



Ситников Владислав Валерьевич
Островерхова Екатерина Андреевна
Саратовская государственная юридическая академия
Институт юстиции
Россия, Саратов
vlad.sitnikoff@mail.ru
ekaterinaostr9092009@mail.ru
Sitnikov Vladislav
Ostroverkhova Ekaterina
Saratov State Academy of Law
Institute of Justice
Russia, Saratov

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГРАЖДАН, ПРИЗНАННЫХ ИНОСТРАННЫМИ АГЕНТАМИ

Аннотация: изменения в мировой геополитике ставят на кону остро стоящий вопрос о статусе иностранных агентов. Цель исследования – разработать теоретические основы и выделить особенности правового регулирования деятельности иностранных агентов для обеспечения национальной безопасности страны. Рассмотрены изменения в законодательстве и деятельность иностранных агентов в России. Вопросы правового положения, контроля и влияния иностранных агентов на политику и общество в целом также освещены в настоящей статье.

Ключевые слова: иностранный агент, иностранный источник, иностранное влияние, правовой статус иностранного агента, ограничения и запреты, некоммерческие организации, аффилированные лица.



CERTAIN ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CITIZENS RECOGNIZED AS FOREIGN AGENTS

Annotation: given the changes in the global geopolitical situation there is a significant theoretical and practical interest in examining the administrative-legal status of foreign agents. The aim of the research is to conduct a comprehensive analysis of the theoretical foundations and legal regulation of the activities of subjects under foreign influence. The article highlights changes in legislation and the practices of political activities of foreign agents in contemporary Russia. The study also addresses issues related to the legal status of foreign agents, their control, and their impact on public policy.

Key words: foreign agent, foreign source, foreign influence, legal status of a foreign agent, restrictions and prohibitions, nonprofit organizations, affiliated persons.

Изначально институт государственного регулирования деятельности иностранных агентов, возникший в 2012 году, появился с целью обозначения фундамента политики РФ в области контроля за теми субъектами общественных отношений, которые имеют возможность каким-либо образом влиять на сферу государственных интересов с помощью иностранного стимулирующего воздействия. Первыми под такой административно-правовой статус могли попасть некоммерческие организации (далее – НКО) с политической активностью, финансируемые из иностранных источников [8, с. 27]. Данная стратегия введения понятия «иностраный агент» вполне обоснована и грамотна, так как НКО, не сконцентрированные всеми силами на получение прибыли, в отличие от коммерческих организаций, стремились именно к получению влияния в обществе, что, безусловно должно ограничиваться, если данные цели преследуются при помощи из-за рубежа.

В дальнейшем, в 2015, 2017 и 2019 году данный статус вышел из узкого профиля, так как возникла потребность в его проработке законодателем, вследствие развития общественных отношений и напряжения обстановки РФ и



иностранными субъектами, которые влияли на оппозицию, СМИ и другие, смежные с политической сферами жизни общества. Статус иностранного агента стали получать как средства массовой информации, так и определенные физические лица, что, несомненно, стабилизировало обстановку, связанную с контролем прямой или косвенной деятельности иностранных организаций, действующих на территории РФ, преследующих свои, не всегда соответствующие интересам государства, цели.

Оформление же данного института в единый акт произошло 14 июля 2022 года, когда главой государства был подписан Федеральный закон «О контроле лиц, находящихся под иностранным влиянием» [9, с. 67], благодаря которому можно сформировать представление об административно-правовом статусе граждан, признанных иностранными агентами, ведь до этого положения, регламентирующие правовое положение иностранных агентов, были отображены законодателем в ФЗ «О некоммерческих организациях» [1], «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [2], «О выборах Президента Российской Федерации» [3], «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [4], «Об общественных объединениях» [5], «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» [6], законе РФ «О средствах массовой информации» [7].

Целесообразно проанализировать мнения парламентариев, непосредственно принимающих участие в рассмотрении данного законопроекта, насчет претензий, обличающих как положительные, так и отрицательные его стороны. Например, первый заместитель главы комитета Государственной Думы РФ по безопасности и противодействию коррупции Андрей Луговой говорит о необходимости отдельного и самостоятельного закона об иностранных агентах, а «попытки концептуально раскритиковать законопроект считаю неконструктивными, а в нынешних политических



условиях – обыкновенным предательством», – отвечает Луговой на критику документа. Помимо этого, нельзя не обратиться к взглядам на данный закон и действующих юристов. Так, адвокат Алексей Новиков полагает, что «с точки зрения законодателя закон должен «стимулировать» лиц исключать из своих действий признаки иностранного агента до включения в реестр; лицам, чьи действия будут нарушать положения закона, не стоит забывать и о риске уголовной ответственности. Она грозит всем, чьи действия подпадают под признаки злостного уклонения от исполнения обязанностей, предусмотренных законодательством, в связи с признанием лица иноагентом», – отмечает Алексей Новиков.

В соответствии с действующим законодательством, регулирующим статус иностранного агента, под данным субъектом понимается лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее деятельность, виды которой установлены статьей 4 ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием». Федеральное законодательство также раскрывает перечень иностранных источников, который, в свою очередь, включает в себя иностранные государства, его структуры, физических и юридических лиц из-за рубежа. Также законодатель разделяет виды деятельности иностранных агентов на две группы, одна из которых – политическая, напрямую связанная с данной сферой жизни общества и затрагивающая публичные интересы в данной области. К ним можно отнести деятельность в политической (публично-правовой) сфере – основы конституционного строя РФ, государственное строительство, федеративное устройство РФ, оборона, безопасность государства реализация избирательных прав и права на обращение граждан в органы публичной власти и прочие.

Другую группу составляют иные, на наш взгляд, также связанные с политическими видами деятельности. Выделение данной категории допустимо в связи с изложением перечня этих видов в последней части статьи, а также



отсутствия обозначения их политическими, как это было сделано законодателем с остальными видами деятельности. Так, к ним относится участие в военной сфере, а также в вопросах информационного обеспечения и финансов, что служит основанием для признания лица, принимающим его, иностранным агентом.

Раскрыв содержание понятия «иностраный агент», можно сделать вывод, что данным статусом могут обладать лица:

- 1) осуществляющие виды деятельности, указанные в законе;
- 2) получившие поддержку и (или) находящиеся под иностранным влиянием;
- 3) обладающие возможностью быть признанными иностранными агентами, в соответствии с перечнем исключений, указанных в федеральном законодательстве [13, с. 181].

Раскрывая элементы административно-правового статуса, важную часть которого составляют права и обязанности, необходимо подчеркнуть, что, на первый взгляд, исходя из федерального законодательства, иностранные агенты, с момента их признания таковыми, приобретают больше ограничений, чем разрешений.

Иностранные агенты обязаны сообщать о наличии этого статуса при осуществлении установленных федеральным законом вышеупомянутых видов деятельности; материалы, производимые иностранным агентом, должны помечаться в особом порядке; юридическое лицо РФ, включенное в реестр, ведет отчетность, которая проходит аудиторскую проверку; представлять Минюсту сведения о своей деятельности, об участниках, иностранных источниках, используемых для своей деятельности

Также можно выделить большую совокупность административных ограничений, связанных со статусом иностранного агента, такие как запрет поступления на государственную гражданскую и муниципальную службу, членства в избирательной комиссии, комиссии референдума, возможность



отказа в допуске к государственной тайне, запрет принимать участие в деятельности комиссий, специальных органов, запреты, связанные с участием в выборах и референдумах, запрет на пожертвования, организацию публичных мероприятий, образовательную деятельность в соответствующих учреждениях, в том числе, направленную на лиц, не достигших совершеннолетия, создание информации для данной категории граждан, принятие участия в закупках публичных органов власти и иные.

К ограничительным элементам административно-правового статуса следует отнести и широкий перечень санкций, предусматривающий административную, уголовную и иную ответственность за нарушение законодательства РФ об иностранных агентах. В федеральном законодательстве об иностранных агентах закреплена санкция за неоднократное непредставление сведений в уполномоченный орган, несоблюдение требований, установленных федеральным законодательством, которая выражается в возникновении основания для ликвидации иностранного агента в форме юридического лица в судебном порядке, а также ограничении доступа к информационному ресурсу иностранного агента.

Основа административной ответственности, к которой наиболее часто привлекаются иностранные агенты, содержится в статьях Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), большинство составов которой закреплено в статье 19.34. Составы данных правонарушений направлены на соблюдение порядка осуществления иностранным агентом своей деятельности, в том числе по ведению документации, распространению материалов и предоставления сведений.

Однако, несмотря на обширность обязанностей, ограничений и санкций, упомянутых выше, необходимо подчеркнуть, что законодательство наделяет иностранных агентов и внушительной совокупностью прав и дозволений, соразмерность обязанностям которых прослеживается неочевидно, так как законодатель в первую очередь обращает внимание на необходимость



предотвращения угроз воздействия иностранных средств на субъекты РФ, которые могут быть признаны иностранными агентами и тем самым выдвигает на первый план обязанности, ограничения и санкции [11, с. 210]. Это связано с тем, что действующее российское законодательство об иностранных агентах предназначено для воздействия государственными органами путем применения преимущественно административно-охранительных мер в данной сфере. Согласно точке зрения профессора А.И. Стахова, административно-охранительные меры направлены на защиту административных прав и свобод от их нарушений, включая воздействие вредных факторов и проявлений техногенных или природных катастроф. Проводя классификацию, А. И Стахов к полномочиям органов публичной власти в сфере административного регулирования относит применение таких видов административно-охранительных мер как административного санкционирования и административного наблюдения [17, с. 24].

Следовательно, нормы, имея данный характер воздействия, предполагают применение санкций и мер наблюдения к лицам, признанным иноагентами, с целью контроля за их деятельностью. Необходимо отметить, что права граждан, признанных иностранными агентами, сосредотачиваются вокруг возможности пересмотра решения о наделении лица таким статусом по инициативе самого иностранного агента, путем подачи заявления, а также в ходе выявления уполномоченным органом информации о наличии оснований для исключения иностранного агента из реестра, в результате которого граждане могут освободиться от статуса иностранного агента и избавиться от действующих запретов и ограничений, а также возможности применения санкций. В связи с этим приведем пример из судебной практики, касающийся рассмотрения апелляционной жалобы директора природоохранного фонда Ю.П, которая была подана против решения Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 14.11.2017. Дело касалось признания результатов документарной проверки Фонда незаконными в отношении установления политической



деятельности и получения финансирования из иностранных источников. Также обжаловалось включение Фонда в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и требовалось отменить данное решение Министерства юстиции РФ. В свою очередь, судебная коллегия по административным делам Московского городского суда от 6 сентября 2018 года, руководствуясь ст. 311 КАС РФ, определила решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 14.11.2017 года оставить без изменения, апелляционную жалобу без удовлетворения. Таким образом, из административно-правового статуса граждан, признанных иностранными агентами, помимо преимущественно видимых обязанностей и санкций, вытекают достаточное количество исключительных прав, благодаря которым данные лица способны осуществлять защиту своих собственных интересов, а также выйти из статуса иностранного агента, вернувшись к общему порядку осуществления своей деятельности.

Законодательство об иностранных агентах постепенно распространяет сферу своего воздействия на данных лиц, вследствие чего можно сделать вывод о динамичности изменений внутри элементов административно-правового статуса данных лиц. Так, Федеральным законом от 24 июля 2023 № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» была закреплена обязанность органов публичной власти организаций всех форм собственности, должностных лиц и физических лиц учитывать ограничения, связанные со статусом иностранного агента, было обращено внимание на невозможность способствованию данных лиц нарушениям со стороны иностранных агентов законодательства, регулирующего их статус. Особое внимание вызывает и запрет получения от государства финансовой и имущественной поддержки, в том числе при осуществлении творческой деятельности, что говорит о концентрации и на культурных аспектах деятельности иностранных агентов, к чему можно отнести и запрет рекламирования информационных ресурсов иностранных агентов,



введенный Федеральным законом от 11 марта 2024 №42-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Необходимым является приведение статистики, данной Министерством юстиции Российской Федерации и отображающей, в свою очередь, количество лиц, признанных иноагентами в России за год проведения специальной военной операции. Так, с 24 февраля 2022 года по 24 февраля 2023 года иноагентами в России были признаны 218 физических и юридических лиц, среди которых больше всего иноагентов журналистов, СМИ и блогеров [10, с. 47].

В сравнении с предыдущими годами за 2022 год новыми иноагентами стали 207 юридических и физических лиц. Важно обратить внимание на то, что с начала действия законодательства об иностранных агентах был период, когда из реестра исключали больше лиц, чем включали в него: это продолжалось два года, 2017 и 2018. После этого число новых позиций в реестре снова стало расти, а исключаемых – падать (см. Диаграмму 1).

Говоря о восприятии понятия «иностранный агент» и выстроенной законодателем характеристики их административно-правового статуса как лиц, на которых распространяется большое количество требований и запретов в российском обществе, необходимо подчеркнуть ухудшение восприятия данных субъектов среди населения. В результате проведенных исследований ВЦИОМ 9 сентября 2023 года о негативном контексте выражения «иностранный агент» заявило 71% респондентов, по сравнению с 56% предыдущего года, 18% заявили, что иностранные агенты синонимичны для них с «предателями Родины», меньшее количество ассоциировало их с «врагами народа» и «действующими против России» [18]. При оценке данных приведённого исследования нельзя не поддержать точку зрения О.В. Романовской относительно того, что термин «иностранный агент» включает в себя отрицательные коннотации, которые сформировались в советскую эпоху по



аналогии с «иностранным шпионом» [16, с. 40]. По нашему мнению, реакция общественности также естественна, так как международная политическая обстановка требует принятия от российского законодателя чётких и определенных решений по противостоянию иностранной угрозе.

Два важных ответа для полного понимания сущности административно-правового статуса граждан, признанных иностранными агентами дал Конституционный суд Российской Федерации, который указал, что изложение законодательства об иностранных агентов не направлено и не рассчитано на формирование негативной оценки и отрицательного отношения к лицам, обладающим данным статусом, и, тем самым, не может восприниматься как повод к потере доверия или дискредитации этих субъектов. Конституционным судом был подчеркнут тот факт, что отрицательный контекст словосочетания «иностранный агент» не имеет конституционно-правовых оснований. Также в 2014 году Конституционный Суд РФ, рассматривая конституционность законодательного регулирования иностранных агентов, постановил, что права граждан не являются абсолютными и могут быть ограничены 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, с целью достижения на основе баланса частных и публичных начал конституционно значимых целей. Президент России В.В. Путин еще в 2015 году на заседании Совета по правам человека (СПЧ) обратил внимание на необходимость конкретизации административно-правового статуса граждан, признанных иностранными агентами в рамках определения понятия «политической деятельности». По мнению главы государства, оно не должно быть абстрактным и свободно трактоваться. «Под это понятие, если оно нечетко сформулировано, нельзя ни в коем случае подгонять все, что нравится представителям власти, Минюста или кого угодно», – подчеркнул Президент Российской Федерации [12]. Таким образом, придание иностранным агентам описанного выше административно-



правового статуса вызвано необходимостью тщательного контроля с целью противостояния внешним угрозам, защиты государственных и общественных интересов как внутри страны, так и за рубежом, что ни в коем случае не может трактоваться как намеренная дискредитация [13] иностранных агентов в целях негативного их восприятия [14, с. 171].

Таким образом, административно-правовой статус иностранных агентов построен и сформулирован законодателем актуально, с учетом требований геополитической обстановки [15, с. 39]. Объединение норм о контрольной деятельности за данными лицами в единый законодательный акт позволяет полноценно составить картину принципов, субъектов, ответственности, прав и обязанностей и гарантий, составляющих административно-правовой статус граждан, признанных иностранными агентами. Отдельные положения единого закона также претерпевают изменения, что говорит о потребностях динамичного преобразования административно-правового статуса иностранных агентов в связи с быстрыми изменениями в обществе и постепенной интеграции законодательства об иностранных агентах в общую систему законодательства Российской Федерации.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 26.02.2024) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 145. 2024. № 10, ст. 1307.
2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (последняя редакция) // Российская газета. 2006. № 165.
3. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 6.



4. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (последняя редакция) // Российская газета. 2014. № 45.
5. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1930.
6. Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (последняя редакция) // 1 Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7597.
7. Закон РФ от 27 декабря 1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32.
8. 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.
9. Мифтахов Р.Л., Белоусов А.И. Особенности административно-правового статуса иностранных агентов в Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2023. №2. С. 66-72.
10. Захаров Д.С. Особенности деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2021. №2. С. 45-47.
11. Малько А.В. Запреты в праве и правовой политике: общетеоретический и отраслевой аспекты // М.: РИОР: ИНФРА-М, 2020. 377 с.
12. Перцев А. Президент хочет уточнить понятие «политической деятельности» [Электронный ресурс] // Коммерсант. 01.10.2015. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2822347> (Дата обращения: 04.04.2024).
13. Постановление 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. Юкчева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 16, ст. 1921.

14. Устинкин С.В., Горюнова А.А. Основные направления деятельности современных НПО - иностранных агентов в России // Международный научно-исследовательский журнал. 2021. № 7 (109). С. 171-174.

15. Огнева В.В., Киселев С.А. Проблемные аспекты государственного регулирования деятельности политического института иностранных агентов в современной России // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2023. №1. С.36-45.

16. Романовская О. В. Правовой статус иностранного агента // Гражданин и право. 2020. № 1. С. 36-48.

17. Стахов А.И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация // Вестник Омской юридической академии. 2013. №2. С 23-26.

18. Габдулина Э. Борьба с иноагентами [Электронный ресурс] // Коммерсант. 27.09.2023. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6238354> (Дата обращения: 04.04.2024)



Приложения:

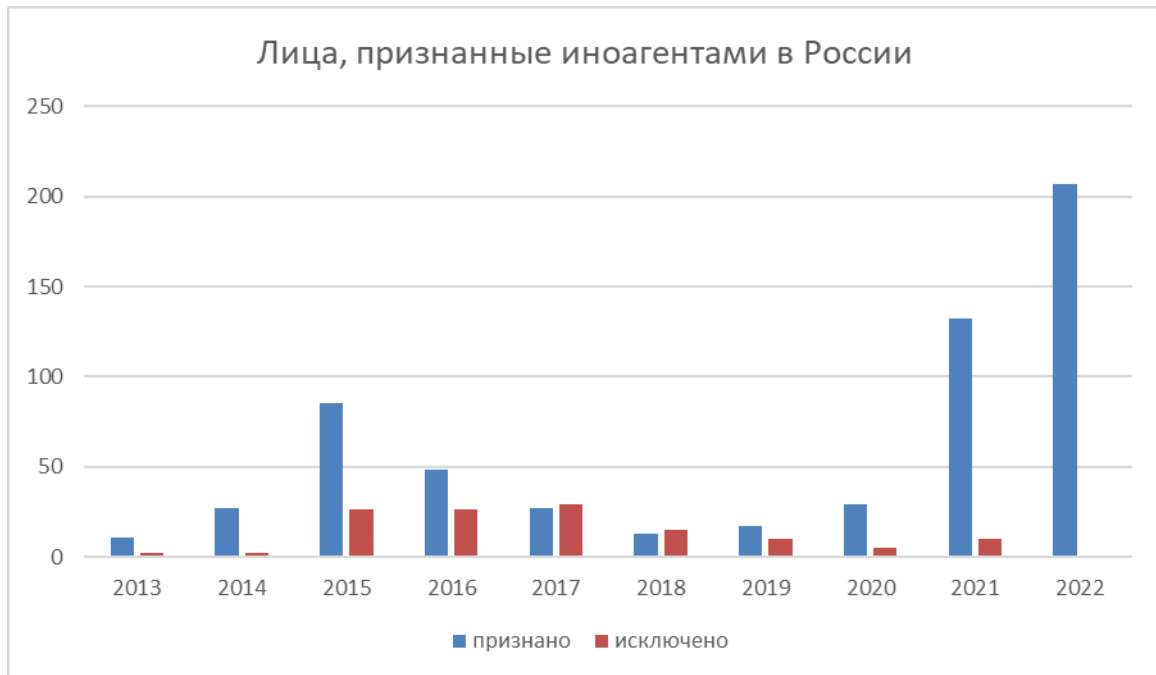


Диаграмма 1