

Горбачев Артем Сергеевич
Сухорукова Полина Александровна
студенты Московского государственного института
международных отношений МИД России;
Научный руководитель: Соколова О.В.,
доцент кафедры административного и финансового права, к.ю.н., доцент

**«Законодательство об иностранных агентах: особенности и потенциал в
качестве начала регулирования лоббизма»**

Лоббизм как демократический институт необходим, поскольку позволяет выстраивать диалог между государственными органами и лицами, чьи интересы затрагивает своими действиями государство. Законодательное регулирование такой деятельности призвано противостоять не только коррупции, но и раскрывать любое внешнее влияние, оказываемое на органы государственной власти. Лоббизм можно понимать как профессиональную деятельность лиц, нанимаемых определенными группами в целях отстаивания их интересов в ходе принятия государственных решений¹, однако более грамотно с юридической точки зрения будет распространить этот термин на любую законную деятельность по оказанию влияния на органы государственной власти (в первую очередь — законодательной) для продвижения собственных интересов, либо интересов иных лиц. При этом стоит отметить, что такое влияние осуществляется не обязательно непосредственно — оно может производиться и косвенно, путем формирования выгодного для лоббиста общественного мнения через средства массовой информации, проведение публичных мероприятий, организацию научно-практических конференций, подготовку прогнозов и предоставление результатов исследований².

В Российской Федерации попытки по принятию Закона о лоббистской деятельности имели место с 1997 года, однако законопроекты были либо отклонены, либо отозваны самими их инициаторами, причем, помимо

¹ Кумс. К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34.

² Чебыкин И.В. Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект): Дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2004.

политических причин, неудаче способствовало и несовершенство текстов законопроектов — они имели чрезвычайно ограниченное определение лоббизма и не учитывали его косвенные проявления, ограничиваясь исключительно взаимодействием лоббистов и власти. Это было вызвано, во многом, тем, что их авторы опирались на зарубежные (в частности, американские) правовые акты, которые появились в следствие практически вековой неразрывной эволюции законодательства и самого общества, и не могут быть просто перенятыми и примененными на российской почве.

В последние годы вопрос законодательного регулирования лоббизма хоть и сохраняет актуальность, но перестал быть в центре внимания, и на политической и правовой повестке в настоящее время находится активно расширяющееся законодательство об иностранных агентах. Его развитие началось с принятия в 2012 г. ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» с целью «обеспечения открытости и публичности в деятельности» таких организаций³. Эта формулировка очень близка по смыслу к существующему зарубежному регулированию иностранного лоббизма — с первого взгляда представляется обоснованной популярная аналогия с Законом о регистрации иностранных агентов (FARA), принятым в США в 1938 году, и давшим начало регулированию лоббизма в этом государстве.

В соответствии с поправками от 2012 года, для признания некоммерческой организации иностранным агентом необходимо ее соответствие двум основным критериям — она должна получать финансирование из иностранных источников, что является общим требованием и ко всем дальнейшим категориям

³ Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=96306&dst=100001#08212254094365461> (дата обращения: 03.02.2020)

лиц, признаваемым иностранными агентами и осуществлять политическую деятельность, в том числе в пользу таких источников.

Говоря об иностранных источниках, к ним законодателем относятся как непосредственно иностранные акторы (государства, государственные органы, международные и иностранные организации и иностранные граждане, либо апатриды), так и российские юридические лица, финансируемые ими⁴. На данном этапе уже можно провести сравнение такого регулирования с FARA и обнаружить значительные концептуальные расхождения, отражающиеся и на результатах соответствующего правоприменения.

В соответствии с американским законодательством, иностранным агентом признается лицо — как физическое, так и любой вид юридического лица, осуществляющее функции агента или иного представителя иностранного принципала (причем в США таким может являться только иностранное государство, юридическое или физическое лицо), и осуществляет в его пользу как политическую, так и иную деятельность, которая может включать консультирование по связям с общественностью, распоряжение материальными ценностями или представление интересов перед государственными органами, по указанию или под руководством иностранного принципала⁵. Таким образом, Закон о регистрации иностранных агентов направлен не против конкретных видов лиц, как это происходит в российском законодательстве, признававшем иностранными агентами изначально только некоммерческие организации, а с учетом дальнейших изменений — также СМИ и физических лиц, а распространяется на определенные виды деятельности, потенциально влекущие оказание влияния на государственные органы или общественное настроение относительно вопроса, затрагивающего интересы иностранного принципала. Российское законодательство не предусматривает обязательного

⁴ Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 N 7-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 05.02.2020)

⁵ Foreign Agents Registration Act of 1938. Foreign Agents Registration Act of 1938. June 8, 1938, ch. 327, 52 Stat. 631 (22 U.S.C. 611 et seq.)

наличия аналога агентского договора для признания лица иностранным агентом, несмотря на то, что сам этот термин такие отношения подразумевает — иностранное финансирование российских НКО, из-за которого они приобретают статус иностранных агентов, в основном осуществляется как грантовое соглашение в форме договора пожертвования, причем в таких соглашениях оговаривается, что гранто-получатель не является представителем соответствующего государства, его правительства или организации⁶.

Рассмотрим второй аспект определения НКО-иностранного агента — осуществление им политической деятельности. Такой признается деятельность в целях оказания влияния на государственную политику, формирование и деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Указанные в ФЗ об НКО формы политической деятельности относятся как к проявлениям прямого (публичные обращения к государственным органам) и косвенного лоббизма (участие в организации и проведении публичных мероприятий, дискуссий, выступлений; распространение мнений о принимаемых государственными органами решениях; формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в т. ч. путем проведения социологических исследований), так и не относятся к лоббистской деятельности вообще (наблюдение за проведением выборов; участие в формировании избирательных комиссий или комиссий референдума)⁷.

Из-за чрезвычайно широкого определения политической деятельности под положения об иностранных агентах попадают и организации, осуществляющие деятельность в областях, к политической деятельности по закону не относящихся — в частности, несмотря на то, что деятельность «по защите растительного и животного мира» не считается политической, из-за выступлений на круглых столах или конференциях, заявлений в интервью и

⁶ Федотов М. А. К вопросу о понятии «иностранный агент» в российском праве // Труды по интеллектуальной собственности. – М.: АНО «Творческий Центр ЮНЕСКО», 2012. - № 2. – Т. XI.

⁷ Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 N 7-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 05.02.2020)

распространения брошюр, многие экологические НКО были внесены в список иностранных агентов, как формирующие общественное мнение по вопросам государственной политики⁸.

Министерство юстиции Российской Федерации ведет реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, заявление о включении в который должно быть подано НКО при создании, параллельно с регистрацией в органах Министерства юстиции, однако если эти действия не осуществляются, Министерство юстиции по результату проверок имеет право самостоятельно включить такое лицо в список, а некоммерческая организация, при невыполнении требования, может быть привлечена к административной ответственности⁹. Злостное уклонение от исполнения такой обязанности является преступлением небольшой тяжести¹⁰.

Несмотря на общую схожесть проводимой процедуры (FARA также требует от частных лиц и организаций уведомлять министерство юстиции США о статусе иностранного агента на этапе их регистрации), законодательство двух рассматриваемых стран заметно отличается в порядке привлечения лиц к ответственности за ее нарушение. Закон о регулировании иностранных агентов тоже предусматривает достаточно суровую меру наказания за нарушение закрепленных в нем предписаний, начиная от судебного штрафа заканчивая лишением свободы (22 U.S.C. §618), однако на государство в такой ситуации ложится бремя доказывания, и санкции могут быть применены только после признания судом лица, проигнорировавшего исполнение требований, иностранным агентом, осуществляющим свою деятельность для или по поручению иностранного образования.

⁸ И. Яковлев Судьба экологических НКО, попавших в реестр «иностраных агентов»//URL: <https://bellona.ru/2016/10/24/inagent/> (дата обращения: 05.02.2020)

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/08e5b494c927a5bdcff8cfadad343d153417ab61/ (дата обращения: 05.02.2020)

¹⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/b858e785e1074f0000bb4a39d9ae0ec8cd65f067/ (дата обращения: 05.02.2020)

Обязанности НКО иностранного агента можно разделить на носящие контрольную функцию — оно обязано раз в полгода предоставлять Министерству юстиции информацию об осуществляемой деятельности, расходовании полученных из иностранных и иных источников денежных средств, раз в год проводить аудит бухгалтерской отчетности; и информативную — указывать на свой статус при издании и распространении материалов и регулярно предоставлять в СМИ или размещать в Интернете отчеты о своей деятельности для опубликования.

Информация, которую НКО иностранный агент обязано предоставлять Министерству юстиции включает сведения о персональном составе руководящих органов и работников такого НКО.

С 2017 года законодательство об иностранных агентах распространяется также и на средства массовой информации (СМИ). В первую очередь стоит отметить, что СМИ, в соответствии с ФЗ о средствах массовой информации, это «форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием»¹¹, то есть они не являются субъектами права, но его объектами, в отличие от их редакций — юридических или физических лиц, «осуществляющих производство и выпуск средства массовой информации». Таким образом, непосредственно СМИ, исходя из смысла российского законодательства, иностранным агентом быть не могут, поскольку для осуществления такой деятельности необходима правосубъектность. Законодатель, однако, определяет иностранные СМИ как иностранное юридическое лицо или иностранную структуру без его образования¹², и, при наличии необходимых характеристик, признает иностранным агентом.

СМИ иностранный агент характеризуется тем, что распространяет «предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы» и получает финансирование

¹¹ Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 30.12.2020) "О средствах массовой информации" // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения: 05.02.2020)

¹² там же

из иностранных источников. Оно обязано учредить в этих целях российское юридическое лицо для осуществления своей деятельности на территории России, однако статус иностранного агента будет иметь только само иностранное СМИ, а не учрежденное им лицо. Обязанности СМИ иностранных агентов совпадают с обязанностями НКО иностранных агентов, однако списки Министерство юстиции ведет отдельно.

Закон от 2017 года не рассматривает осуществление какой-либо деятельности в пользу иностранных принципалов в качестве критерия для признания СМИ агентом, соответственно, первоначальный смысл данного термина утрачивается, и понимать «агента» иначе как шпиона или разведчика уже не получается. Таким образом, признание непосредственно СМИ, а не их российского юридического лица, иностранными агентами и, особенно, указание на такой статус при публикации материалов и упоминании, способствует дискредитации соответствующих средств массовой информации. Получается, что первоначальная цель принятия законодательства об иностранных агентах, как открытость деятельности представителей иностранных интересов, утрачивается, что, вкупе с расширяющейся правоприменительной практикой по данному вопросу, искажает само понимание термина «иностраный агент» в России. От представителя лоббистских структур он все больше становится политическим врагом.

Следующим этапом в развитии законодательства об иностранных агентах является принятие в 2019 - 2020 годах поправок, позволяющих давать статус иностранного агента физическим лицам: с 2019 года они могут быть признаны иностранными агентами при распространении сообщений или материалов СМИ иностранных агентов, либо при участии в создании таких сообщений и материалов¹³. Как и иностранным СМИ, для продолжения деятельности,

¹³ Федеральный закон от 02.12.2019 N 426-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339109/ (дата обращения: 05.02.2020)

физическое лицо обязано создать юридическое лицо и осуществлять деятельность через него.

Поправки от 30 декабря 2020 года позволили окончательно отойти от оригинального подхода к термину «иностранный агент», признавая таким и гражданина, если он осуществляет на территории Российской Федерации в иностранных интересах политическую деятельность или собирает сведения в области военной и военно-технической деятельности государства, которые, при их получении иностранным источником, могут быть использованы против безопасности Российской Федерации¹⁴. Такие действия не должны содержать признаки преступлений, предусмотренных статьями о государственной измене или шпионаже, однако тот факт, что законодатель признает деятельность иностранных агентов приближенной к шпионажу, ставит знак равенства между деятельностью НКО и СМИ с иностранным финансированием и лицами, угрожающими безопасности России. При этом, для признания физического лица иностранным агентом не обязательно и получение им иностранных денежных средств — альтернативой ему может быть и широкое понятие «организационно-методическая помощь».

Относительно иностранных агентов физических лиц установлен запрет занимать должности на государственной и муниципальной службе, иметь доступ к государственной тайне.

Говоря о тенденциях развития законодательства об иностранных агентах, можно выделить не только расширение круга лиц, на которых распространяется данное регулирование, и отдаление от смысла термина «агент», но и введение новых карательных мер, касающихся деятельности иностранных агентов — так, 23 ноября 2020 года в Государственную Думу был внесен законопроект «О внесении изменений в кодекс РФ об Административных правонарушениях в части уточнения ответственности за нарушение порядка деятельности лиц,

¹⁴ Федеральный закон от 30.12.2020 N 481-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372648/ (дата обращения: 06.02.2020)

выполняющих функции иностранного агента», целью которого является ужесточение административной ответственности за неведение о статусе иностранного агента при распространении полученной от него информации. В настоящий момент данный законопроект находится на рассмотрении Советом Федерации.

Несмотря на несовершенство существующего законодательства об иностранных агентах, возможно, именно у него есть потенциал для развития в сторону регулирования иностранного лоббизма, что, в дальнейшем, могло бы стать первой ступенью для развития собственного подхода по данному вопросу у Российской Федерации, который не требовал бы заимствований иностранного регулирования.

При отказе от негативного контекста данного термина и, вероятно, отказе от самой формулировки «иностраный агент» — к примеру, в США такое лицо называется «представитель иностранного государства по договору агентирования», ограничении круга лиц и деятельности, необходимой для признания иностранным агентом, возможно и изменение концепции иностранного лоббиста — не вражеского шпиона, а полноправного политического актора, обязанного сотрудничать с властью в вопросах прозрачности своей деятельности для ее беспрепятственного осуществления.

Принимая во внимание многолетнюю правовую практику Соединенных Штатов Америки в области регулирования статуса иностранных агентов, мы полагаем что частичное ориентирование на опыт США может быть уместно в том аспекте, что законодательство об иностранных агентах должно быть распространено на любые категории лиц, занимающихся иностранным лоббизмом при установлении четких требований к отношениям представительства между лицом и иностранным государством с сохранением изначального смысла и цели регулирования лоббистской деятельности.

Список литературы

1. Василенко А. И. Принятие закона «Об иностранных агентах» как первый этап на пути к правовому регулированию лоббистской деятельности в России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. №3 (25).
2. Мишальченко Юрий Владимирович, Торопыгин Андрей Владимирович, Полунина Анастасия Викторовна ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ СНГ // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2018. №3 (25).
3. Аверкина Юлия Борисовна К вопросу о регулировании деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Вестник СГЮА. 2018. №5 (124).
4. Аверкина Юлия Борисовна Некоторые вопросы правового положения некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Вестник СГЮА. 2014. №3 (98).
5. Сажнов Александр Николаевич «Закон об иностранных агентах»: промежуточные итоги и вызовы для политической системы России // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2015. №4.
6. Руденкина А.И., Керимов А.А. Иностранный агент влияния как субъект управления обществом: методологический аспект // Вопросы управления. 2016. №6 (43).
7. Кремянская Елена Александровна Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединённых штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО. 2014. №2 (35).
8. Васильева Светлана Викторовна Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. №2
9. Спектор Екатерина Ильинична Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. №11 (239).
10. Фельдман Павел Яковлевич Нужен ли в России закон о лоббизме? // Власть. 2014. №2.
11. Толмачева Ирина Васильевна Динамика формирования института лоббизма в России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2017. №6 (30).
12. Зелепукин Роман Валерьевич Перспективы регулирования лоббистской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2018. №4.