

УДК 342.7
doi:10.35853/vestnik.gu.2024.12-4.07
5.1.1.

Законодательство об иностранных агентах как показатель кризиса российской правовой системы

Антон Николаевич Рундквист

АНО ВО «Гуманитарный университет», Екатеринбург, Россия,
anton-upol@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3793-5507>

Аннотация. Статья посвящена исследованию законодательства об иностранных агентах. Анализ нормативных правовых актов, правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека, а также ряда теоретико-прикладных исследований других авторов и иных источников позволил обозначить три фундаментальные проблемы, связанные с рассматриваемой областью законодательства. Первая проблема заключается в недостаточности обоснования необходимости ограничений, вводимых законодательством об иноагентах, и возникает по причине отсутствия убедительных доказательств того, что общественная польза от таких ограничений оправдывает их существование. Вторая проблема касается содержательной неопределенности законодательства об иноагентах, из-за которой практически любой субъект, за исключением круга лиц, четко очерченного непосредственно в законе, находящийся прямо или опосредованно под воздействием в любой форме со стороны иностранного источника (которым может выступать и российское лицо) и в любом виде принимающий деятельное участие в общественной жизни, оказывается под угрозой присвоения ему статуса иностранного агента. Третья проблема проявляется в чрезмерности обременений и ограничений, предусмотренных законодательством об иноагентах и во многих отношениях противоречащих положениям Конституции Российской Федерации и общемировым стандартам прав человека. Наличие столь явных и существенных проблем, затрагивающих сами основы конституционного строя Российской Федерации как правового демократического государства, свидетельствует о глубинном кризисе, охватывающем все элементы отечественной правовой системы.

Ключевые слова: иностранный агент, иностранное влияние, иностранный источник, права человека, правовая определенность, основы конституционного строя

Для цитирования: Рундквист А. Н. Законодательство об иностранных агентах как показатель кризиса российской правовой системы // Вестник Гуманитарного университета. 2024. Т. 12, № 4. С. 90–103. DOI 10.35853/vestnik.gu.2024.12-4.07.

Legislation on Foreign Agents as an Indicator of the Crisis of the Russian Legal System

Anton N. Rundkvist

Liberal Arts University – University for Humanities, Yekaterinburg, Russia,
anton-upol@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3793-5507>

Abstract. The article examines the legislative framework governing the status of foreign agents. The analysis of normative legal acts, law enforcement practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights, as well as a number of theoretical and applied studies by other authors and other sources, has allowed us to identify

three fundamental problems related to the area of legislation under consideration. The first issue concerns the lack of sufficient justification for the imposition of restrictions on foreign agents by legislation, which is a consequence of the absence of compelling evidence demonstrating that the public benefit of these restrictions outweighs their inherent limitations. The second problem relates to the substantive ambiguity of legislation on foreign agents. This ambiguity gives rise to the risk of any individual, with the exception of those falling within the clearly defined circle set out in the law, being labeled a foreign agent if they are influenced, directly or indirectly, by a foreign source (which may be a Russian national) in any way, and if they engage in any form of active participation in public life. The third problem manifests itself in the excessive burdens and restrictions provided for by the legislation on foreign agents and in many respects contradict the provisions of the Constitution of the Russian Federation and global human rights standards. The presence of such obvious and significant problems affecting the very foundations of the constitutional system of the Russian Federation as a democratic state governed by the rule of law indicates a deep crisis encompassing all elements of the domestic legal system.

Keywords: foreign agent, foreign influence, foreign source, human rights, legal certainty, foundations of the constitutional system

For citation: Rundkvist AN. Legislation on Foreign Agents as an Indicator of the Crisis of the Russian Legal System. *Vestnik Gumanitarnogo universiteta = Bulletin of Liberal Arts University*. 2024;12(4):90-103. (In Russ.). DOI:10.35853/vestnik.gu.2024.12-4.07.

Введение

По состоянию на 13 сентября 2024 года в Российской Федерации в реестр иностранных агентов, публикуемый на официальном сайте Министерства юстиции РФ, в общей сложности, начиная с 2013 года, было включено 860 лиц [Реестр иностранных агентов ... 2024], причем не только юридических и физических, в правосубъектности которых нет сомнений, но и образований наподобие незарегистрированных общественных движений, общественных проектов или телеграм-каналов, чье положение в качестве субъектов права определяется уже не столь однозначно.

Вероятнее всего, к моменту публикации данной статьи число лиц, признанных иноагентами, лишь возрастет, поскольку Минюст обновляет соответствующий реестр на вполне регулярной основе. Так, в период с 14.06.2024 по 26.07.2024 официальный список иностранных агентов пополнялся строго раз в неделю по пятницам – словно бы согласно установленному расписанию. При этом даже факт исключения лица из реестра не приводит к тому, чтобы запись о первоначальном включении туда этого лица была удалена – она там остается перманентно. В некотором смысле единожды полученная отметка «иностранный агент» сохраняется за лицом всегда, в том числе и в случае утраты последним правоспособности в результате ликвидации организации или смерти, хотя и не порождает уже конкретных строго юридических последствий.

Учитывая, что присвоение статуса иноагента неизбежно приводит для определенных субъектов к наложению значительного количества ограничений прав и возложению дополнительных обязанностей, существующая тенденция к постоянному пополнению списка лиц с таким статусом не может не вызывать обоснованных опасений в юридическом сообществе. С течением времени иностранных агентов в России становится всё больше, а прав у них при этом становится всё меньше. Тому, с какими глубинными проблемами, затрагивающими фундамент всей отечественной правовой системы, сопряжена обозначенная тенденция, посвящено настоящее исследование.

Его нормативную базу составляют Конституция Российской Федерации, Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966, Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности

некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ и Постановление Правительства РФ от 22.11.2022 № 2108 «Об утверждении Правил размещения указаний, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», в том числе требований к их размещению, а также форм указаний, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»»).

На основе анализа указанных нормативных правовых актов, правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека, а также ряда теоретико-прикладных исследований других авторов и иных источников установлено, что действующее на сегодняшний день в России законодательство, регулирующее отношения, так или иначе связанные со статусом иностранного агента (далее – законодательство об иноагентах), порождает набор очевидных и принципиальных проблем, которые предлагается детально рассмотреть ниже.

Проблема недостаточного обоснования необходимости ограничений, вводимых законодательством об иноагентах

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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. Развивая приведенное положение, Конституционный Суд в ходе своей многолетней практики сформулировал следующие позиции: ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений (Постановление КС РФ от 30.10.2003 № 15-П); при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры, а цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (Постановление КС РФ от 22.06.2010 № 14-П); публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если они отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей (постановления КС РФ от 30.10.2003 № 15-П, от 20.07.2011 № 20-П, от 16.07.2015 № 23-П); публичные интересы могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения эквивалентны социально необходимому результату (Постановление КС РФ от 13.04.2017 № 11-П).

Из этого логически вытекает, что при рассмотрении любого вопроса, касающегося возможности ограничений конституционно защищаемых прав и свобод, законодателю в первую очередь требуется обосновать (а лучше доказать) необходимость таких ограничений. Было ли выполнено данное требование применительно к законодательству об иноагентах?

В пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (позже принятому 20.07.2012 года и ставшему первым законодательным актом в РФ, вводящим понятие «иностранный агент») сказано, что проект подготовлен с целью

обеспечения открытости и публичности в деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, он не ухудшает положение некоммерческих организаций, а его концепция призвана обеспечить российское общество должными элементами контроля за деятельностью некоммерческих организаций, финансируемых из иностранных источников и преследующих при этом политические цели, в том числе в интересах своих финансовых доноров [Пояснительная записка к проекту № 102766-6 ... 2012].

Иного мнения придерживается Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Согласно ее отрицательному Закл^ючению обязательства, возложенные на некоммерческие организации – иностранных агентов, не были оправданы целью обеспечения прозрачности и препятствовали деятельности НКО [Бирюков 2021, с. 27]. Е. А. Абросимова также отмечает явную диспропорцию между заявляемыми целями нормативного регулирования и теми результатами, которые получает общество от его применения, когда организации, признанные иноагентами, фактически оказываются перед выбором: либо ликвидироваться, либо сворачивать свои программы в связи с нехваткой финансирования и административным давлением [Абросимова 2020, с. 38]. С. Тулаева, М. Тысячнюк и Л. А. Хенри, подробно изучив последствия воздействия законодательства об иноагентах на организации, занимающиеся вопросами экологии, выделяют в данной связи еще одну проблему общего характера: подобная политика в реальности способствует большему распространению различных неформальных практик, что ведет «к размыванию формальных рамок взаимодействия государства с другими группами акторов и вследствие этого к ослаблению самого государственного управления» [Тулаева, Тысячнюк, Хенри 2017, с. 20]. Кроме того, А. Н. Сажнов высказывает интересное предположение о том, что если деятельность НКО не встроена в социокультурный контекст, то эффект от нее будет незначительным, независимо от объемов финансирования [Сажнов 2015, с. 67]. Иными словами, если российское общество в принципе не готово воспринять какие-то идеи или ценности, то их и не удастся так просто ему навязать – утверждение небесспорное, но заслуживающее внимания.

Таким образом, даже самый ранний вариант законодательства об иноагентах допустимо подвергнуть обоснованным сомнениям с точки зрения самой его изначальной необходимости, потому как на одной чаше весов оказывалась не до конца ясная цель государственных органов (говоря об обеспечении открытости и публичности в деятельности иностранных агентов и контроля за ней, авторы пояснительной записки не указали на то, зачем это нужно и какая польза от этого будет гражданам РФ), а на другой – явные ограничения прав и свобод, сопровождаемые затруднением работы, «уходом в тень» или вовсе прекращением всякой деятельности организаций, зачастую выполняющих общественно полезные функции (например, правозащитные). То есть польза от подобного закона носила сугубо абстрактный, гипотетический характер, зато ущерб от него возник вполне реальный и измеримый.

Однако еще больше вопросов возникает к более поздней редакции законодательства об иноагентах, а именно к принятому 14.07.2022 года Федеральному закону «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» № 255-ФЗ (далее – Закон № 255-ФЗ), значительно расширяющему действие различного рода правовых ограничений. В пояснительной записке к проекту данного закона указывается: «Предложенные законопроектом меры будут способствовать защите интересов и обеспечению безопасности Российской Федерации, ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод ее граждан, а также обеспечению безотлагательной реакции на международно-противоправные деяния путем противодействия иностранному вмешательству в дела государства, российского общества, реализации прав и свобод граждан Российской Федерации» [Пояснительная записка к проекту № 113045-8 ... 2022]. К сожалению, никаких доказательств в пользу того, что лица, испытывающие на себе какое-либо иностранное влияние, представляют реальную, а не чисто умозрительную угрозу для государства и общества, приведено не было. Наоборот, неоспорим тот

факт, что в течение периода истории современной России, длящегося с распада СССР в 1991 году вплоть до принятия в 2012 году первого закона об иноагентах, гипотетическая угроза от этих лиц, имевших возможность действовать значительно свободнее, чем в настоящее время, ни разу не переросла в реальную. Стоит согласиться с доводом Ю. А. Пузенцовой, согласно которому «нет прямой связи между иностранным участием и деятельным посягательством на конституционно значимые ценности» [Пузенцова 2021, с. 17]. Более того, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 08.04.2014 № 10-П установил, что признание конкретных российских некоммерческих организаций выполняющими функции иностранного агента «не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам», и своей позиции с тех пор официально не менял. Получается противоречие: по мнению КС РФ, угрозы нет, а по мнению законодателя – есть.

Как говорил знаменитый астрофизик и популяризатор науки Карл Саган, экстраординарные утверждения требуют не менее экстраординарных доказательств. Утверждение о том, будто бы иностранные агенты действительно способны подорвать какие-либо основы конституционного строя или посягнуть на безопасность государства, вполне допустимо назвать, как минимум, очень сильным. А значит, и обоснование такого утверждения должно отвечать повышенным требованиям, предъявляемым к доказательствам. Тем не менее по-прежнему не удается хоть как-то объективно оценить реальную пользу законодательства об иноагентах, а вместе с тем негативных последствий его воздействия с каждой новой редакцией становилось все больше и больше, и к 2024 году их отрицательное влияние на общество и государство достигло своего пика, в качестве причины чего выступают конкретные принципиальные проблемы, касающиеся непосредственно содержания рассматриваемого законодательства.

Проблема содержательной неопределенности законодательства об иноагентах

Данная проблема является наиболее очевидной из всех. Е. А. Дербышева отмечает, что определенность нормы права является ее неотъемлемым свойством, от которого зависит единообразное понимание, толкование и применение правовых предписаний, а правовая определенность как общеправовой принцип формулирует общее требование ясности, точности, недвусмысленности и непротиворечивости нормы права, распространяющееся на все отрасли права, на весь механизм правового регулирования и обусловленное конституционным принципом равенства всех перед законом и судом [Дербышева 2021, с. 105–106].

Конституционный Суд РФ неоднократно фиксировал несоответствие тех или иных норм тексту Конституции РФ именно по причине их содержательной неопределенности (постановления КС РФ от 15.06.1998 № 18-П, от 27.05.2008 № 8-П, от 13.07.2010 № 15-П, от 29.06.2012 № 16-П, от 20.07.2012 № 20-П, от 16.07.2015 № 22-П, от 20.06.2024 № 31-П и др.).

На неопределенность, связанную с содержанием самого понятия «иностраный агент» (причем в разных редакциях законодательства, начиная с самой первой и заканчивая действующей), указывали различные специалисты и исследователи [Марачева 2022, с. 45–46; Петрова-Ядреева, Назарова 2023, с. 149; Тулаева, Тысячнюк, Хенри 2017, с. 28; Шиндяпин 2023, с. 39–41], Венецианская комиссия [Бирюков 2021, с. 29], Европейский суд по правам человека [Case of Ecodefence and Others ... 2022], бывший судья Конституционного Суда РФ В. Г. Ярославцев [Особое мнение судьи В. Г. Ярославцева ... 2014], а также Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) [Экспертное заключение на проект Федерального закона ... 2022].

В соответствии со статьями 1, 2, 3 и 4 Закона № 255-ФЗ можно выделить три основных совокупных признака, по которым лицу допустимо присвоить статус иностранного агента:

- 1) лицо должно быть надлежащим субъектом;
- 2) лицо должно получить поддержку от иностранного источника и (или) находиться под иностранным влиянием в иных формах;
- 3) лицо должно осуществлять обозначенную в законе деятельность.

Каждый из этих пунктов следует разобрать подробнее.

1. Надлежащий субъект. Согласно ч. 2 ст. 1 Закона № 255-ФЗ иноагентом может быть признано российское или иностранное юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, общественное объединение, действующее без образования юридического лица, иное объединение лиц, иностранная структура без образования юридического лица, а также физическое лицо независимо от его гражданства или при отсутствии такового. При этом в соответствии с ч. 3 той же статьи иноагентами не могут быть признаны: органы публичной власти РФ, лица, подконтрольные РФ, субъектам РФ, муниципальным образованиям, публично-правовые компании, государственная компания, государственные корпорации, а также лица, подконтрольные им, органы управления государственными внебюджетными фондами; религиозные организации; политические партии; иностранные граждане, являющиеся должностными лицами международных (межгосударственных, межправительственных) организаций, въехавшими в РФ в связи с исполнением служебных обязанностей, и сотрудниками представительств международных (межгосударственных, межправительственных) организаций на территории РФ или сотрудниками представительств и должностными лицами иных организаций, которым в соответствии с международными договорами РФ предоставлен статус, аналогичный статусу международных (межгосударственных, межправительственных) организаций; иностранные граждане, являющиеся главами дипломатических представительств и главами консульских учреждений иностранных государств в РФ, членами дипломатического персонала, консульскими должностными лицами, а также членами административно-технического персонала дипломатических представительств или консульских учреждений иностранных государств в РФ; иностранные граждане, являющиеся владельцами дипломатических, служебных паспортов (в том числе специальных, официальных и иных паспортов, признаваемых РФ в этом качестве) и въехавшими в РФ в связи с исполнением служебных обязанностей должностных лиц иностранных государств; иностранные граждане, являющиеся сотрудниками и членами административно-технического персонала аппаратов военного атташата, торговых представительств и иных представительств органов государственной власти иностранных государств; объединения работодателей, торгово-промышленные палаты.

Несмотря на кажущийся на первый взгляд длинным список лиц, не способных быть признанными иноагентами, круг лиц, которым этот статус в принципе может оказаться присвоен, остается чрезвычайно широким. Получается, что, за исключением исчерпывающим образом определенных в законе лиц, в зону риска отнесения к иностранным агентам фактически попадают все остальные. И если причисление всех физических и большинства юридических лиц к кругу потенциальных иноагентов отвечает требованиям пускай не обоснованности (она остается спорной), но по меньшей мере ясности содержания правовой нормы, то включение в этот список иных объединений и структур без образования юридического лица с указанным требованием уже не согласуется. Общеобязательность правовых предписаний обеспечивается, главным образом, наличием санкции, предусматривающей применение мер юридической ответственности к лицу, нарушающему эти предписания. Так, меры юридической ответственности за нарушение законодательства об иноагентах предусмотрены статьями 13.15, 19.5, 19.34 и 20.28 КоАП РФ, а также статьей 330.1 УК РФ. Однако меры административной ответственности могут применяться только к физическим или юридическим лицам, а меры уголовной ответственности – только к физическим лицам. С помощью какого механизма предполагается привлечь к ответственности лицо, не являющееся физическим или юридическим, с точки зрения теории не совсем понятно. А следовательно, возникает

неопределенность по поводу того, как обеспечить исполнение требований законодательства об иноагентах лицами, которых нельзя привлечь ни к административной, ни к уголовной ответственности в принципе, то есть упомянутыми выше объединениями и структурами без юридического лица. Закон позволяет присвоить им статус иноагентов, не уточняя, что они собой представляют в юридическом плане и допустимо ли вообще считать их субъектами права.

2. Получение поддержки от иностранного источника и (или) нахождение под иностранным влиянием в иных формах. Согласно ч. 1 ст. 2 Закона № 255-ФЗ под иностранным влиянием понимается предоставление иностранным источником лицу поддержки и (или) оказание воздействия на лицо, в том числе путем принуждения, убеждения и (или) иными способами. А в соответствии с ч. 2 той же статьи под поддержкой понимается предоставление лицу иностранным источником денежных средств и (или) иного имущества, а также оказание лицу иностранным источником организационно-методической, научно-технической помощи, помощи в иных формах.

Как справедливо отмечает А. В. Шиндяпин, использование законодателем формулировок «иные способы» и «иные формы» «еще более расширяет и без того неоднозначное и объемное понятие» [Шиндяпин 2023, с. 40]. Тем самым любая попытка выделить какие-либо общие отличительные признаки иностранного влияния обречена на провал, потому как их просто нет. Чуть более объективным критерием могло бы служить получение от иностранного источника денежных средств, однако ни размер переводов, ни их регулярность, ни даже их цель не учитываются. Прочие критерии еще менее конкретны. Под определение организационно-методической и научно-технической помощи подпадает все что угодно, включая элементарный обмен данными научных исследований, без которого наука немыслима. Убеждение как способ воздействия абсолютно недоказуемо, поскольку нельзя проникнуть человеку в голову и доподлинно узнать, почему им или ею было принято то или иное решение и какую роль в этом сыграло предельно абстрактное «иностранное влияние». То есть требованиям, диктуемым принципом правовой определенности, не отвечают даже критерии, прописанные в самом законе, и тем более им не отвечают совершенно случайные формы воздействия, способные скрываться за расплывчатыми словосочетаниями «иные способы» и «иные формы». Таким образом, исходя из буквального толкования приведенных в законе положений, под понятие иностранного влияния подпадает любое воздействие, независимо от его характера, степени, продолжительности, интенсивности, направленности или результата.

Не проясняет ситуацию и содержащийся в ч. 1 ст. 3 Закона № 255-ФЗ перечень иностранных источников, так как, помимо достаточно четко идентифицируемых субъектов вроде иностранных государств, органов публичной власти иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, перечень также включает: иностранные структуры без образования юридического лица; лиц, уполномоченных вышеперечисленными источниками; граждан Российской Федерации и российских юридических лиц, получающих денежные средства и (или) иное имущество от каких-либо из вышеуказанных источников либо действующих в качестве посредников при получении таких денежных средств и (или) иного имущества (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ); российских юридических лиц, бенефициарными владельцами которых являются иностранные граждане или лица без гражданства; лиц, находящихся под влиянием какого-либо из всех вышеназванных источников. И хотя данный перечень формально является закрытым, последний его пункт обеспечивает простор для самой широкой интерпретации ввиду предельной содержательной неопределенности используемого в нем понятия «влияние». Получается, что лицо может быть признано иноагентом, если находится под неким неопределенным влиянием другого лица, также находящегося под неким неопределенным влиянием «иностранного источника». С высокой долей вероятности такое лицо, выступающее последним звеном в длинной цепи

довольно абстрактных связей, не осознает и не имеет никаких причин осознать себя иностранным агентом.

3. Осуществление обозначенной в законе деятельности. Согласно ст. 4 Закона № 255-ФЗ лицо обладает признаками иноагента, если оно осуществляет политическую деятельность, целенаправленно собирает сведения в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, распространяет предназначенные для неограниченного круга лиц сообщения и материалы и (или) участвует в создании таких сообщений и материалов либо финансирует какой-либо из вышеперечисленных видов деятельности. При этом главным отличительным признаком политической деятельности в соответствии с ч. 2 указанной статьи выступает цель оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование органов публичной власти, их решения и действия. В ч. 5 данной статьи закрепляется перечень форм политической деятельности, включающих, в частности, распространение с использованием современных информационных технологий мнений о принимаемых органами публичной власти решениях и проводимой ими политике, а также формирование общественно-политических взглядов и убеждений путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований. Следовательно, публикация частным лицом собственного мнения на политическую тему, например, в социальных сетях или публикация ученым результатов научного исследования в области социологии приравниваются к политической деятельности даже при условии отсутствия у их авторов реальной цели оказать непосредственное воздействие на проводимую государством политику.

Тем не менее окончательно границы того, что в законе понимается под политической деятельностью, размываются в ч. 4 рассматриваемой статьи, согласно которой к политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты человеческой жизни, семьи, материнства, отцовства и детства, традиционных семейных ценностей, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, если соответствующая деятельность не противоречит национальным интересам Российской Федерации, основам публичного правопорядка Российской Федерации, иным ценностям, защищаемым Конституцией Российской Федерации. Иными словами, все названные виды деятельности могут быть интерпретированы в качестве политической по усмотрению правоприменителя, опирающегося на крайне расплывчатые критерии. В итоге вместо ограничения широты применения законодательства об иноагентах приведенная норма парадоксальным образом, наоборот, несоизмеримо увеличивает ее так, что любая форма общественной активности теперь может под него подпасть.

В результате на сегодняшний день на основании Закона № 255-ФЗ практически любой субъект (и даже, возможно, не субъект), за исключением круга лиц, четко очерченного непосредственно в самом Законе, находящийся прямо или опосредованно под воздействием в любой форме со стороны иностранного источника (которым может выступать и российское лицо) и в любом виде принимающий деятельное участие в общественной жизни, оказывается под угрозой присвоения ему статуса иностранного агента. То есть к иноагентам допустимо отнести крайне неопределенный круг лиц, что явным образом противоречит одному из базовых требований, адресованных к правовым нормам.

В связи с этим необходимо отметить важное обстоятельство. В ходе рассмотрения в Государственной Думе РФ во втором чтении проекта Закона № 255-ФЗ многие депутаты предлагали проголосовать за различные поправки, так или иначе уточняющие содержание закона и ограничивающие широту его применения, однако все подобные предложения встречали сопротивление со стороны председателя Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции В. И. Пискарева. По

поводу неясных моментов В. И. Пискарёв указал, что они будут урегулированы подзаконными актами, а «всякого рода либерализация предложенного законопроекта будет идти во вред безопасности и суверенитету нашей страны» [Стенограмма обсуждения проекта № 113045-8 ... 2022]. В данной ситуации приходится констатировать, что все недостатки действующего на текущий момент законодательства об иноагентах, связанные с противоречивостью ключевых его положений, не являются результатом ошибки либо недосмотра, а осознавались законодателем и оставлены были им намеренно в нарушение принципа правовой определенности, а также принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ). Последний нарушается путем делегирования функций законодательной власти по конкретизации отдельных изначально неясно сформулированных норм закона органам исполнительной власти. При этом с позиции общей теории права не получается однозначно ответить на вопрос о том, каким образом целенаправленное игнорирование двух названных фундаментальных принципов, составляющих основы конституционного строя любого демократического правового государства, способствует обеспечению безопасности и суверенитета такого государства.

Однако еще сильнее положение усугубляет следующая большая проблема, напрямую затрагивающая конституционные права и свободы граждан.

Проблема чрезмерности обременений и ограничений, предусмотренных законодательством об иноагентах

Конституционный Суд РФ не раз обращал внимание на недопустимость чрезмерного ограничения прав и свобод (постановления КС РФ от 14.05.1999 № 8-П, от 15.07.1999 № 11-П, от 30.10.2003 № 15-П, от 22.03.2007 № 4-П, от 19.04.2010 № 8-П, от 21.04.2010 № 10-П, от 22.06.2010 № 14-П, от 13.07.2010 № 15-П, от 13.07.2010 № 16-П, от 2012.2010 № 22-П, от 12.05.2011 № 7-П, от 30.06.2011 № 14-П, от 05.12.2012 № 30-П, от 18.07.2013 № 19-П, от 25.02.2014 № 4-П, от 30.10.2014 № 26-П, от 08.12.2015 № 31-П, 08.12.2015 № 32-П, от 29.11.2016 № 26-П, от 13.04.2017 № 11-П, от 11.02.2019 № 9-П, от 30.05.2024 № 27-П и др.), равно как и на недопустимость чрезмерного обременения для тех или иных лиц (постановления КС РФ от 2312.2009 № 20-П, от 21.10.2014 № 25-П, от 14.01.2016 № 1-П, от 24.03.2017 № 9-П, от 11.07.2017 № 20-П, от 11.01.2018 № 1-П, от 01.02.2019 № 7-П, от 17.04.2019 № 18-П, от 05.03.2020 № 11-П, от 04.06.2024 № 28-П и др.).

Ниже предлагается рассмотреть некоторые из обременений (они проявляются в виде возложения дополнительных юридических обязанностей) и некоторые из ограничений субъективных прав, устанавливаемые текущим законодательством в отношении лиц, признанных иностранными агентами, на предмет возможной чрезмерности таких обременений и ограничений.

1. Обязанность лица, намеревающегося действовать в качестве иностранного агента, до начала своих действий подать в уполномоченный орган заявление о включении его в реестр (ст. 7 Закона № 255-ФЗ). Учитывая неопределенность самого понятия «иностраный агент» в совокупности со всеми негативными последствиями, возникающими в результате присвоения данного статуса, возложение на лицо указанной обязанности представляется довольно странным, поскольку подразумевает одновременно способность любого лица дать собственному положению непростую юридическую оценку, фактически выступая судьей в своем же деле, чего не допускает общеизвестная и универсальная правовая аксиома, и в некотором смысле обязанность свидетельствовать против самого себя в нарушение ч. 1 ст. 51 Конституции РФ. Кроме того, административный порядок включения лиц в реестр иностранных агентов в целом подвергается критике даже авторами, оценивающими цели и задачи законодательства об иноагентах в общем положительно, однако вместе с тем обоснованно полагающими, что «такое решение должно приниматься судом по соответствующему обращению государственного органа на основании полно и всесторонне исследованных материалов» [Долгиева, Долгиев 2023, с. 208].

2. Обязанность иноагента информировать о своем статусе (ч. 1–4 ст. 9 Закона № 255-ФЗ). Применительно к этой обязанности проблема кроется не только в том, о чем иноагент должен информировать, но и в том, как он должен информировать. В частности, согласно п. 5 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22.11.2022 № 2108, размер шрифта текстового указания на наличие у лица статуса иностранного агента должен вдвое превышать размер шрифта размещаемого таким лицом текстового материала. К сожалению, далеко не все площадки в сети Интернет позволяют пользователям самостоятельно выбирать параметры шрифта, вследствие чего приведенное требование становится на практике невыполнимым, а значит, нарушается аксиоматическое правило *ad impossibilia nemo obligatur* («нельзя обязывать к невозможному»).

3. Дополнительные обременения, связанные с обязательным аудитом и ведением раздельного бухгалтерского учета для иноагентов – юридических лиц, а также с предусмотренными для всех иноагентов обязанностями по предоставлению с определенной в законе периодичностью отчетов о своей деятельности и иных сведений (ч. 6–12 ст. 9 Закона № 255-ФЗ). Перечисленные обременения безусловно влекут за собой дополнительные расходы со стороны лиц, признанных иноагентами, и могут привести к непомерным ограничениям экономических прав граждан. При этом обязанность один раз в полгода размещать в сети Интернет или предоставлять СМИ для опубликования отчет о своей деятельности, будучи адресованной физическому лицу, потенциально грозит нарушением права не неприкосновенность частной жизни, предусмотренного ч. 1 ст. 23 Конституции РФ.

4. Обязанность учредить российское юридическое лицо, возникающая у иноагентов, распространяющих свои предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, в том числе с использованием сети Интернет (ч. 13 ст. 9 Закона № 255-ФЗ). В XXI веке, когда производителем контента, предназначенного для неограниченного круга лиц, может стать (и зачастую становится) любой обладатель персонального компьютера или смартфона, введение подобной обязанности представляется совершенно не соответствующей современным социально-культурным условиям. Создание юридического лица исключительно с целью размещения постов в социальных сетях – мера, очевидно, излишне сложная, особенно с позиции простого гражданина.

5. Запрет на замещение иноагентами должностей в органах публичной власти, в том числе выборных должностей, должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы (ч. 1 ст. 11 Закона № 255-ФЗ), напрямую нарушает ч. 2 и ч. 4 ст. 32 Конституции РФ (право граждан РФ быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и право на равный доступ к государственной службе), а также п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (равный допуск для граждан в своей стране к государственной службе).

6. Запреты, связанные с работой в избирательной комиссии, комиссии референдума, деятельностью органов, образованных при органах публичной власти, выдвижением кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии, проведением независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, участием в избирательных кампаниях и кампаниях референдума в любых формах, пожертвованием в избирательные фонды и фонду референдумов, организацией либо материальным обеспечением публичного мероприятия, пожертвованиями политическим партиям, сделками с политическими партиями, участием в организации и проведении общественной экологической экспертизы, а также осуществлением общественного контроля в области охраны окружающей среды (ч. 1, ч. 3–8, ч. 18–19 ст. 11 Закона № 255-ФЗ), не соответствуют ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 32 Конституции РФ и п. «а» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах в той мере, в какой препятствуют осуществлению народом власти и нарушают право граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно либо через своих представителей.

7. Запреты на осуществление иноагентом просветительской и образовательной деятельности в отношении несовершеннолетних, педагогической деятельности в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на производство информационной продукции для несовершеннолетних (ч. 9–10 Закона № 255-ФЗ) вступают в конфликт со следующими положениям Конституции РФ: ч. 1 и 4 ст. 29 (свобода слова и право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию), ч. 1 ст. 37 (право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию), ч. 1 ст. 43 (право на образование), ч. 1 и 2 ст. 44 (свобода творчества и преподавания, право на участие в культурной жизни).

8. Запреты для иноагентов на участие в закупках определенных товаров, работ, услуг, на получение государственной финансовой и иной имущественной поддержки, на страхование денежных средств (не относится к физическим лицам), на применение упрощенной системы налогообложения и на применение упрощенных способов ведения бухгалтерского учета (ч. 11–15 ст. 11 Закона № 255-ФЗ) отрицательно сказываются на экономических правах иностранных агентов, особенно в сфере предпринимательской деятельности, причем в первую очередь на представителях малого и среднего бизнеса, зачастую в большей степени нуждающихся в государственной поддержке, и тем самым ограничивают свободу экономической деятельности, предусмотренную ч. 1 ст. 8 Конституции РФ. Отдельно стоит отметить, что невозможность получения гражданами-иноагентами от государства имущественной поддержки, помимо прочего, не согласуется с ч. 2 ст. 7 и ч. 1 ст. 39 Конституции РФ, закрепляющими гарантии социальной защиты, а также со ст. 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, устанавливающей право каждого человека на социальное обеспечение.

9. Запрет на распространение рекламы на информационном ресурсе иностранного агента (ч. 10.5 ст. 5 ФЗ «О рекламе») и запрет рекламы информационных ресурсов иностранных агентов (п. 12 ст. 7 ФЗ «О рекламе»), вероятно, способны вызвать еще более масштабные негативные экономические последствия, при этом не только для иноагента, но и для его деловых партнеров, поскольку и первый, и вторые лишаются потенциального источника заработка (иногда главного) за счет средств, полученных от размещения чужой рекламы у себя, и хорошей возможности для собственного продвижения за счет размещения своей рекламы у других лиц. В частности, потеря столь важного источника дохода в отсутствие иных легальных способов зарабатывать на жизнь рискует обернуться с точки зрения любого профессионального блогера, признанного иностранным агентом, не только нарушением права на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), но и настоящей финансовой катастрофой.

В дополнение к вышеназванным обременениям и ограничениям необходимо указать на еще одно существенное последствие включения лица в реестр иностранных агентов, хотя прямо и не зафиксированное в законодательстве об иноагентах, однако неизбежно вытекающее из него. Речь идет о самом словосочетании «иностранный агент» и всех связанных с ним негативных ассоциациях. С одной стороны, Конституционный Суд РФ в 2014 году постановил, что «любые попытки обнаружить в словосочетании “иностранный агент”, опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований» (Постановление КС РФ от 08.04.2014 № 10-П). Но в реальности наблюдается совершенно противоположная картина. Производя лингвистический анализ газетных публикаций, Н. А. Купина отмечает, что потенциальное воздействие сочетания «иностранный агент» определяется встроенными в коллективный опыт культурно-фоновыми предикатами: «не наш», замаскированный, корыстолюбивый, «враг» [Купина 2012, с. 44], а идеологическая маркированность данного сочетания оказывается сильнее функционально-стилистической и поглощает последнюю [Там же, с. 47]. Иными словами, в глазах значительного числа

граждан РФ статус «иностранный агент» будет по-прежнему соотноситься с чем-то крайне отрицательным, несмотря на наличие другого, официально выявленного конституционно-правового смысла. Так, в 2023 году ВЦИОМ провел телефонный опрос на предмет того, какие ассоциации у респондентов вызывает словосочетание «иностранный агент». Тремя самыми популярными ответами оказались: 1) «затрудняюсь ответить» – 21 %; 2) «негативные/неприятные ассоциации / негативное отношение» – 20 %; 3) «предатель / предатель Родины / предатель страны / пятая колонна» – 18 % [Всероссийский телефонный опрос ... 2023]. В научных публикациях также можно обнаружить употребление рядом с сочетанием «иностранный агент» таких неблагозвучных слов, как «клеймо» [Абросимова 2020, с. 38], «ярлык» [Тулаева, Тысячнюк, Хенри 2017, с. 30–31] и «стигматизация» [Нечкин, Истомина 2022, с. 101]. И в данной связи уже допустимо говорить о посягательстве на достоинство личности, охраняемое ч. 1 ст. 21 Конституции РФ и недопустимое к ограничению ни при каких условиях, даже при введении чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ).

Тем не менее представляется особенно важным подчеркнуть следующее: все без исключения негативные последствия присвоения статуса иноагента лицо вынуждено претерпевать в отсутствие каких-либо признаков противоправного поведения со своей стороны. Быть иностранным агентом – не правонарушение. Формальным правонарушением (административным или уголовным) будет считаться лишь неисполнение лицом требований, запретов и ограничений, предусмотренных законодательством об иноагентах. Но при этом сами требования, запреты и ограничения столь существенны и обременительны, что напоминают собой меры юридической ответственности, применяемые, однако, к лицу, не совершившему никакого правонарушения, и тем самым приобретающие свойства заведомо несправедливых. Наряду с чем особенно нелогичным выглядит применение подобного законодательства к собственным гражданам, пользующимся, согласно ч. 2 ст. 6 и ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, одинаковыми правами и свободами по сравнению с остальными гражданами РФ.

Заключение

Таким образом, действующее законодательство об иноагентах, не будучи в достаточной степени обоснованным с позиции необходимости, предусматривает чрезмерные обременения и ограничения в отношении лиц, круг которых четко не определен, противоречит положениям статей 2, 3, 6, 7, 8, 10, 17, 18, 19, 21, 23, 29, 30, 32, 34, 37, 39, 43, 44, 45, 51, 55 и 56 Конституции РФ, нарушает базовые общеправовые принципы справедливости, равенства, соразмерности и правовой определенности, не отвечает международным стандартам прав человека, а следовательно, не подлежит применению.

С учетом всех обозначенных в настоящем исследовании проблем напрашивается вывод о том, что значительно большую опасность для основ конституционного строя в демократическом правовом государстве представляют именно подобные законы, а не граждане и объединения, испытывающие на себе некое, подчас эфемерное иностранное влияние. При этом факт существования таких законов, намеренно написанных вопреки фундаментальным правовым требованиям, в совокупности с отсутствием какого-либо реального нормоконтроля в их отношении, может быть объяснен лишь глубинным кризисом, охватывающим все элементы правовой системы, включая позитивное право, юридическую деятельность и правосознание.

Список источников

- Абросимова Е. А. Некоммерческие организации и инвестиционная привлекательность России: вопросы правового регулирования // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 33–42.
- Бирюков П. Н. Венецианская комиссия и Россия: оценка законодательства об иностранных агентах // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2021. Т. 8, № 4. С. 26–31. DOI 10.18522/2313-6138-2021-8-4-4.

- Всероссийский телефонный опрос «Спутник» проведен в период с 03.09.2023 по 10.09.2023 // ВЦИОМ : сайт. URL: <https://bd.wciom.ru/survey/sputnik/questions/18a3f2f8-b1b3-4cc5-ba56-42c3c8f07a80/total/2ab8b944-2921-43d3-b4ae-3683497047f0> (дата обращения: 13.08.2024).
- Дербышева Е. А. Принцип правовой определенности : понятие, аспекты, место в системе принципов права : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.1 / Дербышева Екатерина Александровна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»]. Екатеринбург, 2021. 238 с.
- Долгиева М. М., Долгиев М. М. Уголовная ответственность за нарушение законодательства об иностранных агентах // Вестник Томского государственного университета. 2023. № 488. С. 204–209. DOI 10.17223/15617793/488/21.
- Купина Н. А. Идеологема «Иностранный агент»: три дня в июле 2012 года // Политическая лингвистика. 2012. № 3. С. 43–48.
- Марачева В. А. Контроль за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием: новый закон, и что ждет «потенциальных» иностранных агентов // Аграрное и земельное право. 2022. № 8 (212). С. 45–47.
- Нечкин А. В., Истомина М. А. Теоретико-правовые основы борьбы с манипулированием массовым сознанием в сети «Интернет» на примере Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 1. С. 90–104. DOI 10.17803/1994-1471.2022.134.1.090-104.
- Особое мнение судьи В. Г. Ярославцева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Конституционный Суд Российской Федерации : сайт. 2014. URL: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision158063.pdf> (дата обращения: 23.08.2024).
- Петрова-Ядреева Я. А., Назарова Н. Н. Статус иностранного агента в Российской Федерации: проблемы трансформации // Право и государство: теория и практика. 2023. № 5 (221). С. 148–150. DOI 10.47643/1815-1337_2023_5_148.
- Пояснительная записка к проекту № 102766-6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Система обеспечения законодательной деятельности : информационный ресурс Государственной Думы. 29.06.2012. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/102766-6> (дата обращения: 20.08.2024).
- Пояснительная записка к проекту № 113045-8 Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Система обеспечения законодательной деятельности : информационный ресурс Государственной Думы. 25.04.2022. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/113045-8> (дата обращения: 15.08.2024).
- Пузенцова Ю. А. Правовое регулирование деятельности средств массовой информации в России // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11 (203). С. 16–20. DOI 10.47643/1815-1337_2021_11_16.
- Реестр иностранных агентов на 16.08.2024 // Министерство юстиции Российской Федерации : официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/998/> (дата обращения: 15.09.2024).
- Сажнов А. Н. «Закон об иностранных агентах»: промежуточные итоги и вызовы для политической системы России // Вестник Московского университета. Серия 12 : Политические науки. 2015. № 4. С. 64–70.
- Стенограмма обсуждения проекта № 113045-8 Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Система обеспечения

- законодательной деятельности : информационный ресурс Государственной Думы. 28.06.2022. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/113045-8> (дата обращения: 15.08.2024).
- Тулаева С., Тысячнюк М., Хенри Л. А. Стратегии экологических НПО в контексте принятия закона об иностранных агентах: игры с формальностью // *Laboratorium: Журнал социальных исследований*. 2017. № 3. С. 18–43.
- Шиндяпин А. В. Несовершенства законодательного регулирования деятельности иностранных агентов в современной России // *Образование и право*. 2023. № 8. С. 38–44. DOI 10.24412/2076-1503-2023-8-38-44.
- Экспертное заключение на проект Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека : сайт. 2022. 5 мая. URL: https://www.president-soviet.ru/members/blogs/post/ekspertnoe_zaklyuchenie_na_proekt_federalnogo_zakona_o_kontrole_za_deyatelnostyu_lits_nakhodyashchikh/ (дата обращения: 15.08.2024).
- Case of Ecodefence and Others v. Russia, nos. 9988/13 and 60 others, ECHR 2022. URL: <https://laweuro.com/wp-content/uploads/2022/06/CASE-OF-ECODEFENCE-AND-OTHERS-v.-RUSSIA.pdf> (access date: 15.08.2024).

Информация об авторе

Антон Николаевич Рундквист, старший преподаватель юридического факультета, АНО ВО «Гуманитарный университет» (Екатеринбург, Россия).

Information about the author

Anton N. Rundkvist, Senior Lecturer, Law Faculty, Liberal Arts University – University for Humanities (Yekaterinburg, Russia).

Статья поступила в редакцию | Submitted 16.09.2024.

Одобрена после рецензирования | Revised 13.10.2024.

Принята к публикации | Accepted 14.10.2024.