В ней рассматривается усиление национализма внутри России, которая вынуждена иметь дело с геополитическими силами, находящимися вне её контроля, и с международным давлением, оказываемым на Россию в результате оказываемого ею влияния на работу НКО в сотрудничестве с глобальными партнерами. Также обсуждается роль судов, в том числе конституционных, в формировании и изменении самой концепции национального суверенитета и влияние их аргументов на НКО.

К тому же, связи с утверждением российского правительства о том, что Закон об иностранных агентах в России разработан по образцу Закона США о регистрации иностранных агентов («FARA») [11], сравниваются как решение Конституционного Суда России 2014 года.

Глава 1. Теоретические основы и общие положения понятия некоммерческой организации и статуса иностранного агента

1.1. История

В уголовном кодексе РСФСР 1926 года (Редакция 05.03.1926) существовала статья 31 [12], содержание которой может наводить на мысли о том, откуда взялись «корни» у закона об иностранных агентах в РФ, а содержалось в ней следующие:

«31. Поражение политических и отдельных гражданских прав заключается в лишении:

а) активного и пассивного избирательного права при выборах в советы и съезды советов,

б) права занимать ответственные государственные должности, исполнять общественные обязанности и носить почетное звание,

в) права занятия выборных должностей в промышленных или торговых организациях и обществах,

г) родительских прав».

Согласно ст. 20 того же кодекса, поражение политических и отдельных гражданских прав являлось мерой социальной защиты судебно-исправительного характера, т.е. теми мерами, чья основная цель, согласно ст.9 это предупреждение новых преступлений со стороны лиц, совершивших их.

Данная мера социальной защиты могла быть назначена как в качестве самостоятельной, так и быть сочетаема с основными в качестве дополнительной.

При этом, в 1926 году, согласно статье 32, поражение прав не могло назначаться на срок свыше пяти лет.

Поражение прав могло назначаться осужденному как полностью, по всей совокупности перечисленных выше прав, так и по отдельным их категориям.

При всем сказанном, именно лишение права занимать ответственные государственные должности, исполнять общественные обязанности и носить почетное звание трансформировалось, и вошло в ч. 8 ст. 2.1 Закона № 272-ФЗ [13], где сказано, что для физических лиц, включенных в список иностранных агентов, предусмотрен запрет на допуск к службе в госорганах и органах местного самоуправления.

Официальное название закона № 272-ФЗ - «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», и он требует, чтобы некоммерческие организации, которые получают иностранные пожертвования и занимаются «политической деятельностью», были самостоятельно зарегистрированы и объявили себя иностранными агентами.

Законопроект был внесен в июле 2012 года законодателями от правящей партии «Единая Россия» и подписан президентом Владимиром Путиным 20 июля 2012 года. Этот закон представляет собой серию поправок к существующим законам, которые применяются к уголовному кодексу, законы «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях» и «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Закон вступил в силу в ноябре 2012 года, но не применялся активно до тех пор, пока Владимир Путин не дал указание сотрудникам правоохранительных органов сделать это во время выступления перед сотрудниками Федеральной службы безопасности в День святого Валентина 2013 года [14], заявив, что «Вместе с тем хочу подчеркнуть, ни у кого нет монополии на право говорить от имени всего

российского общества, тем более у структур, управляемых и финансируемых из-за рубежа, а значит, неизбежно обслуживающих чужие интересы».

Хронология событий:

Подготовка к введению № 272-ФЗ от 2012 г.

Январь 2006 г. - Закон о некоммерческих организациях (НКО) внес поправки в четыре действующих закона: Гражданский кодекс и законы «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях» и «О закрытом административно-территориальном образовании» [15 с. 25]. Наказания за несоблюдение новых требований были суровыми. Поправки предоставили властям право:

- Отказать в регистрации любой организации, чьи цели и задачи создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной целостности, национальному единству, уникальности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации;
- Требовать подтверждения места жительства от тех, кто основал НКО, запрещать иностранным гражданам или лицам без гражданства, не имеющим постоянного места жительства в России, делать это, а также запрещать любому лицу, которого государственные органы по своему усмотрению считают «нежелательным» (нежелательная организация – организация, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности или безопасности государства, ст. 3.1 Федерального закона № 272-ФЗ от 2012 г.)
- Запретить на неопределенных основаниях реализацию программ иностранных НКО или перевод средств в их местные отделения;
- Требовать от НКО проходить ежегодные аудиты и представлять дополнительную отчетность о деятельности, источнике и назначении всех приобретенных средств; предоставлять

неограниченную информацию, документирующую ежедневное управление организацией по требованию; и принимать незваных представителей правительства на мероприятиях НКО.

Август 2009 г. - Поправки в закон “О некоммерческих организациях”. В преддверии визита президента США Барака Обамы, посвященного гражданским правам, президент РФ Дмитрий Медведев внес изменения, которые сократили некоторые из наиболее ограничительных положений закона об НКО 2006 года. Заметные улучшения включали следующее:

- НКО больше нельзя было отказывать в регистрации на основании их предполагаемой угрозы национальному единству и самобытности, культурному наследию Российской Федерации, и эта формулировка была исключена из закона. НКО больше не может быть автоматически отказано в регистрации, если ее документы не были представлены надлежащим образом [16 ст. 1]. Организация будет проинформирована о недостающих материалах, и процесс регистрации будет продолжаться до тех пор, пока ее досье не будет завершено.
- Перечень документов, которые регистрирующий орган мог запросить у организации, подающей заявку на регистрацию, был ограничен.
- Небольшие НКО, не получившие иностранного финансирования, будут освобождены от ежегодной финансовой отчетности по пожертвованиям в размере 3 миллионов рублей (~100 000 долларов США на 2009г.) или менее.
- Обязательные государственные проверки будут проводиться каждые три года, а не ежегодно.

Несмотря на ограничения Закона об НКО 2006 года, большинству организаций удалось продолжить свою деятельность - особенно после поправок 2009 года. Однако необходимость соблюдения обременительных

требований закона существенно повлияла на их способность заниматься правозащитной деятельностью.

Введение № 272-ФЗ от 2012 г. и последующие события.

– 20 июля 2012 года Российский парламент принял ряд поправок к законам о некоммерческих организациях, получивших название «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» или в народе «Закон об иностранных агентах». Поправки вводили само понятие иностранного агента во второй раздел «Закона об НКО». На этом этапе «иностранцы» должны были самостоятельно обращаться за регистрацией в Министерство Юстиции, однако согласно данным аспиранта ПГНИУ А. И. Василенко, с 2012 по 2014 желающих оказалось немного, в реестр были включены лишь 11 организаций [17].

– Согласно новым поправкам в закон, с 2014 года Министерство юстиции получило право по собственной инициативе вносить НКО в список иностранных агентов, были разработаны основания проведения внеплановых проверок, а плановые проверки должны были проводиться ежегодно. Также иностранные агенты были обязаны маркировать свои информационные продукты, предоставлять бухгалтерскую отчетность в более строгой форме [18]. Стоит заметить и тот факт, что в своем Постановлении № 10-П от 8 апреля 2014 года [19] Конституционный суд постановил, что установленные законом об иностранных агентах минимальные штрафы противоречат принципу пропорциональности.

– В 2016 году были переработаны и обновлены понятия «иностранец» и «политическая деятельность» [20 с.7] - «Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если

независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах... в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия». Например, если НКО влияла на общественное мнение путем гласного осуждения позиции государства на счет вырубке лесов или другой экологической проблемы, то с 2016 года, она де-юре вела политическую деятельность. А если на освещение данной проблемы НКО получила иностранный грант, то НКО клеймилась статусом «иностранного агента».

- В ноябре 2017 года сфера действия закона была расширена [20 с.9], и к «иностранным агентам» были причислены также все иностранные СМИ, прямо или косвенно получающие финансирование из-за рубежа.

- 2 декабря 2019 года были приняты дополнительные поправки в закон «Об иностранных агентах» [20 с.9], которые распространили статус «иностранного агента» и на физических лиц, в том числе интернет блогеров и независимых журналистов (новые поправки, по моему мнению, могли служить ответом США, на то, что Мария Бутина – основательница движения «Право на оружие», получившая известность после ареста в Вашингтоне в июле 2018 года по обвинению в работе «иностранным агентом» без регистрации, была приговорена к 18 месяцам тюрьмы. После отбытия части срока Бутина была депортирована в Россию 26 октября 2019 года). Также, согласно закону, физическое лицо может быть признано СМИ, что обязывает это лицо регистрироваться как СМИ. Закон устанавливает особые требования к регистрации, учету и маркировке публикаций (согласно приказу Роскомнадзора от 23.09.2020 N 124 [21] сообщения должны сопровождаться следующим указанием: "Данное сообщение (материал) создано и (или) распространено иностранным средством массовой

информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента") и квалифицирует их несоблюдение как уголовное преступление, наказываемое крупными административными штрафами или лишением свободы на срок до двух лет (УК РФ Статья 330.1. Злостное уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в связи с признанием лица выполняющим функции иностранного агента).

Согласно выступлению в Государственной Думе председателя Комитета по безопасности и противодействию коррупции В. И. Пискарева 8 декабря 2020 года, в качестве иностранных агентов было зарегистрировано уже 192 организации [22].

1.2. Разновидности статуса иностранного агента

– НКО, зарегистрированные в РФ, получающие иностранное финансирование и участвующие в политической деятельности в России.

В 2012 г. был принят Федеральный закон от 20 июля 2012 г. №121-ФЗ, который вносил поправки в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 07.08.2001 г. №115 - «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», УК РФ и УПК РФ. Согласно этим поправкам, российские НКО, за исключением государственных и муниципальных учреждений, могут быть объявлены «иностранном агентом», если они, во-первых, получают иностранное финансирование и, во-вторых, участвуют в политической деятельности в РФ [23 ст.2].

– Средства массовой информации.

25.11.2017 г. был принят Федеральный закон №327-ФЗ и вносил изменения в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», и статью 6 Закона РФ "О СМИ". В ст.2 №327-ФЗ 2017 г. говорится, что: «Юридическое лицо, зарегистрированное в иностранном государстве, или иностранная структура без образования юридического лица, распространяющие предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы (иностранное средство массовой информации), могут быть признаны иностранными средствами массовой информации, выполняющими функции иностранного агента, независимо от их организационно-правовой формы, если они получают денежные средства и (или) иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и (или) иное имущество от указанных источников» [24 ст.2].

02.12.2019 г. был принят №426-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»». Согласно этим изменениям, в ст.1 указано, что «иностранная структура без образования юридического лица независимо от их организационно-правовой формы, физическое лицо, распространяющие предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы (в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») и получающим денежные средства и (или) иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц,

получающих денежные средства и (или) иное имущество от указанных источников могут быть применены положения Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», регулирующие правовой статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» [25].

Минюст заявил, что иностранное юридическое лицо может быть обозначено как иностранное СМИ, выполняющее функции «иностранного агента», если оно публикует материалы на русском языке; участие в какой-либо политической деятельности значения не имеет [26].

– Физические лица, распространяющие материалы иностранных СМИ, выполняющих функции «иностранного агента» и получающие финансирование из иностранных источников.

Закон №426-ФЗ от 2019 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»», также предусматривают возможность обозначить физическое лицо в качестве «иностранного агента»: «физическое лицо или российское юридическое лицо, распространяющие сообщения и материалы, которые созданы и (или) распространены иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, учрежденным иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) участвующие в создании указанных сообщений и материалов, может быть признано выполняющим функции иностранного агента, если оно получает денежные средства и (или) иное имущество от иностранных (источников) [...] российских юридических лиц, учрежденных иностранными СМИ, выполняющими функции иностранного агента, российских юридических лиц, получающих денежные средства и (или) иное имущество от указанных

источников, и (или) от российских юридических лиц, учрежденных такими иностранными средствами массовой информации».

– Физические лица, которые участвуют в политической деятельности в России.

30.12.2020 г. вступил в силу Закон №481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности». Согласно с этими изменениями: «Материалы, производимые и (или) распространяемые учредителем, членом, участником, руководителем общественного объединения, включенного в реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента, или лицом, входящим в состав органа такого общественного объединения, при осуществлении ими политической деятельности на территории Российской Федерации, материалы, направляемые указанными лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, образовательные и иные организации в связи с осуществлением политической деятельности на территории Российской Федерации, информация, касающаяся политической деятельности указанных лиц, распространяемая через средства массовой информации, должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы (информация) произведены, распространены и (или) направлены учредителем, членом, участником, руководителем незарегистрированного общественного объединения, выполняющего функции иностранного агента, или лицом, входящим в состав органа такого общественного объединения» [27 ст.3].

Физические лица также могут быть объявлены «иностранцами агентами» за их политическую деятельность: «Физическое лицо независимо от его гражданства или при отсутствии такового может быть признано физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, в случае, если оно осуществляет на территории Российской Федерации в интересах иностранного государства, его государственных органов, международной или

иностранной организации, иностранных граждан или лиц без гражданства (далее - иностранный источник) политическую деятельность и (или) целенаправленный сбор сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении иностранным источником могут быть использованы против безопасности Российской Федерации (при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных статьями 275 и 276 Уголовного кодекса Российской Федерации), в связи с оказанным на него иностранным источником либо действующими в интересах иностранного источника гражданами Российской Федерации, российскими организациями воздействием, выражающимся в поддержке указанных видов деятельности (включая предоставление денежных средств, иной имущественной или организационно-методической помощи).

Политическая деятельность определяется как: «деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия».

1.3. Правовой статус некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента

В 2012 году Государственная Дума Российской Федерации приняла Закон об иностранных агентах №121-ФЗ от 20 июля 2012 г. [23], который определил новые правила взаимодействия государства и НКО. В соответствии с новым законом статус «иностранного агента» присваивается некоммерческим организациям, которые получают финансирование из-за рубежа и занимаются политической деятельностью в России. Статус иностранного агента влечет за собой юридические, экономические и административные санкции для НКО. Иностранные агенты включаются в специальный реестр и подлежат дополнительным проверкам и аудитам. Организации, которые добровольно не объявляют себя иностранными агентами, но признаны таковыми Министерством Юстиции могут быть внесены в реестр, несмотря на их возражения, и оштрафованы на сумму до 300 000 рублей; исполнительные директора НКО также могут быть оштрафованы.

Юридически существует два фактора, которые приводят к статусу иностранного агента: иностранное финансирование и участие в политической деятельности. Государственные субъекты считают иностранное финансирование нежелательным, независимо от того, какой цели оно служит.

Согласно закону, политическая деятельность включает в себя усилия по влиянию на общественное мнение и формированию государственной политики, деятельность которой в большей или меньшей степени занимается большинство НКО. Хотя закон и исключает из определения «политической деятельности» следующие виды деятельности: наука, культура, искусство, здравоохранение, социальная поддержка граждан, деятельность, связанная с материнством и детством, поддержка людей с ограниченными возможностями, пропаганда здорового образа жизни, физическое воспитание и спорт, охрана растительного и животного мира, благотворительная

деятельность, а также содействие благотворительности и волонтерству [23 ст.2], вместе с этим, многие НКО, которые занимаются этой исключенной деятельностью, также повышают осведомленность общественности и формируют общественное мнение, а также организуют конференции и семинары, на которых обсуждаются варианты государственной политики. Таким образом, сфера действия закона охватывает большое число НКО, которые явно не занимаются политической деятельностью.

До сих пор основными целями закона были правозащитные и экологические организации [28]. Если с правозащитниками все довольно прозрачно – власть имущие, в условиях режима либеральной милитократии [29] охраняют свою монополию на власть и насилие, то с экологами немного сложнее. Еще до принятия закона об иностранных агентах российская общественность уже скептически относилась ко многим экологическим инициативам, продвигаемым НКО. Это негативное отношение было связано с конфликтами между экологами и промышленностью - в российском обществе экономический рост, как правило, имеет приоритет над экологическими проблемами. Иностранное финансирование многих экологических инициатив в России усилило подозрения общественности в экологическом шпионаже [30] и ощущение того, что экологические НКО работают не в национальных интересах России, а для того, чтобы ослабить ее экономическое развитие [29].

Исходя из вышеописанного, существуют четыре стратегии, которые позволяют НКО адаптироваться к новому нормативному контексту, созданному законом об иностранных агентах:

Первая стратегия - соблюдение требований. Подход к соблюдению требований направлен на точное выполнение государственных требований. В рамках этой стратегии представители НКО взаимодействуют с правительством, используя официальные инструменты, и перестраивают свою организацию в соответствии с новыми правилами. Лидеры НКО пытаются ограничить свою деятельность в соответствии с законом (меняют род

деятельности, прекращают получать иностранное финансирование, ликвидируют организацию).

Вторая стратегия — моделирование. При таком подходе НКО выполняет государственные требования, но таким образом, чтобы это соответствовало букве, а не духу закона. В некоторых случаях, стратегия моделирования подразумевает использование неформальных практик для создания видимости соответствия требованиям законодательства.

Третья — это информатизация. При таком подходе активисты отказываются от официальных отношений с правительством и выбирают неформальность, управляя бывшей НКО без юридической регистрации.

Четвертая стратегия - диверсификация, когда НКО создает несколько формально независимых организаций, каждая из которых выполняет свою роль и преследует свои цели. Например, лидеры НКО могут создать коммерческую организацию для привлечения иностранного финансирования и создать организацию для продолжения своей работы.

Четыре стратегии, описанные выше, позволяют НКО адаптироваться к новой нормативной базе, созданной законом об иностранных агентах. Как мы видим, НКО по-разному определяют свой формальный статус. Некоторые НКО делают все возможное, чтобы соответствовать требованиям правительства, но часто заявляют, что нормативные ограничения побуждают НКО экспериментировать со своей организационной формой и деятельностью. Во многих случаях НКО не ставят во главу угла соблюдение формальных правил, а пытаются продолжать свою деятельность, поддерживать партнерские отношения и минимизировать затраты. В некоторых случаях НКО предпочитают полностью отказаться от своего формального статуса и пытаются оставаться активными без официальной регистрации. Многие организации используют несколько стратегий одновременно. Однако формальность и неформальность имеют свои преимущества и недостатки. Неформальные группы не несут расходов,

связанных с соблюдением новых государственных правил; им не нужно составлять надлежащие отчеты, платить штрафы и оспаривать свои дела в судах. Однако в то же время организации, выбирающие неформальность в качестве стратегии, не могут эффективно взаимодействовать с государственными органами. У зарегистрированных НКО, напротив, имеется бремя соблюдения государственных правил, в том числе, обязанность подачи многочисленных отчетов, таких как: отчет о деятельности, персональном составе руководящих органов и работников – раз в пол года, Аудиторское заключение по итогам аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности – ежегодно, отчет о целях расходования средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, и о фактическом расходовании и использовании средств и иного имущества, полученных от иностранных источников – ежеквартально. А язык общения с государством – строго бюрократический, где повод отказа на запрос от НКО – формальный.

Глава 2. Позиция органов государственной власти и правовая оценка европейского суда по правам человека статуса некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента

2.1. Правовая оценка Конституционного Суда РФ статуса некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента

В данной главе, анализируется слушание дела в Конституционном суде в марте 2014 года [19], за которым наблюдал Международный суд. В нем дается оценка того, касалось ли решение Конституционного суда нарушений прав человека на свободу собраний и выражения мнений, затрагивающих российские НКО и их членов, в связи с введением в действие Поправок к Закону об НКО. Оба права защищены международными договорами по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), участником которого является Российская Федерация и который она обязана выполнять. Статья 19 МПГПП [31] предусматривает, что:

«1. Каждый имеет право беспрепятственно придерживаться своего мнения.

2. Каждый имеет право на свободу выражения мнений; это право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от государственных границ, устно, письменно или печатно, в форме искусства или любыми другими средствами по своему выбору».

Право на свободу ассоциации защищено, в частности, в пунктах 1 и 2 статьи 20 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) [32], которая гласит:

«1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

2. Никто не может быть принужден к вступлению в ассоциацию».

Право на свободу ассоциации также гарантируется пунктом 1 статьи 22 МПГПП, который гласит:

«Каждый имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов».

Статья 11 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) гласит, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов». Статья 10 ЕКПЧ гласит: «Каждый человек имеет право на свободу выражения мнений. Это право включает свободу придерживаться своих убеждений, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам требовать лицензирования предприятий вещания, телевидения или кино» [33].

Вместе с тем, 16 марта 2022 года, РФ перестала быть членом Совета Европы по решению ПАСЕ, что означает, что Россия больше не является стороной основополагающей Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ), которая закрепляла основополагающие права и свободы человека. Из этого следует, что на дела граждан РФ, против РФ, перестанет распространяться юрисдикция Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), если нарушение произошло после 15 марта 2022 года. 16 апреля 2022 года стало известно, что РФ осталась в статусе наблюдателя в Совете ООН по правам человека, Вершинин дал комментарий «РИА Новости»: «Мы продолжим вносить свои инициативы, принимать участие в переговорном процессе по проектам резолюций, делать выступления и заявления [34]. Другими словами, сможем доносить до международного сообщества — пусть

и в усложнившихся условиях — российскую позицию по актуальным международным вопросам»

Право на свободу выражения мнений защищено, в частности, в статье 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) [32], которая гласит, что «каждый человек имеет право на свободу мнений и их свободное выражение», это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих мнений и искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Однако, к вышесказанному стоит добавить, что Права на свободу ассоциации и свободу выражения мнений, гарантированные международным правом прав человека, могут быть ограничены при определенных обстоятельствах. В соответствии со статьей 9 и 22 пакта (МПГПП) [31], такое вмешательство допускается только там, где это адекватно закону, где оно преследует законную цель, например, охрана государственной безопасности, и когда такое ограничение может быть доказано необходимым и соразмерным для достижения этой цели, в демократическом обществе.

Соответствие поправок от 2012 года к Закону об НКО Конституции Российской Федерации было оспорено в ряде жалоб, поданных в Конституционный Суд Российской Федерации, которые были объединены в один процесс, рассмотренный Конституционным судом 6 марта 2014 года («Слушание дела о проверке конституционности отдельных положений законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях, а также КоАП РФ») [19].

В соответствии со 26.02.1997 N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Уполномоченный по правам человека вправе обратиться с жалобой в Конституционный суд от имени любого лица, обратившегося к Уполномоченному по правам человека с жалобой на нарушение его прав человека [35]. Действуя в соответствии с этими полномочиями в интересах четырех российских НКО, обратившихся к нему с

жалобой, Омбудсмен подал жалобу в Конституционный суд, в которой утверждал, что поправки к Закону об НКО и другие положения закона нарушают права НКО и права их членов на свободу собраний и свободу выражения мнений.

В жалобе, поданной Омбудсменом, утверждалось, что обстоятельства нарушения прав заявителей заключались в следующем (ниже приведены только некоторые нарушения):

– В ходе проверки прокуратуры, проведенной в организации ЛГБТ-кинофестиваль «Бок о бок», прокуратура обнаружила брошюру «Движение за права ЛГБТ. От местной специфики до глобальной политики». По мнению прокуратуры, «Содержание данной брошюры носит агитационный характер и направлено на формирование общественного мнения в целях противодействия принятию поправок в КоАП об установлении административной ответственности за пропаганду гомосексуализма среди несовершеннолетних». Прокуратуру, кроме того, не удовлетворила информация о кампании «Вместе остановим гомофобный закон», размещенная на сайте «Бок о бок» – ее также сочли политической. Был наложен штраф 400.000 рублей по статье 19.34 КоАП РФ. Однако обе публикации осуществлены до ноября 2012 года, когда закон «об иностранных агентах» еще не вступил в силу.

– Руководитель Костромского центра поддержки общественных инициатив был оштрафован на 100.000 рублей за невнесение Центра в список иностранных агентов. Эта местная общественная организация организовала серию круглых столов, участники которых, в том числе дипломаты посольства

США в России, обсуждали российско-американские отношения. Решением Свердловского районного суда Костромы от 12 августа 2013 года круглый стол, организованный общественной организацией, был признан политической акцией. Кроме того, Суд счел, что общественная организация занималась политической деятельностью, публикуя результаты мониторинга местных выборов на своем сайте.

– Региональная общественная организация Амурский экологический клуб «Улукиткан» получила предостережение прокурора города Благовещенска о недопустимости нарушения законодательства за несоблюдение измененных положений Закона об НКО. Эта НКО, занимавшаяся экологической деятельностью, получила в 2011 году иностранный грант на поддержку одного из своих проектов. Хотя этот грант был получен за 1 год до вступления в силу Поправок в Закон об НКО, данной организации было сообщено, что она соответствует критериям регистрации в качестве иностранного агента. Попытки обжаловать законное уведомление в местных судах не увенчались успехом.

В своей жалобе в Конституционный суд Омбудсмен утверждал, что требования, предъявляемые поправками к Закону об НКО к широкому кругу российских НКО, получающих иностранное финансирование, несовместимы с Конституцией. К жалобе омбудсмента присоединились Костромской центр поддержки общественных инициатив г-жа Кузьмина и г-н Юкечев, представляющий «Институт развития прессы Сибири». Заявители оспаривали положения измененного Закона об НКО, а также законодательные меры по внесению изменений в КоАП об ответственности за нерегистрацию в качестве иностранного агента, а также изменения в положения Закона "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 N 82-ФЗ, обязывающие российские общественные объединения регистрироваться в качестве иностранного агента при удовлетворении тем же критериям, установленным для НКО.

В своих жалобах заявители утверждали, во-первых, что оспариваемый закон направлен на выбор группы российских НКО, в отношении которых будет введена дополнительная административная отчетность. Утверждалось, что такой отбор по признаку получения иностранного финансирования равносителен дискриминации в отношении тех российских НКО, которые получают финансирование из иностранного источника, и тем самым лишает

эти НКО возможности пользоваться правами на свободу слова и свободу собраний. Поэтому, по мнению заявителей, в этом отношении Поправки к Закону об НКО были несовместимы с запретом дискриминации в статьях 13 и 19 Конституции [24].

Еще одним основанием для предполагаемой несовместимости с Конституцией было то, что требование о включении в список иностранных агентов приводит к стигматизации НКО, что противоречит пункту 1 статьи 21 (право на личное достоинство), статье 49 (презумпция невиновности) и статье 51 Конституции [36]. По мнению заявителей, включаясь в список, НКО должна инкриминировать себя, представляя себя «иностранным агентом», понятие, которое широко понимается как «шпион» или как лицо, представляющее иностранные интересы, противоречащие российским. Регистрация в качестве иностранного агента широко приравнивается к нелояльности к интересам Российской Федерации.

Еще одним предполагаемым основанием для несоответствия Поправок к Закону об НКО Конституции было отсутствие предсказуемости положений закона. По мнению заявителей, такие понятия, как «политическая деятельность» и «иностранное финансирование», не были четко истолкованы ни в Поправках к Закону об НКО, ни в каких-либо других вспомогательных законодательных актах. Таким образом, заинтересованные в данном деле НКО были лишены возможности предвидеть последствия своего поведения и, в частности, понять на основе положений поправок к Закону об НКО, удовлетворяют ли они требованиям «иностранного агента».

Наконец, заявители утверждали, что санкции административной ответственности, предусмотренные статьей 19.34 [37] Кодекса об административных правонарушениях за неисполнение обязанности зарегистрироваться в качестве иностранного агента, не были соразмерны тяжести правонарушения, за которое они были наложены. Отсутствие минимальной санкции, предусмотренной законом, не позволило

нижестоящим судам принять во внимание конкретные обстоятельства дела, включая личные обстоятельства виновного. Таким образом, утверждали заявители, наложение крупных административных штрафов за нерегистрацию в качестве иностранного агента нарушает принцип соразмерности (санкции по ст. 19.34 КоАП РФ по ч.1 и ч.2 для юридических лиц от 300.000 до 500.000 рублей).

Заседание Конституционного суда состоялось 6 марта 2014 года в Санкт-Петербурге. Дело рассматривалось коллегией из 19 судей Конституционного суда. В свете озабоченности, уже высказанной Международным судом в его заключении по поправкам к Закону об НКО, и признания важности этого дела для защиты прав на свободу собраний и свободу выражения мнений в России, группа наблюдателей Международного суда, включая комиссара Международного суда Гульнору Ишанханову, присутствовала на слушаниях в Конституционном суде. Цель замечания состояла в том, чтобы следить за ходом разбирательства в свете международных обязательств Российской Федерации по защите прав на свободу ассоциации и выражения мнений.

14 апреля 2014 года Конституционный суд вынес решение о внесении изменений в Закон об НКО. Решение, признавшее поправки к Закону об НКО конституционными, за исключением непропорциональности санкций, было принято большинством из 18 судей Суда. Особое мнение, признав оспариваемые положения несовместимыми с Конституцией, высказал судья Владимир Ярославцев.

Суд не согласился с тем, что возложение обязанности зарегистрироваться в качестве иностранного агента на группу российских НКО привело бы к дискриминации и стигматизации любого члена этой группы, что противоречило бы, в частности, статьям 21 и 13 Конституции, запрещающим дискриминацию и защищающим достоинство личности.

Суд подчеркнул, что поскольку обязательство быть зарегистрированным в качестве иностранного агента существует только в том

случае, если НКО действительно намеревается заниматься политической деятельностью, такое обязательство не может рассматриваться как вмешательство в право на свободу собраний. В случае принятия Министерством юстиции или прокуратурой мер в отношении НКО в связи с нарушением ею своих обязательств по настоящим положениям, НКО имеет возможность обжаловать в судах любые решения прокуратуры, а также обжаловать в вышестоящих судах решения судов первой инстанции в отношении обязательства НКО включиться в список иностранных агентов.

В своем заключении, что требование зарегистрироваться в качестве иностранного агента не привели к стигматизации или дискриминации в отношении НКО, ни вмешивались каким-либо другим образом в права на свободу ассоциации и выражения мнений, Конституционный суд полагался на соответствующую прецедентную практику Европейского суда по правам человека, который неоднократно приходил к выводу, что наложение административного бремени легитимно в соответствии со статьей 11 ЕКПЧ («в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц»).

Решение Конституционного суда, основаны на том, что, когда НКО де-юре имеет право продолжать свою деятельность после его регистрации в качестве иностранного агента, его права не ущемлены каким-либо образом. Эта позиция не соответствует позиции ЕСПЧ, выраженной в деле «Каспаров против России» [38], в отношении прав, предусмотренных статьей 11 ЕКПЧ [33] (Страсбургский суд усмотрел нарушение права на «справедливое судебное разбирательство» и «свободу выражения мнения»).

Вывод Суда о том, что требование зарегистрироваться в качестве иностранного агента не приводит к стигматизации НКО, противоречит мнению Венецианской комиссии, которая считает, что использование термина «иностраный агент» является весьма спорным, так как возвращает риторику,

использовавшуюся в коммунистический период, «этот термин клеймит НКО, к которым он применяется, запятнав их репутацию и серьезно затруднив их деятельность».

Суд подчеркнул, что оспариваемые положения преследуют законную цель, а также, что законодатель стремился к открытости и прозрачности деятельности организаций, намеревающихся заниматься политической деятельностью на территории РФ, с целью влияния на принятие решений и государственную политику, проводимую государственными органами.

Второй законной целью, определенной Конституционным Судом, была защита государственного суверенитета. Суд подчеркнул, что получение иностранного финансирования не исключает возможности использования этих финансовых ресурсов для воздействия на государственные органы Российской Федерации в интересах донорских организаций.

Что касается совместимости Поправок с международными обязательствами Российской Федерации в области прав человека, то важно отметить, что цели, выдвинутые Конституционным Судом – открытость и защита государственного суверенитета - сами по себе не входят в исчерпывающий перечень законных целей статей 10.2 и 11.2 ЕКПЧ и статей 19 и 22 МПГПП. Поэтому определение Конституционным судом этих целей в качестве обоснования конституционности поправок не является достаточным для соблюдения требования международного права прав человека о том, что соответствующие меры должны преследовать законную цель.

На мой взгляд, Конституционный суд мог бы поставить основной целью поправок защиту национальной безопасности, однако, тогда РФ в лице Конституционного суда пришлось бы доказать, как данные административные методы связаны с осуществлением этой национальной безопасности, что было бы затруднительно в текущей редакции закона.

Что касается определения «иностранного агента», то Суд счел, что определение достаточно ясно, чтобы соответствовать принципу правовой определенности.

Что касается определения «иностранного финансирования», то Суд подчеркнул, что любое финансирование или активы, полученные из иностранного источника, подпадают под это определение для целей оспариваемого закона. Он постановил, что, поскольку ни временные, ни количественные, ни связанные с типом масштабы грантов не играют никакой роли в оценке, поэтому нет возможности произвольной оценки полученного финансирования произвольной оценки полученного финансирования.

Однако, по мнению Суда, средства должны быть не только направлены, но и приняты НКО: если НКО возвращает средства иностранному донору, особенно до того, как она начнет политическую деятельность, НКО не обязана включаться в список иностранных агентов.

Что касается «политической деятельности», Суд ясно дал понять, что это может быть любая деятельность, которая стремится повлиять на решения государственных органов. Однако, определение «политической деятельности» НКО было сужено Судом еще в одном смысле, когда он разъяснил, что цель влиять на процессы принятия государственных решений и государственную политику должна преследоваться самой НКО и от ее имени, а не только одним из ее членов, для того чтобы НКО считалась вовлеченной в политическую деятельность [27].

В отношении определения политической деятельности, суд подчеркнул, что формы участия в политической деятельности могут быть разными: помимо участия в общественных собраниях, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, политическая деятельность может включать в себя предвыборную агитацию, агитацию по поводу будущего референдума, распространение, в том числе путем использования современных информационных технологий, своих оценок решений, принимаемых органами

государственной власти и государственной политики, проводимой ими, и иной деятельности, исчерпывающий перечень, который не может быть предоставлен в законодательстве. Суд заявил, что основным критерием оценки того, может ли акт НКО рассматриваться как политический, было то, направлен ли этот акт на влияние на государственную политику (непосредственно или через формирование общественного мнения), а кроме того, направлен ли данный акт на создание общественного резонанса и на привлечение внимания государственных органов и гражданского общества.

Однако Суд подчеркнул, что сферы деятельности, исключенные Поправками из определения политической деятельности (такие как научная деятельность, культура, охрана здоровья, экология и т.д.), не являются политической деятельностью даже в тех случаях, когда такая деятельность направлена на влияние на государственную политику.

В пункте 4.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 N 10-П [19], Конституционный Суд рассмотрел вопрос о том, совместимы ли административные санкции за неисполнение обязательств, налагаемых поправками к Закону об НКО, с положениями Конституции, защищающими равенство перед законом и судами и запрещающими обратную силу закона.

В частности, Суд подчеркнул важность принципа запрета обратной силы. Административные санкции могут быть применены только в тех случаях, когда основания административной ответственности возникли после вступления в силу поправок в Закон об НКО.

Что касается вопроса о том, соответствуют ли административные санкции, налагаемые оспариваемыми положениями, принципу соразмерности, Суд заявил, что при применении положений, предусматривающих административную ответственность, местные суды обязаны учитывать объем и последствия организованных политических акций, а также иные обстоятельства, определяющие тяжесть совершенного деяния, и налагать максимальный штраф только в том случае, если меньший штраф не служит

предотвращению совершения новых деяний, как исполнителем, так и другими лицами.

В этой связи Суд пришел к выводу, что закон, на санкции (предусмотренных в статье 19.34 КоАП РФ), не дает параметров (показателей) для тщательной оценки тяжести нарушения, финансового положения правонарушителя, степень его вины и другие обстоятельства, позволяющие индивидуализировать наказание и поэтому несовместима с конституционными положениями, такими как, установления принципа пропорциональности, защищенные конституцией, принцип равенства перед законом и судом и запрещение злоупотребления правами, и это, по мнению суда, «может приводить к избыточному ограничению находящегося под защитой статьи 35 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации права собственности соответствующих юридических и физических лиц и вступать в противоречие с целями административной ответственности, тем более принимая во внимание, что извлечение прибыли и последующее ее распределение между участниками некоммерческой организации не является, согласно пунктам 1 и 3 статьи 50 ГК Российской Федерации и пункту 1 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», основным предназначением некоммерческих организаций».

Постановление Суда о непропорциональности санкций подтвердило ранее существовавшую прецедентную практику Суда. Таким образом, в ряде случаев Конституционный Суд приходил к выводу, что в тех случаях, когда положение, устанавливающее весьма завышенный минимальный уровень административного штрафа, не допускает наложения менее завышенного штрафа, такое положение не соответствует Конституции.

2.2. Критика необходимости введения статуса иностранного агента для некоммерческих организаций

Как отмечалось выше, как в ЕСПЧ, так и в МПГПП любое ограничение прав на свободу ассоциации или выражения мнений должно быть надлежащим образом предусмотрено законом. Для соблюдения этого стандарта, критерии оценки действий должны быть предусмотрены законом; соответствующее правовое положение должно быть доступно отдельному лицу; оно должно быть достаточно точным, чтобы соответствующее лицо могло разумно предвидеть последствия, которые данное действие может повлечь за собой в соответствии с законом; и закон должен предусматривать адекватные гарантии против произвольного вмешательства в соответствующие права.

Как отмечалось выше, суд сделал вывод в своем заключении, что поправки в закон об НКО не соответствуют этому стандарту, поскольку было использовано широкое и нечеткое определение «политической деятельности», а также другие термины в законе. НКО были не в состоянии с точностью предсказать, обязаны ли они регистрироваться как «иностранцы», и когда они будут привлекаться к уголовной или административной штрафной санкции, предусмотренной законом [39].

Кроме того, широкие термины, в которых был сформулирован закон, оставляли место для непоследовательного или произвольного применения закона судами.

Хотя Конституционный суд счел определение «иностранного агента» достаточно точным, он не принял во внимание различные толкования этого определения судами нижестоящей инстанции. Так, например, там, где Суд признал, что НКО занимаются деятельностью, которая не может быть признана политической, исключив из требования о регистрации в качестве иностранного агента, местные суды или прокуратура посчитали, что ряд НКО,

занимающихся экологической деятельностью, проводящих социальные исследования и т.д., подпадают под определение «иностранный агент».

Международный суд в своем предыдущем заключении сослался на то, что под определение иностранного агента подпадают дела Иркутской областной общественной организации «Байкальская экологическая волна», Амурской областной общественной экологической организации «АмурСоЭС», Челябинского областного благотворительного фонда «За природу», Хабаровской областной благотворительной общественной организации «Зеленый дом» [40].

Например, иркутская общественная организация «Центр независимых социальных исследований и образования» была предупреждена прокуратурой о том, что осуществление деятельности в соответствии с ее уставом, а именно оказание услуг в области социальных исследований, в том числе государственным и муниципальным органам, и распространение информации о ее деятельности будет рассматриваться как общественно-политическая деятельность.[41] Также примером чрезмерно широкого толкования понятия «политическая деятельность» и игнорирования перечня видов деятельности, которые прямо исключаются из этого понятия в соответствии со статьей 2.1 Федерального закона от 28.12.2012 N 272-ФЗ, может служить случай Амурского экологического клуба «Улукиткан»[42].

При аналогичных обстоятельствах ЕСПЧ установил, что в деле «Тебиети Мюхафизе Джемиyeti и Исрафилов против Азербайджана», в тех случаях, когда «правительство не представило никаких примеров национальных судебных дел, которые давали бы конкретное толкование этих положений [...], Закон об НКО, как представляется, предоставил Министерству юстиции довольно широкие дискреционные полномочия вмешиваться в любой вопрос, связанный с существованием ассоциации»[43].

Также, не все опасения относительно совместимости Поправок к Закону об НКО с международным правом в области прав человека были рассмотрены

Конституционным Судом, и действительно, не все они были подняты в жалобах, поданных в Суд. Вопросы, поднятые заявителями в своих жалобах, включали дискриминацию и стигматизацию НКО, а также отсутствие возможности предвидеть последствия закона и несоразмерность санкций. Эти вопросы были рассмотрены в постановлении Суда. Однако Суд ограничил свой анализ характера и последствий вмешательства в право на свободу ассоциации вопросом о том, являются ли оспариваемые положения дискриминацией и стигматизацией НКО или их членов.

Вопросы, которые не были подробно рассмотрены в решении Конституционного суда, включают вопрос о том, нарушал ли оспариваемый Закон права на свободу собраний и свободу выражения мнений российских НКО и их членов, ограничивая их возможности эффективно действовать в свете обязанности регистрироваться в качестве иностранных агентов или возлагая на них дополнительные административные обязанности. Суд также не рассматривал вопрос о том, является ли обязательство зарегистрироваться в качестве иностранного агента или дополнительные обязательства указывать на всех материалах, опубликованных НКО, зарегистрированной в качестве иностранного агента, что эти материалы публикуются иностранным агентом, вмешательством в свободу выражения мнений. Придя к выводу, что регистрация в качестве иностранного агента не препятствует НКО заниматься видами деятельности, которые считаются «политическими», или искать иностранное финансирование, Суд не рассматривал никаких других форм вмешательства в права НКО на свободу ассоциаций и выражения мнений.

Примечательно, что, хотя Суд и рассмотрел вопрос о том, что «право каждого на объединение и свобода деятельности общественных объединений не являются абсолютными и, как это следует из статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Аналогичные положения относительно пределов осуществления права на свободу объединения (ассоциации) содержатся во Всеобщей декларации прав человека (пункт 2 статьи 29), Международном пакте о гражданских и политических правах (пункт 2 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 2 статьи 11), допускающих введение ограничений данного права, только если они установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, обеспечения должного признания, уважения и защиты прав и свобод других лиц, охраны здоровья и общего благосостояния, а также для удовлетворения справедливых требований морали», однако Суд не доказал, что поправки к Закону преследовали законную цель поскольку Суд уже установили, что не было никакого вмешательства в свободу ассоциации.

Таким образом, решение Конституционного суда не содержит анализа одного из наиболее существенных моментов в отношении соответствия поправок к закону об НКО международным стандартам в области прав человека. Как отмечалось выше, Международный суд в своем Мнении проанализировал Поправки соответствия принципам необходимости и соразмерности международного права в области прав человека, и пришел к выводу, что меры, предусмотренные законом, не соответствуют этим стандартам, поскольку они не служили насущной социальной необходимости, и они не были соразмерны законной цели.

Что касается наличия острой социальной потребности, то еще до вступления в силу Поправок к Закону об НКО российские НКО уже были обязаны регулярно отчитываться перед соответствующими органами [44].

Что касается соразмерности этих мер, то обязательство зарегистрироваться в качестве иностранного агента создает чрезвычайно широкую сеть, охватывающую потенциально большое число организаций,

осуществляющих законную деятельность в пределах своей компетенции. Кроме того, закон порождает ограничения для НКО, накладывая обязательство зарегистрироваться в качестве иностранного агента и обременительные требования, вытекающие из такого статуса, еще до того, как НКО подала заявку на иностранное финансирование и пока остается гипотетическим вопрос о том, будет ли предоставлено финансирование.

Также, хочется отметить, что не все судьи Конституционного суда РФ были солидарны в своем мнении по данному вопросу. В своем особом мнении судья Владимир Ярославцев не согласился с приведенным выше толкованием Закона об иностранных агентах, заявив, что понятие «иностраный агент» является произвольным и не имеет объективного и разумного обоснования. Далее он заявил, что в данном случае законодатель нарушил конституционное требование о том, что государство обязано защищать достоинство человека и не допускать его очернения: «Полагаем, что законодательная конструкция некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, предполагает негативную оценку такой организации со стороны государства, рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности и тем самым может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую некоммерческую организацию и (или) цели ее деятельности» [45].

2.3. Коллективная жалоба в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) по делам связанных с некоммерческими организациями, выполняющих функции иностранного агента

В 2018 году Европейский суд по правам человека коммуницировал жалобы ряда неправительственных организаций и их руководителей в связи с признанием их в России иностранными агентами.

Дело «CASE OF ASSOTSIATSIYA NGO GOLOS AND OTHERS v. RUSSIA (Application no. 41055/12)» с окончательным решением от 16.02.2022, Страсбург [46].

Введение.

«Дело касается установленного законом “периода молчания”, запрещающего распространение определенной информации в течение пяти дней, предшествующих дню выборов, и штрафа, наложенного на первого заявителя в связи с публикацией таких материалов, связанных с выборами, в Интернете в течение этого установленного законом периода в ходе выборов в Государственную Думу Российской Федерации в 2011 году.

Первый заявитель, неправительственная организация, была зарегистрирована как юридическое лицо в июне 2000 года и была распущена в марте 2020 года. Второй и третий заявители родились в 1952 и 1942 годах соответственно и проживают в Москве, Россия.

Заявителей представлял г-н Р. Ахметгалиев, адвокат, практикующий в Казани, Россия. Он подал настоящую жалобу в Суд от имени первого заявителя по поручению г-жи Шибановой как ее исполнительного директора, а также в интересах г-жи Шибановой и г-жи Тройновой в соответствии с выданным ими бланком полномочий. Действуя от имени г-жи Шибановой и г-жи Тройновой, в июне 2020 года г-н Ахметгалиев сообщил Суду, что первый заявитель был распущен и что второй и третий заявители поддержали жалобу и настаивали на ее рассмотрении.

Правительство первоначально представляли г-н Г. Матюшкин и г-н М. Гальперин, тогдашние представители Российской Федерации в Европейском суде по правам человека, а в последнее время г-н М. Виноградов, их преемник на этом посту».

Факты дела, представленные сторонами, могут быть обобщены следующим образом:

«Заявители жаловались в соответствии со статьей 10 Конвенции (ЕКПЧ) на то, что производство по делу об административном правонарушении в отношении первого заявителя вменялось посредством применения установленного законом запрета на публикации, связанные с выборами, в дни, предшествующие дню выборов, – в проект наблюдения за выборами, который они осуществляли или иным образом осуществляли. По мнению заявителей, по крайней мере некоторые материалы, например созданные пользователями сообщения, содержащие утверждения о нарушениях избирательного законодательства, не должны были классифицироваться как агитационные материалы или другие материалы, которые могут повлиять на избирателей при принятии осознанного выбора в отношении кандидатов или партий. Такие материалы могут быть приравнены только к общей информации в связи с текущими выборами и, следовательно, не должны подпадать под действие временной исковой давности».

«Правительство утверждало, что после отклонения ходатайства о пересмотре в порядке надзора в феврале 2012 года, первый заявитель должен был исчерпать дополнительные внутренние средства правовой защиты посредством индивидуальной конституционной жалобы в соответствии со статьями 96 и 97 Закона о Конституционном суде. Оно утверждало, что Конституционный суд обладает юрисдикцией рассматривать жалобу, основанную на предполагаемой неконституционности избирательного законодательства по отношению к конституционному праву на свободу выражения мнений. Правительство также указало, что до внесения поправок в законодательство в 2014 году не существовало срока для подачи такой жалобы в Конституционный Суд России. По мнению правительства, в отличие от конституционной процедуры, которая относится к предположительно ошибочному (неконституционному) толкованию и применению закона в конкретных обстоятельствах дела, такая процедура пересмотра *in abstracto*

может быть принята в качестве средства правовой защиты, подлежащего исчерпанию».

«Первый заявитель утверждал, что жалоба в соответствии со статьей 10 Конвенции касалась ошибочного применения пункта 3 статьи 46 Закона о избирательных правах в контексте статьи 5.5 КОАП. В частности, первый заявитель утверждал, что по крайней мере некоторые материалы, о которых идет речь, например сообщения, созданные пользователями, содержащие утверждения о нарушениях избирательного законодательства, не должны были классифицироваться как агитационные материалы или другие материалы, которые могут повлиять на избирателей в принятии решений в отношении кандидатов или партий. Такие материалы могут быть приравнены только к общей информации, касающейся текущих выборов, и поэтому на них не должна распространяться временная законодательная давность. Таким образом, первый заявитель не утверждал на национальном уровне, а затем и в Суде, что вышеупомянутые правовые положения были неконституционными сами по себе. Таким образом, конституционная жалоба не является исчерпывающим средством правовой защиты».

Европейский Суд постановил следующее:

«Европейский Суд отмечает, что Конституционный суд Российской Федерации компетентен рассматривать индивидуальные жалобы, поданные для оспаривания конституционности закона. Индивидуальная конституционная жалоба может быть подана только на закон, который нарушает конституционные права и свободы и который был применен или может быть применен в отдельном случае. Таким образом, процедура конституционной жалобы не может служить эффективным средством правовой защиты, если предполагаемое нарушение явилось результатом только ошибочного применения или толкования законодательного положения, которое по своему содержанию не является неконституционным.» [...]

«В настоящем деле правительство предположило, что заявитель должен был оспорить статью 131 нового УПК. Однако сам Конституционный суд пояснил, что он не может проверить, правильно ли в отдельном случае суды общей юрисдикции применили эту статью. Заявитель не оспаривает соответствие статьи 131 УПК Конституции, скорее он ставит под сомнение то, каким образом суды общей юрисдикции применили требования, содержащиеся в этой статье, к его делу. Представляется, что в этих обстоятельствах обращение в Конституционный суд не имело бы шансов на успех. Таким образом, ходатайство не может быть отклонено в связи с неисчерпанием внутренних средств правовой защиты».

Европейский Суд приходит к выводу, что первый заявитель не должен был исчерпывать процедуру конституционной жалобы до подачи жалобы в соответствии со статьей 10 Конвенции в Суд в 2012 году. Таким образом, возражение правительства отклоняется».

Жалобы второго и третьего заявителей, поданные в 2012 году от своего имени и в качестве тогдашних должностных лиц первого заявителя:

«Правительство утверждало, что второй и третий заявители не были жертвами предполагаемых нарушений статьи 10 Конвенции в связи с производством по делу об административном правонарушении в отношении первого заявителя. Последний был единственным ответчиком в этом разбирательстве. Второй и третий заявители не были стороной в этом разбирательстве».

Второй и третий заявители не согласились...

«Европейский Суд напоминает, что статья 34 Конвенции не допускает жалоб *in abstracto* на нарушение Конвенции. Конвенция не предусматривает института *actio popularis*, что означает, что заявители не могут жаловаться на положение внутреннего законодательства, внутреннюю практику или публичные акты просто потому, что они, как представляется, противоречат Конвенции (см. *Albert and Others v. Hungary* [GC], no. 5294/14, § 120, 7 июля

2020 года). Соответственно, чтобы иметь возможность подать заявление в соответствии со статьей 34, лицо должно быть в состоянии доказать, что оно или она были «непосредственно затронуты» жалуемой мерой. Это необходимо для приведения в действие механизма защиты Конвенции, хотя этот критерий не должен применяться жестким, механическим и негибким образом на протяжении всего разбирательства».

Далее Европейский суд утверждает, что не было доказано непосредственного участия в проекте «Карта нарушений» (на которой отмечались места нарушений проведения процедуры выборов) второй заявительницы, что означает, что непосредственно ее права, по данному делу, затронуты не были. Что касается третьей заявительницы, так же не было доказана ее роль в деятельности осуществления права на свободу слова.

«Европейский Суд приходит к выводу, что жалоба второго и третьего заявителей относительно их собственного права на свободу выражения мнений в настоящем деле несовместима *ratione personae* с положениями Конвенции по смыслу пункта 3 а) статьи 35 и должна быть отклонена в соответствии с пунктом 4 статьи 35».

Представления сторон:

А. Первый заявитель.

«Первый заявитель признал, что как предвыборная агитация за или против кандидатов, или партий, так и информация, такая как опросы общественного мнения или отчеты об исследованиях, связанных с выборами, могли повлиять на выбор избирателей. Таким образом, введение «периода молчания» за несколько дней до дня выборов было оправдано. Тем не менее, материалы, представленные против первого заявителя в рамках производства по делу КОАП, не должны были быть отнесены ни к одной из вышеуказанных категорий. Суды общей юрисдикции не оценили оспариваемые распечатки, представленные обвинением, и убедительно не опровергли аргументы ответчика. В частности, в некоторых распечатках была просто представлена

информация о текущей работе избирательных комиссий или описаны утверждения о нарушениях избирательного законодательства.»

В. Правительство.

«Правительство утверждало, что заявители ошибочно полагали, что запрет касался только агитационных материалов или тому подобного. Фактически запрет касался любых материалов, связанных с проходящими выборами. Категория «другие исследовательские отчеты», которые не могли быть опубликованы в период «молчания», касалась только материалов, связанных с выборами. Правительство предположило, что такие отчеты могут включать аналитические или статистические материалы и оценки, которые могут прямо или косвенно влиять на избирателей в пользу или против определенного кандидата или партии. В каждом случае суды обязаны рассмотреть вопрос о том, являются ли оспариваемые материалы такими «исследовательскими отчетами». В то время как в своих замечаниях в Европейском Суде заявители делали акцент на материале, который не содержал структурированного анализа или обобщения, характерных для результатов «исследовательских отчетов», суды также приняли во внимание некоторые другие материалы, которые имели эти особенности. Законодательство о «периоде молчания» (Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») касалось всех видов публикаций, всех видов используемых средств массовой информации (включая публикации в Интернете). Что касается интернет-публикаций, то регулирование касалось всех типов субъектов, включая средства массовой информации, юридические лица или обычных граждан. Ссылаясь на заключение Центрального избирательного комитета 2007 года по опросам общественного мнения, связанным с выборами (см. пункт 39 выше), правительство подтвердило, что законодательство о «периоде молчания» не требует удаления каких-либо материалов, которые были опубликованы до

начала этого периода. Организации-заявителю был назначен минимальный установленный законом штраф в размере 30 000 рублей, который не может считаться обременительным для юридического лица. Не было доказано, что этот штраф ставит под угрозу деятельность организации.»

Оценка Суда:

«Стороны не оспаривают, и Суд считает, что как распространение оспариваемых материалов на веб-сайте НПО и проекта, так и предоставление интернет-платформы проекта для пользовательского контента представляли собой осуществление права на свободу выражения мнений, защищенного законом. Пункт 1 статьи 10 Конвенции (см., в частности, *Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary* [GC], no.201/17, §§ 87-91, 20 January 2020 (inter alia, on make available a platform for user-generated content); *Magyar Jeti Zrt v. Hungary*, no. 11257/16, § 56, 4 December 2018 (о размещении гиперссылки на материал третьей стороны); и *Erdogan Gokce v. Турция*, № 31736/04, § 27, 14 октября 2014 г.). Европейский Суд считает, что в настоящем деле имело место «вмешательство» в свободу выражения мнения первого заявителя.»

Далее Суд заявляет, что вмешательство нарушает статью 10 Конвенции, если оно не удовлетворяет требованиям пункта 2 этого положения. И считает, что нужно определить, было ли вмешательство «предписано законом», преследовало ли оно одну или несколько законных целей, и было ли «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей.

«Прилагательное «необходимый» по смыслу пункта 2 статьи 10 подразумевает наличие «насущной социальной потребности» ... «Таким образом, Суд уполномочен вынести окончательное решение о том, согласуется ли «ограничение» со свободой выражения мнений, защищаемой статьей 10.» ... «Что должен сделать Суд, так это, в частности, рассмотреть обжалуемое вмешательство в свете дела в целом и определить, привели ли национальные власти «релевантные и достаточные» причины для его оправдания, включая то, опирались ли они на приемлемую оценку

соответствующих фактов (см. *Bédat v. Switzerland* [GC], no. 56925/08, § 48, 29 March 2016)»...

«Стороны согласны с тем, что, по крайней мере, «некоторые материалы», размещенные на веб-сайтах НПО и проектов, могут законно подпадать под действие «других исследовательских отчетов» в соответствии с пунктом 3 статьи 46 Закона о избирательных правах (см. Пункт 37 выше). Правительство, по-видимому, признало, что «некоторые другие материалы», вероятно, не должны были попадать под этот запрет» ... «Европейский Суд отмечает, что в протоколе об административном правонарушении (который считается обвинительным актом в соответствии с КОАП РФ) не были указаны публикации, направленные против первого заявителя. Перед мировым судьей прокурор представил сорок девять страниц распечатки из Интернета. Этот материал был распечатан с веб-сайта НПО, а также с веб-сайта проекта. Также отмечается, что материал содержал различные материалы, такие как тексты, визуальные материалы (например, баннеры, которые выступали в качестве гиперссылок на другие материалы или без этой функциональности), интерактивную карту и список результатов поиска по ключевому слову. Кроме того, Суд отмечает, что, хотя некоторые материалы были сгенерированы операторами веб-сайтов, остальная часть была в основном сгенерирована пользователями веб-сайта проекта» ... «В решениях судов не указано, что они подробно оценивали содержание различных интернет-публикаций ни на сайте НПО, ни на сайте проекта. Европейский Суд не в состоянии выделить из аргументации судов какой-либо элемент, который позволил бы им прийти к выводу, что любой такой материал может разумно представлять собой «исследовательские отчеты», «относящиеся» к текущему избирательному периоду в соответствии с российским законодательством».

Суд приходит к выводу, что Доводы национальных судов не содержат элементов, раскрывающих, был ли этот аспект вмешательства (временного

ограничения) убедительно доказан как «необходимый в демократическом обществе».

Кроме того, Европейский Суд считает, что чрезмерный охват избирательного законодательства «периодом молчания», распространяющимся на все материалы, «относящиеся» к текущим выборам, – как они интерпретируются и применяются национальными судами и как подтверждено правительством в настоящем деле, – непропорционально мешало первому заявителю осуществлять свои права (свобода распространения информации и идей по вопросам, связанных с проведением свободных и справедливых выборов).

Суд считает, что наблюдатели за выборами, как правило, должны иметь возможность привлекать внимание общественности к потенциальным нарушениям избирательного законодательства и процедур по мере их возникновения, в противном случае такая отчетность потеряла бы большую часть своей ценности и интереса.

В своем постановлении, Суд постановил единогласно, что имело место нарушение статьи 10 Конвенции в отношении первого заявителя, а также, что нет необходимости рассматривать приемлемость и существо жалоб первого заявителя в соответствии со статьей 6 Конвенции.

Таким образом, ЕСПЧ подтвердил мнение первого заявителя, что санкции административной ответственности, предусмотренные статьей 19.34 Кодекса об административных правонарушениях за неисполнение обязанности зарегистрироваться в качестве иностранного агента, не были соразмерны деянию, за которое они были наложены, а также нарушали законные права заявителя.

Глава 3. Актуальные проблемы реализации действующего законодательства, регулирующего статус иностранного агента

3.1. Почему нельзя сравнивать закон США об иностранных агентах (FARA) с российским

Российские представители власти часто заявляли, что Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" от 20.07.2012 N 121-ФЗ, который «клеямит» неоднозначным определением «иностранного агента» отечественные НКО участвующие в «политической» деятельности и получающие иностранное финансирование даже в минимальном объеме, является просто эквивалентом Закона США о регистрации иностранных агентов («FARA») [47]. Однако, эта «аналогия» неверна.

Как уже было сказано, ряд экспертов (как зарубежных, так и отечественных) считают, что закон своими «расплывчатыми» определениями оставляет за собой «окно возможностей» для использования его, как репрессивный инструмент для российских НКО, которые не поддерживают государственную линию развития, что, в своем существе, все больше напоминает первые годы сталинского правления. Например, попытки заклеить «иностранного агента» до благотворительной организации по борьбе с кистозным фиброзом [48] или природного заповедника для журавлей [49]. Особо показательным примером также может служить регистрация общества «Мемориал» в качестве «иностранного агента» — организации, работа которой была посвящена жертвам сталинских репрессий [50].

Помимо названия, у этих законов мало общего.

Закон США «FARA» [51] (также известный как «закон Маккормака», по имени конгрессмена из штата Массачусетс, который его спонсировал) был

принят Конгрессом и подписан президентом Рузвельтом в 1938 году для сдерживания влияния нацистского и коммунистического лагеря в США [52].

После Второй мировой войны правительство США возбудило 23 уголовных дела по FARA. В частности, дело против Немецко-американской профессиональной лиги, которая была объявлена орудием пропаганды Третьего рейха. После Второй мировой войны закон существенно изменился в 1966 и 1995 годах, сместили фокус закона с пропаганды на политическое лоббирование и сузили значение термина «иностранный агент». Обязательным стало условие доказывания правительством США для «кандидата в иностранные агенты», что он не только получал средства от иностранного источника и занимался лоббированием, но и тот факт, что эти действия были в интересах и для этого источника. То есть должна быть доказана причинно-следственная связь между получением средств и конкретными действиями.

Напротив, российское законодательство в большинстве случаев не требует каких-либо конкретных доказательств того, что «иностранный агент» физическое или юридическое лицо действительно действует в интересах конкретного иностранного лица. Только в для вновь введенной категории физических лиц «иностранные агенты» российское законодательство требует, чтобы физическое лицо действовало «в интересах иностранного государства, его государственных органов, международной или иностранной организации, иностранных граждан или лиц без гражданства».

«После 1966 года Министерство юстиции США не выиграло ни одного уголовного дела по закону «О регистрации иностранных агентов» [53]. Гражданские и административные дела решались в пользу властей лишь там, где прокуратура представляла бесспорные доказательства – например, в случае с «Ирландским комитетом помощи северу» (Irish Northern Aid Committee), который по просьбе террористической группировки «Ирландская республиканская армия» (ИРА) оказывал финансовую поддержку семьям ее

боевиков (это открыто признавали и в самом комитете). В качестве «иностранный принципала» организации по требованию Минюста была обозначена ИРА. Среди других юридических лиц, зарегистрированных в США в качестве «иностранных агентов», – Туристическое бюро Нидерландов, «Туризм Швейцарии» и прочие подобные структуры, функции которых сводятся к представлению интересов соответствующих стран в Америке. Между тем поправки 1995 года (вступившие в силу с 1 января 1996-го) устранили оставшиеся в законе FARA рецидивы предвоенного времени, в частности, заменив негативный термин «политическая пропаганда» на нейтральный – «информационные материалы»»

Кроме того, российские власти неоднократно ссылались на законодательство и на законодательство Израиля и Венгрии об иностранных агентах как на обоснование отечественного законодательства.

Однако, и в этих странах есть ряд отличий в законе, которые позволяют предположить, сравнивая их с отечественным 121-ФЗ, что российское законодательство, все же, имеет репрессивную функцию.

Например, израильское законодательство хоть и не требует доказывания причинно-следственной связи между финансированием и деятельностью НПО, но при этом оно устанавливает минимальный размер иностранного финансирования, которое влечет за собой обязанность по публичному раскрытию информации. Такая обязанность появляется только у НПО, которые финансируются от иностранных источников на 50% и более. Также, израильское законодательство не учитывает средства, полученные от физических лиц.

Что касается венгерского законодательства, то оно так же устанавливает минимальный порог иностранного финансирования (на сумму не менее 24 000 евро в год).

Также, российские власти упоминали о предложениях по аналогичному

законодательству Эстонии. По сведениям Венецианской комиссии, Министерство юстиции Эстонии отказалось от работы над таким законом в 2018 году после того, как оно стало достоянием общественности.

В этом разделе будут сравниваться три общих аспекта российского и американского законов об иностранных агентах:

- Определение понятия «иностраный агент».

Закон об НКО в РФ применяется к некоммерческим организациям, средствам массовой информации и частным лицам и четко определяет неподпадающих под этот закон лиц (политические партии, религиозные организации, государственные предприятия и т.д.) [54].

FARA, с другой стороны, гораздо более расплывчата: она применяется ко всем «лицам» и в широком смысле определяет «лицо» как любое «физическое лицо, партнерство, ассоциацию, корпорацию, организацию или любую другую комбинацию физических лиц» [22 U.S.C. § 611(a) (2020)]. В отличие от его русского «аналога», FARA не только освобождает дипломатов, дипломатический персонал и должностных лиц иностранных правительств, но и тех, кто участвует в «частной и неполитической деятельности», которая способствует «добросовестной торговле или коммерции [иностранного принципала]», тех, кто участвует в «добросовестной религиозной, академической, академической или научной деятельности», лоббистов, зарегистрированных в соответствии с LDA (Закона о декларировании лоббистской деятельности (LDA — Lobbying Disclosure Act)), сторон, участвующих в «других видах деятельности, не обслуживающих преимущественно иностранные интересы».

- Определение понятия «политической деятельности».

И Закон об иностранных агентах в РФ, и FARA используют широкие и расплывчатые стандарты для вида деятельности, в которой участвуют иностранные агенты. Иными словами, если охваченная сторона занимается какой-либо из перечисленных ниже видов деятельности и имеет необходимые

иностранные связи эта сторона должна зарегистрироваться в соответствии с законодательством РФ или FARA.

Согласно закону об иностранных агентах в РФ, НКО, СМИ или физическое лицо должны зарегистрироваться в качестве иностранного агента, если они участвуют в «политической деятельности». В 2016 году правительство ввело расширительное определение политической деятельности:

«Некоммерческая организация [...] признается участвующей в политической деятельности [...] [если] она осуществляет деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя РФ, федеративного устройства РФ, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности РФ, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития РФ, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия».

Таким образом, любой блогер в социальных сетях, если он получает средства из-за границы (например, монетизацию внутри платформ за производство контента) и лоббирует интересы, связанные с государственным устройством – потенциально иностранный агент [55].

В то время как FARA определяет охватываемую деятельность по-разному, ее расплывчатые формулировки вызывают аналогичные опасения по поводу чрезмерного охвата. В рамках FARA «политическая деятельность» включает:

(I) участие [в] в Соединенных Штатах в политической деятельности для или в интересах такого иностранного принципала;

(II) действие в Соединенных Штатах в качестве советника по связям с общественностью, рекламного агента, сотрудника информационной службы или политического консультанта для или в интересах такого иностранного принципала;

(III) в пределах Соединенных Штатов запрашивание, собирание, выплачивание или распределение взносов, займов, денег или других ценных вещей для или в интересах такого иностранного принципала;

(IV) в пределах Соединенных Штатов представление интересов такого иностранного принципала перед любым агентством или должностным лицом правительства Соединенных Штатов [56]

Однако, касательно FARA, как уже говорилось выше, бремя доказывания деятельности как политической, закрепляется за министерством юстиции США.

– Определение агентских отношений.

Как уже сообщалось выше, закон об иностранных агентах в РФ не требует доказывания связи между «политической деятельностью» и поступившими из-за рубежа средствами, что подтверждает Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. Также стоит отметить, что согласно [57] в «реестр» будут автоматически зачислены все граждане осуществляющие (осуществлявшие) политическую деятельность и получающие (получавшие) денежные средства и (или) иную имущественную помощь от НКО, незарегистрированного общественного объединения, физического лица, выполняющих функции иностранного агента, в том числе через посредников, для осуществления политической деятельности. Это означает, что любая НКО, передавшая средства иностранному агенту, сама должна зарегистрировать себя в качестве такового.

В отличие от этого, FARA требует, чтобы «иностраный агент» действовал «по приказу, просьбе или под руководством, или контролем иностранного принципала». В отличие от отечественного законодательства,

самостоятельного получения денег от иностранной стороны недостаточно для санкционирования регистрации в качестве «иностранного агента»; FARA требует более глубоких отношений.

Тем не менее, FARA придерживается широкой и расплывчатой концепции агентских отношений, и существует множество ее интерпретаций. В соответствии с FARA, иностранная сторона осуществляет контроль над внутренним субъектом, если он обладает «полномочиями, прямо или косвенно, определять политику или деятельность лица, будь то посредством владения правом голоса, по контракту или иным образом» [58]. «Отношения, которые является результатом выражения согласия одним лицом другому на то, что другой будет действовать от его имени и под его контролем, и согласия другого действовать таким образом». [59]

4. Требования к регистрации.

По сравнению с требованиями FARA к регистрации и обслуживанию, отечественное законодательство налагает более существенные ограничения на деятельность, которую могут осуществлять иностранные агенты.

Закон № 272-ФЗ предъявляет требования, аналогичные требованиям FARA: лица, которые квалифицируются как иностранные агенты, должны зарегистрироваться в качестве таковых и предоставить подробную отчетность о любом движении денежных средств: «Физическое лицо, деятельность которого подпадает под признаки, указанные в части 1 настоящей статьи, обязано в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций, подать заявление о включении в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента» [Статья 2.1, 272-ФЗ от 28.12.2012]. Однако, в отличие от FARA, у российского министерства юстиции имеется возможность принудительной регистрации: «В случае выявления деятельности физического лица, выполняющего

функции иностранного агента, которое не подало заявление ... федеральный орган исполнительной власти ... включает данное лицо в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента» [Статья 2.1, 272-ФЗ от 28.12.2012].

– Требование к отчетности для «иностранцев».

Отечественное законодательство предъявляет более строгие требования к отчетности, чем FARA.

В РФ после регистрации иностранные агенты должны каждые шесть месяцев представлять подробные отчеты о своей деятельности и составе своего руководства: «Физическое лицо, включенное в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, обязано не реже одного раза в шесть месяцев представлять в федеральный орган исполнительной власти [...] отчет о своей деятельности, связанной с выполнением функций иностранного агента [...]» [Статья 2.1, 272-ФЗ от 28.12.2012]. Они должны ежеквартально представлять финансовые отчеты о расходах и доходах и ежегодно проводить полный аудит. Кроме того, Министерство юстиции имеет разрешение в определенных ситуациях проводить внеплановые проверки деятельности организации [Статья 32, N 7-ФЗ от 12.01.1996]

Как и FARA, так и российское законодательство предписывают все материалы, опубликованные «иностранцем» иметь отметку, указывающую на статус «иностранного агента». В США «иностранец» («foreign agent») — это не шпион, как в РФ, а лоббист, чью работу финансирует другое государство. Если маркировка РФ уже была описана выше, то FARA требует маркировать пропагандистскую информацию, которая в законе называется «информационные материалы» следующим образом: «Следующие формулировки должны быть включены в заметное заявление в соответствии с 22 USC § 614 (b): «Этот материал распространяется (имя владельца регистрации) от имени (имя иностранного принципала). Дополнительную информацию можно получить в Министерстве юстиции, Вашингтон, округ

Колумбия»». В соответствии с 22 USC § 614(a) агент должен подать информационные материалы в подразделение FARA в течение 48 часов с момента передачи.

Требования отечественного законодательства к аудиту более обременительны. Например, в течение года «иностраный агент» в США должен зарегистрироваться дважды [60], тогда как российский иностранный агент должен представить: два отчета о деятельности «некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, - [обязаны] один раз в полгода размещать в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" или предоставлять средства массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности» [ст. 3.2. N 7-ФЗ от 12.01.1996]; четыре финансовых отчета: «некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, представляют в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов и работников, один раз в полгода, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, - ежеквартально» [ст. 3 N 7-ФЗ от 12.01.1996]; и один ежегодный аудит (при условии, что правительство не проводило дополнительный внеплановый аудит, как это разрешено) [ст. 3 N 7-ФЗ от 12.01.1996].

В целом, если сравнивать отечественное законодательство и закон США об иностранных агентах, то Российский закон выходит за рамки своего американского «аналога» и еще больше обременяет физических и юридических лиц, признанных «иностранцами агентами».

– Наказания.

Отечественное законодательство и FARA предусматривают «административные» санкции за нарушения при регистрации «иностранцев агентов», но при этом, в Уголовном кодексе РФ содержатся санкции за «злостное уклонение от исполнения обязанностей» для НКО по

предоставлению документов: «наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок» [статья 330.1 УК РФ].

В соответствии со сложившейся судебной практикой, уклонение — это пассивное поведение, заключающееся в непредставлении документов, необходимых для включения коммерческой организации в реестр. Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом.

Компаниям или частным лицам СМИ могут грозить меньшие санкции: за «нарушение порядка деятельности» (10.000 рублей для физических лиц, 500.000 рублей для юридических лиц) или за «грубое нарушение порядка деятельности» (наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 5.000.000 рублей) [Статья 19.34.1. КоАП РФ].

Согласно FARA, любое умышленное нарушение Закона, включая любое умышленно вводящее в заблуждение, ложное или пропущенное заявление, касающееся существенного факта, может быть наказано уголовными санкциями: штрафом до 250 000 долларов США и/или тюремным заключением на срок до пяти лет, а если обвиняют иностранца в нарушении, он или она подлежит высылке из страны [61].

Хотя точные сроки и штрафы в разных странах различаются, наказания в основном одинаковы. Как минимум, нарушителям грозят большие штрафы. В худшем случае нарушителям грозят уголовные санкции, включая тюремное заключение на срок до пяти лет.

Однако они отличаются тем, что отечественное законодательство устанавливает строгий режим ответственности для частных лиц и компаний средств массовой информации, в то время как FARA наказывает только за «умышленные» нарушения, независимо от субъекта. Это различие примечательно тем, что отечественное законодательство позволяет

Министерству юстиции России налагать уголовную ответственность на гораздо большую группу людей.

– Краткое изложение сходств и различий законов.

На высоком уровне законы имеют схожую структуру. Оба требуют регистрации «иностранцев», а затем предъявляют к ним дополнительные требования, такие как отчетность. Они разделяют использование ярлыка «иностранного агента» и принуждение зарегистрированных партий образований носить бремя «иностранного агента».

И наоборот, законы имеют много различий. Российское законодательство использует правило для распознавания «иностранцев» - любое финансирование из-за рубежа — в то время как FARA требует, чтобы иностранный принципал осуществлял определенный контроль над иностранным агентом. Таким образом, вменение может происходить двумя способами: путем предоставления четких инструкций, как это делают законы в РФ, или путем оставления многого открытым для интерпретации, как это делает FARA.

Требования к регистрации и контролю также различны. Российский Министр юстиции может принудительно регистрировать лиц в качестве иностранных агентов, в то время как США Министр юстиции не может.

Принимая статус иностранного агента, зарегистрированные лица в России должны пройти гораздо больше проверок, чем зарегистрированные в Соединенных Штатах.

Наконец, отечественное законодательство налагает более существенные ограничения на деятельность иностранных агентов. В частности, иностранные агенты не могут заключать контракты с политическими партиями или делать пожертвования им. Они также не могут вообще участвовать в какой-либо избирательной кампании. FARA не подвергает американских субъектов ни одному из этих ограничений.

Наконец, отечественное законодательство подвергает уголовному наказанию больше сторон, чем FARA.

FARA требует, чтобы нарушения были преднамеренными, прежде чем Министерство юстиции сможет применить уголовные санкции. При этом, отечественное законодательство, делает разграничение в зависимости от типа лица: НКО грозит уголовное наказание только за «злостное» нарушение закона, но у СМИ такого барьера нет: после первого нарушения им может грозить уголовное наказание даже за «случайные» нарушения.

3.2. Анализ актуальных проблем, действующего законодательства, регулирующего статус иностранного агента

Предполагается, что закон нацелен на организации коммуницирующие с гражданами с целью повлиять на общественное мнение и подорвать изнутри основополагающие принципы, которые делают государство суверенным, а метод поиска таких лиц – поиск у них иностранного финансирования, но тем самым журналисты, граждане, организации в России, освещающие любые проблемы в государстве, также были маркированы иностранными агентами. Это может косвенно указывать на то, что законодатель изначально создал все предпосылки для получения инструмента угнетения всех объединений, которые критикуют Кремль. Примером может служить телеканал «Дождь», который критиковал подавление инакомыслия российскими властями и на регулярной основе транслировал прямые трансляции митингов оппозиции, тюремное заключение лидера российской оппозиции А. Навального* [62] (*- внесен в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с положениями абзаца второго пункта 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ), самого яркого критика президента РФ. Также, с недавнего времени в реестр попали, в частности, журналист Юрий Дудь и политолог Екатерина Шульман, которая после

заключения под стражу Навального*, стала набирать роль ведущей оппозиции [63].

Список лиц, признанных иностранными агентами, ежегодно растет, шансы на оспаривание данного решения низки. На 16.04.2022 в реестре Министерства Юстиции РФ: иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента – 142 лица [64]; НКО, выполняющих функции иностранного агента – 73 лица [65]; в реестре незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента – 7 лиц [66]; физических лиц, выполняющих функции иностранного агента – 2 [64].

Одна из причин большого количества целевых средств массовой информации и частных лиц заключается в том, что определение имеет очень широкое толкование. В августе 2021 года представитель Министерства Юстиции Роман Цыганов дал разъяснения по поводу того, за что могут признать «иностранном агентом» журналиста: оплата пресс-тура иностранной компанией, проживание за счет иностранной компании на конференции, получение награды за международный конкурс, перевод от родственников за рубежом, об этом сообщила журналист Меркачева Ева на своей страничке в Facebook – признана экстремистской и запрещена в РФ [67]. Совсем абсурдным звучит заявление министерства юстиции о признании исполнителя «Фейса» иностранным агентом за «вовлечение подростков в протесты» [68].

Проблемой является то, что в законе определения и механизм финансирования даны неточно, что позволяет власти злоупотреблять своими полномочиями для обслуживания интересов политической элиты.

Средства массовой информации, журналисты, которые не соблюдают требования маркировки контента подвергаются крупным штрафам, а НКО обременены дополнительной отчетностью. Журналисты и некоторые граждане, которые восприняли данный факт, как посягательство на свободу слова, проводили акции протестов [69].

Также, есть точка зрения, которая рассматривает законы об «иностранных агентах» как компанию по укреплению позиций действующего президента РФ в преддверии президентских выборов в 2024 году, так как любая попытка построить конструктивный диалог для обсуждения насущных проблем могут восприниматься как критика власти. Об этом так же может говорить и недавнее «обнуление» президента.

В случае сохранения законодательства об иностранных агентах в его текущем виде, действующему руководству придется столкнуться с рядом последствий, которые условно можно будет поделить на два типа: краткосрочные и долгосрочные.

К краткосрочным можно отнести сопротивление, ряд СМИ, которые публикуют свои материалы исключительно в интернете, уже призывают использовать средства обхода блокировок их ресурсов и сменили вид пожертвований на оплату в криптовалюте. Также, поскольку данным изданиями уже нет смысла бояться блокировок, то их материалы становятся все провокационней для российских властей, что в долгосрочной перспективе может создать внесистемную оппозицию из тех пластов населения, которые используют средства обхода блокировок для потребления данной информации.

К другим краткосрочным последствиям можно отнести обыски у журналистов, которые воспринимаются самими журналистами как элемент запугивания, что в последствии может отразиться на лояльности к власти всего журналистского сообщества и НКО.

В долгосрочной перспективе, это может отразиться на том, что государственная власть, с помощью уже созданного инструмента отслеживания переписок в социальных сетях, инструмента блокировок веб-сайтов, расплывчатого по своему смыслу законодательства об «иностранных агентах», будет пытаться подавить инакомыслие, которое противоречит официальной риторике власти.

Заключение

Подводя итоги, хочется выразить личное мнение, что ряд законов, регулирующих «иностранных агентов» в РФ является недоработанным с точки зрения соблюдения международных норм, а в некоторых моментах и с точки зрения соответствия Конституции РФ, особенно в таких случаях, когда суды общей юрисдикции по своему применяли законодательство РФ об иностранных агентах (дело с наблюдателями на выборах). Нельзя однозначно заявлять являлось ли такое широкое толкование норм преднамеренным или является следствием низкой компетенции по данному вопросу у законодателей. Однако, хочется так же отметить, что судами общей юрисдикции, сферы деятельности, исключенные из определения политической деятельности (такие как научная деятельность, культура, охрана здоровья, экология и т.д.) и не являются политической деятельностью даже в тех случаях, когда такая деятельность направлена на влияние на государственную политику, на практике, все же являются «политической деятельностью», что так же может рассматриваться как преднамеренное нарушение закона или отображать низкую компетентность судей и прокуратуры.

Также, остается открытым вопрос, преследуют ли нормы, регулирующие «иностранных агентов» законную цель (охрана государственной безопасности и др.) и когда такое ограничение может быть доказано необходимым и соразмерным для достижения этой цели, в демократичном обществе. Безусловно, открытый лоббизм может влиять на принятие решений органами власти, однако не каждый лоббизм «плохой», если экологическая организация занимается правозащитной деятельностью по защите леса, на котором хотят построить промышленное предприятие для развития сферы промышленности, это не значит, что такие активисты «иностранные агенты», возможно данный завод нанесет огромный ущерб

экологии и людьми там проживающим. Также остро стоит вопрос контакта с такими организациями органами власти, которым легче используя административный ресурс из-за обнаружения у них иностранного финансирования подавить их деятельность. Ко всему прочему, не каждая организация, которая получает иностранное финансирование занимается лоббизмом, говорить о системных проблемах вроде распространения ВИЧ инфекции и при этом оказывать помощь больным на деньги доноров не является чем то отрицательным для развития государства в целом, но может подорвать чей то авторитет и помешать продвинуться по карьерной лестнице.

Хочется напомнить, что требование зарегистрироваться в качестве иностранного агента приводит к стигматизации НКО по мнению Венецианской комиссии, которая считает, что использование термина «иностраный агент» является весьма спорным, так как запятнав репутацию НКО, серьезно затрудняется их деятельность. С ней солидарен судья Владимир Ярославцев, который считает, что понятие «иностраный агент» является произвольным и не имеет объективного и разумного обоснования.

Еще один вопрос, который остается открытым: нарушал ли обсуждаемый Закон права на свободу собраний и свободу выражения мнений российских НКО и их членов. По моему личному мнению – да, если некое сообщество собирается для привлечения внимания к проблеме, которая их волнует, на обсуждение которой нет никаких законодательных ограничений, а для привлечения внимания требуется финансирование, пусть и иностранное, но оно может быть из «доверенного источника» в форме безвозмездного пожертвования или, допустим, в форме монетизации за показ рекламы слушателям от иностранных социальных площадок.

Итак, Российская Федерация сейчас находится на перепутье выбора направления развития, в том числе, данного законодательства и последующего развития политического курса. Хочется верить, что РФ будет двигаться в сторону либерализации и принятию международных норм, в противном

случае, по моему личному мнению, Россию ждет путь персоналистского военного режима избранного соседней Белоруссией. Однако, в настоящее же время, прослеживается иной курс, о чем свидетельствует новый законопроект о контроле за вмешательством во внутренние дела России, который позволяет отнести к «иностранным агентам» и тех, кто не получает иностранного финансирования, а также коммерческие компании, если их деятельность будет признана «политической» [70], [71].

Список используемой литературы и используемых источников

1. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О некоммерческих организациях" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/87a16eb8a9431fff64d0d78eb84f86accc003448/ (дата обращения: 20.04.22).

2. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О некоммерческих организациях" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/efc14603fa156efaa4436376ef8280379649af70/ (дата обращения: 20.04.22).

3. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/98b69fee6357343965f5b57193fcaaa54b0f21e4/ (дата обращения: 20.04.22).

4. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/13197e923f9acb113bae16683338d918997fc452/ (дата обращения: 20.04.22).

5. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/16b93ff7ea7de7dab0724c646d4654ce75554780/ (дата обращения: 20.04.22).

6. Федеральный закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" // КонсультантПлюс URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/ (дата обращения: 20.04.22).

7. к.ю.н., М.А. Каневская М.В. Оленичев Т.К. Черняева 10 историй: хроника выживания НКО — «иностранных» агентов. - Санкт-Петербург: Свое издательство Полдиз, 2018. - 84 с.

8. Минюст внес в список иностранных агентов ООО "Важные иноагенты" // Российская Газета URL: <https://rg.ru/2021/09/28/miniust-vnes-v-spisok-inostrannyh-agentov-ooo-vazhnye-inoagency.html> (дата обращения: 20.04.22).

9. Russia: Statement by the Spokesperson on continued crackdown on the civil society // EUROPEAN UNION WEBSITES URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia-statement-spokesperson-continued-crackdown-civil-society_en (дата обращения: 20.04.22).

10. Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/cb0c5bc1eaf4bd94d8e78f233af494e8e9dcde2b/ (дата обращения: 20.04.22).

11. Путин напомнил, что закон об иноагентах придумали в США // РИА НОВОСТИ URL: <https://ria.ru/20211223/inoagency-1765088091.html> (дата обращения: 20.04.22).

12. Уголовный кодекс РСФСР 1926 года/Редакция 05.03.1926 // ВИКТЕКА URL: https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0_1926_

%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%B0
%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F_05.03.1926 (дата обращения: 20.04.22).

13. Федеральный закон от 28.12.2012 N 272-ФЗ (ред. от 14.03.2022) "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.03.2022) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/db1ec10278959044da8a5c31b9fc00cc944f0b12/ (дата обращения: 20.04.22).

14. Соцсети не будут раскачивать лодку // Газета.ru URL: https://www.gazeta.ru/politics/2013/02/14_a_4966865.shtml?updated (дата обращения: 20.04.22).

15. Кеннет Росс Удушающая бюрократия: государство против независимой гражданской активности. - Human Rights Watch, 2008. - 76 с.

16. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" // АО «Кодекс» URL: <https://docs.cntd.ru/document/902166550> (дата обращения: 20.04.22).

17. Василенко А.И. Принятие закона «Об иностранных агентах» как первый этап на пути к правовому регулированию лоббистской деятельности в России // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2014. Вып. 3(25). С. 44-58.

18. Россия ужесточает натиск на свободу объединений // Международная Амнистия (Amnesty International) URL: <https://www.refworld.org.ru/topic,51dc064c4,51dc104c238,55c353964,0,AMNESTY,COUNTRYNEWS,.html> (дата обращения: 26.04.22).

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 N 10-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях", части шестой статьи 29 Федерального закона "Об общественных объединениях" и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда "Костромской центр поддержки общественных инициатив", граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева" // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/ (дата обращения: 26.04.22).

20. Заключение о совместимости с европейскими стандартами недавно принятых и планируемых изменений в российском законодательстве, затрагивающих нпо // Council of Europe URL: <https://rm.coe.int/expert-council-opinion-on-amendments-to-russian-legislation-on-associa/1680a1d558> (дата обращения: 26.04.22).

21. Приказ Роскомнадзора от 23.09.2020 N 124 "Об утверждении формы указания на то, что сообщения и материалы иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, и (или) российского юридического лица, выполняющего функции иностранного агента, распространяемые на территории Российской Федерации, созданы и (или) распространены указанными лицами, а также требований и порядка размещения такого указания" (Зарегистрировано в Минюсте России 19.10.2020 N 60449) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365542/ (дата обращения: 26.04.22).

22. ПАРЛАМЕНТСКАЯ ХРОНИКА (пленарные заседания ГД и СФ) // Сайт Льва Московкина URL: http://leo-mosk.narod.ru/works2/20_12_08.htm (дата обращения: 26.04.22).

23. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" от 20.07.2012 N 121-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/ (дата обращения: 26.04.22).

24. Федеральный закон "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" от 25.11.2017 N 327-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283382/ (дата обращения: 26.04.22).

25. Федеральный закон "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" от 02.12.2019 N 426-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339109/ (дата обращения: 26.04.22).

26. КС напомнил, по каким признакам НКО можно считать иностранным агентом // Адвокатская Газета URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/ks-napomnil-po-kakim-priznakam-nko-mozhno-schitat-inostrannym-agentom/> (дата обращения: 26.04.22).

27. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности" от 30.12.2020 N 481-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372648/ (дата обращения: 26.04.22).

28. Список НКО и физлиц, внесённых в реестр иностранных агентов в связи с природоохранной деятельностью // Российский Социально-Экологический Союз URL: <https://rusecounion.ru/ru/ecoagents> (дата обращения: 26.04.22).

29. Колесников В.А. Политический режим в современной России: аспектный потенциал исследования // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 1А. С. 175-185.

30. Судьба экологических НКО, попавших в реестр «иностранных агентов» // Bellona URL: <https://bellona.ru/2016/10/24/inagent/> (дата обращения: 26.04.22).

31. Международный пакт о гражданских и политических правах // ООН URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 26.04.22).

32. Всеобщая декларация прав человека // ООН URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 26.04.22).

33. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // Совет Европы URL: <https://www.coe.int/ru/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols> (дата обращения: 26.04.22).

34. Россия перестала быть членом Совета Европы // РИА НОВОСТИ URL: <https://ria.ru/20220316/se-1778466696.html> (дата обращения: 26.04.22).\

35. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/f969b0eac7fc28848abbe40e94f0e23fe90211d8/ (дата обращения: 26.04.22).

36. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 26.04.22).

37. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) (с изм. и доп.,

вступ. в силу с 27.04.2022) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 26.04.22).

38. Гарри Каспаров выиграл в ЕСПЧ дело против России // Коммерсантъ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3169845> (дата обращения: 26.04.22).

39. Суд посчитал законным признание «Байкальской экологической волны» «иностранным агентом» // Агентство социальной информации URL: <https://www.asi.org.ru/news/2016/02/12/116355/> (дата обращения: 26.04.22).

40. Проф. Сэр Найджел Родли и др., Соединённое Королевство. Перевод на русский язык: Ирина Чибисова Доклад о производстве и постановлении Конституционного Суда РФ по Закону «Об НКО» («Закону об иностранных агентах») // Международная комиссия юристов. - 2014. - С. 17.

41. Российские НКО, внесенные в реестр как «иностранные агенты», история вопроса // Article20.org URL: https://article20.org/ru/news_old/rossijskie-nko-vnesennye-v-reestr-kak-inostrannye-agenty-istorija-voprosa/ (дата обращения: 26.04.22).

42. Указание амурскому экоклубу об "иностранном агенте" признано законным // РИА НОВОСТИ URL: <https://ria.ru/20130604/941293486.html> (дата обращения: 26.04.22).

43. Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 октября 2009 г. Дело "Тебиети Мюхафизе Джемиети" и Исрафилов против Азербайджана" [Tebieti Muhafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan] (жалоба N 37083/03) (I Секция) (извлечение) // ГАРАНТ URL: <https://base.garant.ru/12175567/> (дата обращения: 26.04.22).

44. Агенты национальной опасности // РАПСИ URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20140409/271109441.html (дата обращения: 26.04.22).

45. Особое мнение судьи конституционного суда российской федерации В.Г. Ярославцева по делу о проверке конституционности

положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального Закона "О некоммерческих организациях", части шестой статьи 29 Федерального Закона "об общественных объединениях" и части 1 статьи 19.34 кодекса Российской Федерации Об административных правонарушениях в связи с жалобами уполномоченного по правам человека в российской федерации, фонда "Костромской центр поддержки общественных инициатив", граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского И В.П. Юкечева // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/4abf3fbddf7de337da4ecbc3a3cd252163b3906e/ (дата обращения: 26.04.22).

46. CASE OF ASSOTSIATSIYA NGO GOLOS AND OTHERS v. RUSSIA // EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-213231> (дата обращения: 26.04.22).

47. На чей счет // RG.RU URL: <https://rg.ru/2019/11/08/v-sovfede-anonsirovali-zakon-o-fizlicah-inostrannyh-agentah.html> (дата обращения: 26.04.22).

48. Обойдемся без вашей «Помощи» В Подмосковье обнаружен «иностранный агент», работающий с больными детьми // LENTA.RU URL: <https://lenta.ru/articles/2013/04/27/mucoviscidosis/> (дата обращения: 26.04.22).

49. Заповедник с журавлями признали иностранным агентом // LENTA.RU URL: <https://lenta.ru/news/2013/05/03/cranes/> (дата обращения: 26.04.22).

50. Как проходила ликвидация внесенного в реестр иноагентов «Мемориала» // Ведомости URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2021/12/28/903038-kak-prohodila-likvidatsiya-memoriala> (дата обращения: 26.04.22).

51. Закон США об иностранных агентах // Российский правовой портал: Библиотека Пашкова URL: <https://constitutions.ru/?p=9756> (дата обращения: 26.04.22).

52. «Мемориал» записали в агенты // Газета.ru URL: https://www.gazeta.ru/politics/2016/10/04_a_10230527.shtml (дата обращения: 26.04.22).

53. «Иностранные агенты» в России и США: мифы и реальность // Солидарность URL: <https://www.rusolidarnost.ru/vladimir-kara-murza-ml-2013-05-10-inostrannye-agenty-v-rossii-i-ssha-mify-i-realnost/> (дата обращения: 26.04.22).

54. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации // <http://pravo.gov.ru/> URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102162472> (дата обращения: 26.04.22).

55. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О некоммерческих организациях" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/87a16eb8a9431fff64d0d78eb84f86accc003448/ (дата обращения: 26.04.22).

56. 22 U.S. Code § 611 - Definitions // legal information institute URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> (дата обращения: 26.04.22).

57. Федеральный закон от 30.12.2020 N 481-ФЗ (ред. от 04.03.2022) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности" // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372648/ad890e68b83c920baeae9bb9fdc9b94feb1af0ad/ (дата обращения: 26.04.22).

58. 28 CFR § 5.100 - Definition of terms // legal information institute URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/28/5.100> (дата обращения: 26.04.22).

59. Ricketts v. Pennsylvania R. Co., 153 F.2d 757 (2d Cir. 1946) // JUSTIA US Law URL: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/153/757/1478802/> (дата обращения: 26.04.22).

60. 22 U.S. Code § 612 - Registration statement // legal information institute URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/612> (дата обращения: 26.04.22).

61. 22 U.S. Code § 618 - Enforcement and penalties // legal information institute URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/618> (дата обращения: 26.04.22).

62. Суд по новому делу Навального продолжится в колонии 21 февраля // Интерфакс URL: <https://www.interfax.ru/russia/822295> (дата обращения: 26.04.22).

63. Юрий Дудь и Екатерина Шульман попали в реестр СМИ-иноагентов // Вести URL: <https://www.vesti.ru/article/2704828> (дата обращения: 26.04.22).

64. Реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента // Сайт Министерства Юстиции URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/> (дата обращения: 26.04.22).

65. Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента // Сайт Министерства Юстиции URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 26.04.22).

66. Реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента // Сайт Министерства Юстиции URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-nezaregistrirovannyh-obshestvennyh-obedinenij-vypolnyayushih-funkcii-inostrannogo-agenta/> (дата обращения: 26.04.22).

67. В РКН сообщили, что информировали Минюст о "Дожде" по запросу этого ведомства // Интерфакс URL: <https://www.interfax.ru/russia/786135> (дата обращения: 26.04.22).

68. Минюст признал рэпера Face иноагентом // Газета.ru URL: https://www.gazeta.ru/culture/news/2022/04/08/n_17543509.shtml (дата обращения: 26.04.22).

69. Протесты в Москве Самые значимые и массовые протестные акции в столице с конца 2010 года // Интерфакс URL: <https://www.interfax.ru/chronicle/protesty-v-moskve.html> (дата обращения: 26.04.22).

70. Иноагентам готов общий знаменатель // РБК URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2022/04/25/6262eed69a79472666361d78> (дата обращения: 26.04.22).

71. Формирование персоналистского военного режима близко к завершению // REFORM.by URL: <https://reform.by/176003-formirovanie-personalistskogo-voennogo-rezhima-blizko-k-zaversheniju> (дата обращения: 26.04.22).