



335-е заседание Совета Федерации / Фото: пресс-служба Совета Федерации

08.12.2021

Пояснительная записка и законопроект

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в целях исключения положений о лицах, выполняющих функции иностранного агента»

English version: [Explanatory note to the draft law on the abolition of the legislation on «foreign agents»](#)

Настоящим проектом Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в целях исключения положений о лицах, выполняющих функции иностранного агента», направленным на совершенствование

объединений, средств массовой информации, предлагается исключить из законодательства понятие лица, «выполняющего функции иностранного агента», и сопряженные с этим понятием нормы.

Текущий комплекс законодательства, регулирующий деятельность лиц, «выполняющих функции иностранного агента», одновременно не выполняет заявленную законодателем цель повышения прозрачности и подотчетности некоммерческих организаций, общественных объединений, средств массовой информации и, в силу заложенных в законодательстве дискриминационных норм, противоречит российскому законодательству и взятым на себя Россией обязательствам по соблюдению норм международного права. Сложившаяся за 9 лет правоприменительная практика наносит непоправимый ущерб обществу и интересам государства. Данный законопроект предлагает разрешить сложившуюся правовую коллизию путем изъятия из законодательства соответствующего понятия и приведения всех вытекающих из него законодательных и подзаконных актов в соответствие с российским законодательством и международным правом.

В настоящий момент российским законодательством предусмотрено четыре реестра лиц, «выполняющих функцию иностранного агента»: реестр некоммерческих организаций, средств массовой информации (к которым могут быть отнесены как юридические, так и физические лица), незарегистрированных общественных объединений и физических лиц. Лица вносятся в реестры без предварительного уведомления, во внесудебном порядке.

Понятие «некоммерческая организация, выполняющая функцию иностранного агента» введено

некоммерческих организаций», для «организации должного общественного контроля» за их работой. В пояснительной записке к соответствующему законопроекту № 102 766-6 отдельно подчеркивалось, что проект «не ухудшает положение некоммерческих организаций, вводя необходимую публичность и транспарентность при осуществлении финансирования российских некоммерческих организаций, участвующих в политической деятельности, из иностранных источников».

Понятие «средство массовой информации, выполняющее функции иностранного агента», введено в 2017 году при обсуждении законопроекта № 275 060-7. Заявленная цель этой поправки — возможность введения «зеркальных мер» в ответ на ограничение в США деятельности «Russia Today» и «Sputnik». При рассмотрении законопроекта авторы поправок выражали надежду, что «случаи применения этого закона будут носить единичный характер». В ходе рассмотрения законопроекта № 345 523-7 было предложено также впервые ввести «понятие физического лица, выполняющего функции иноСМИ, иноагента». Во время рассмотрения законопроекта в Государственной Думе его авторы подчеркивали, что совпадения необходимых критериев будет недостаточно для включения физического лица в реестр, утверждая, что даже «при полном совпадении обоих условий, зеркальность по отношению к воздействию на наши СМИ со стороны иностранных государств тут первична».

Понятия «незарегистрированное общественное объединение, выполняющее функцию иностранного агента» и «физическое лицо, выполняющее функцию иностранного агента» введены в 2020 году в рамках законопроекта № 1 057 914-7. В пояснительной записке

общественных объединений, некоммерческих организаций и частных лиц, поддерживаемых из-за рубежа и участвующих в политических процессах на территории Российской Федерации». При рассмотрении законопроекта в Государственной Думе один из его авторов назвал предлагаемые меры «деликатно-неагрессивной защитой, потому что категорически этот законопроект ничего не запрещает, просто там сказано: если занимаетесь политической деятельностью, зарегистрируйтесь, скажите об этом и критикуйте власть, если хотите, или, наоборот, поддерживайте систему власти, вы можете это делать. Но надо же быть честными по отношению к своим гражданам».

Таким образом, законодательство о лицах, выполняющих функции иностранных агентов, вводилось и дополнялось с целью повысить прозрачность деятельности «лиц, поддерживаемых из-за рубежа и участвующих в политических процессах» и увеличить контроль со стороны общества за их деятельностью. Одновременно подчеркивался неограничительный подход: что указанные нормы не направлены на ограничение и тем более прекращение деятельности лиц, внесенных в реестр, а в случае с реестром СМИ будет применяться в исключительных случаях, обусловленных внешней политикой Российской Федерации.

На данный момент комплекс законодательства, регулирующего и ограничивающего деятельность лиц, «выполняющего функции иностранного агента», включает более 50 законодательных актов федерального уровня. В ходе многочисленных поправок и новых законодательных инициатив соответствующее понятие

По данным на 7 декабря 2021 года, в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, находилось 75 организаций, в реестре незарегистрированных общественных объединений — 3, в реестре СМИ — 103: 27 СМИ, 67 физлиц и 9 юрлиц, созданных физлицами по требованию законодательства.

По данным Судебного департамента Верховного суда, только за четыре года с начала 2017 по середину 2021 года суды первой инстанции выписали НКО и их руководителям штрафы более чем на 30 миллионов рублей по делам, связанных с нарушением требования о маркировке или о невнесении в реестр (19.34 КоАП), средний штраф вырос с 190 тысяч рублей в 2017 году до 350 тысяч рублей в первой половине 2021 года. Всего суды первой инстанции рассмотрели за этот период 229 дел по статье 19.34 КоАП, по 158 делам (69%) вынесены обвинительные постановления, прекращено 25 дел (11%).

29 ноября Роскомнадзор отчитался о том, что с начала года было составлено 920 протоколов об отсутствии маркировки на материалах лиц, включенных в реестр СМИ, выполняющих функцию иностранного агента (ст. 19.34.1 КоАП РФ), сумма наложенных судами штрафов составила более 300 миллионов рублей.

Неоднократно указывалось на проблемы с границами понятий «политическая деятельность», «иностранное финансирование» и иных понятий, являющихся условиями для внесения лиц в реестры. Среди критериев для внесения лиц в реестры «иностранных агентов» — распространение мнений, проведение социологических исследований, участие в международных конференциях,

не имеет нижнего порога. Не учитывается, были ли указанные средства направлены и использованы именно для осуществления деятельности, признаваемой «политической». Основаниями для признания факта «иностранного финансирования» становились даже переводы между счетами одного и того же физлица.

За время действия законодательства об «иностранных агентах» в реестры «иностранных агентов» попадали правозащитные организации, социально-просветительские инициативы, образовательные и исследовательские проекты, организации, направленные на защиту окружающей среды, защиту избирательных прав, защиту прав женщин, поддержку коренных народов, помощь заключенным осужденным, помощь мигрантам и беженцам, призывникам и военнослужащим, борьбу с коррупцией, занимающиеся профилактикой ВИЧ и наркотической зависимости и другие.

Законодательство об «иностранных агентах» затрагивает и лиц, не внесенных в соответствующие реестры. Так, оно ограничивает деятельность средств массовой информации, не включенных в реестр, так как от них требуется вкладывать ресурсы в отслеживание постоянно изменяющихся реестров: в противном случае они могут столкнуться с многотысячными штрафами и блокировкой доступа к интернет-ресурсу при упоминании лиц, внесенных в реестры «иностранных агентов», без соответствующей маркировки.

Введение в законодательство понятие средства массовой информации, выполняющего функцию иностранного агента, с целью защиты прав российских журналистов и СМИ от давления иностранных государств, на практике приводит к ограничению деятельности российских СМИ, как включенных, так и не включенных в соответствующий

Анализ правоприменительной практики показывает, что текущее законодательство не приводит к повышению уровня открытости и публичности деятельности соответствующих субъектов права и не создает дополнительных инструментов общественного контроля за их деятельностью. Вводимая законодательством регуляторная нагрузка, в том числе в плане отчетности перед контролирующими государственными ведомствами, для выполнения поставленных целей избыточна, поскольку прозрачность и подотчетность финансирования НКО и СМИ в должном объеме предусмотрена иными законодательными актами. Наоборот, наличие дополнительной регуляторной нагрузки, ограничений на деятельность и серьезные правовые и финансовые последствия в случае нарушения соответствующих норм приводят к стремлению субъектов права реструктуризировать свою активность таким образом, чтобы вообще выйти из-под регулирования законодательства об НКО и СМИ, что приводит к значительному снижению прозрачности в данных сферах деятельности. Эту тенденцию подтверждает статистика ликвидации организаций, попавших в соответствующие реестры, — с 2013 года были ликвидированы юридические лица 98 таких организаций.

Выведение из-под действия законодательства целого ряда субъектов права, таких как объединения работодателей, торгово-промышленные палаты, государственные корпорации и компании, а также созданных ими некоммерческих организаций, делает саму задачу повышения прозрачности и подотчетности в принципе невыполнимой. Именно данные субъекты права занимаются лоббированием узкокорпоративных интересов, в том числе на государственном и политическом уровнях. Данная деятельность должна

государственный контроль необходим в части выполнения соответствующих лоббистских функций в интересах иностранных принципалов. Комплекс законодательства о лицах, «выполняющих функции иностранных агентов», не выполняет данную задачу. Более того, вопреки Гражданскому кодексу РФ понятие «агент» используется в данном случае в отрыве от понятия «принципал», что делает невозможным объективное выявление взаимосвязи между активностью субъектов права и их финансированием, поскольку не предусматривает наличия за финансированием воли «принципала». Соответствующее существенное отличие российского законодательства об «иностранных агентах» от американского «Акта о регистрации иностранных агентов» (далее FARA), который часто приводится в качестве аналога, отмечалось, в том числе, в сравнительно-правовом анализе, представленном на совместном круглом столе Министерства юстиции РФ и Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Правоприменительная практика в сфере регулирования «средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента», показывает, что случаи включения в реестр носят не единичный, а массовый характер и не отвечают заложенному изначально принципу «зеркальности» применения. В соответствующем российском реестре числится 27 СМИ и 67 физических лиц. В американский реестр FARA включены лишь два медиапроекта, аффилированных с российским государством или государственными компаниями: Federal State Unitary Enterprise Rossiya Segodnya International Information Agency и ANO Novosti.

Несмотря на отсутствие цели ограничить деятельность указанных лиц, введенные в законодательство нормы

их деятельности. Выявленные в ходе анализа законодательства и правоприменительной практики ограничения носят дискриминационный характер.

Согласно Конституции РФ, государство гарантирует равенство перед законом и судом, а также должно обеспечить гарантии равенства прав и свобод человека независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также «других обстоятельств». Это положение соответствует нормам ратифицированных РФ Конвенций: Международного пакта о гражданских и политических правах и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Дискриминация определяется в международном и национальном праве и в судебной практике как неравное обращение в отсутствие объективного или разумного оправдания, законной цели, необходимости и соразмерности. Дискриминация может быть прямой или косвенной. Для прямой характерно намерение дискриминировать лицо или группу, а непрямая дискриминация выглядит как внешне нейтральное положение, критерий или практика, которые де-факто ставят представителей определенной группы в неблагоприятное положение по сравнению с другими. Международные договоры, как и Конституция РФ, предусматривают вмешательство в основные права человека в нескольких случаях, в том числе в интересах национальной безопасности и общественного порядка. Происходить это должно только при соблюдении строгих условий, предусмотренных законом и нуждами демократического общества. Государство при этом должно продемонстрировать, что ограничение необходимо для предотвращения реальной, а не только

социальных потребностей, ограничение также должно быть соразмерным своей цели. Наконец, Конституция запрещает издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, а толкование прав и свобод в сторону их отрицания или умаления не может быть допустимо.

Еще в 2015 году расходы на дополнительную отчетность и обязательный аудит для организаций в связи с включением в реестр НКО, выполняющих функцию иностранного агента, оценивались более чем в 270 тысяч рублей в год. Для физлиц включение в реестр СМИ, выполняющих функцию иностранного агента, также сопряжено с финансовыми издержками: это пошлина за регистрацию юридического лица, расходы на аудит и бухгалтерию. Требования отчитываться о деятельности и финансовой активности ведут к нарушениям права на неприкосновенность частной жизни и нарушают один из основных принципов гражданского права — недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела (статья 1 ГК РФ). Обязательная маркировка о включении в реестр ставит лиц, включенных в реестры, в неравные условия с иными субъектами права: по буквальному смыслу законов они лишены возможности использовать Twitter, обязаны сопровождать маркировкой объявления, дипломные работы, заявления о зачислении ребенка в школу, частные сообщения в социальных сетях и родительских чатах, процессуальные документы во время судебного заседания и так далее.

Организации, включенные в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, исключаются из реестра социально-ориентированных НКО — исполнителей полезных услуг и, как следствие, лишаются приоритетной государственной поддержки. Такие НКО сталкиваются также с запретом на участие в конкурсах на региональные

из Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой.

Запрет на выдвижение кандидатов в Общественные наблюдательные комиссии, запреты на выдвижение кандидатов в отдельные наблюдательные и консультативные органы, такие как Общественный совет организаций по защите прав пациентов при Министерстве здравоохранения, муниципальные Общественные советы и Общественные палаты, запрет на проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, запрет для граждан Российской Федерации занимать должности в государственных органах и органах местного самоуправления, необходимость для НКО согласовывать с Минюстом план программ и мероприятий, который министерство может отклонить, формальные и неформальные ограничения для представителей органов власти на контакты со СМИ и НКО, внесенными в реестры лиц, выполняющих функции иностранного агента, потеря рекламодателей для СМИ из-за необходимости маркировать размещаемую рекламу — все это с полной очевидностью ограничивает деятельность организаций и СМИ, затрудняет необходимый для разрешения общественных проблем обмен информацией между обществом и представителями власти и противоречит нормам российского и международного права как явно дискриминационные. Наглядным примером такого дискриминационного регулирования является мораторий на большинство проверок для НКО, введенный в апреле 2020 года в качестве поддержки в период распространения коронавирусной инфекции, который не распространялся на НКО, включенные в реестр выполняющих функцию иностранного агента.

обременительным: оно сопряжено с ограничением профессиональной деятельности, господдержки и финансирования, созданием дополнительного финансового гнета, нарушением неприкосновенности частной жизни, а для физлиц приводит также к сокращению социальных контактов вплоть до вынужденной эмиграции. С 2012 года после включения в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, прекращена деятельность не менее 98 организаций.

Необходимо отметить, что выявленные факты дискриминации и противоречия российскому законодательству не входят в противоречие с решением Конституционного суда от 8 апреля 2014 года. Суд рассматривал лишь отдельные нормы законодательства, вступившие в силу на тот момент, и не анализировал последующие законодательные изменения и правоприменительную практику.

Начиная с принятия соответствующего законодательства в 2012 году на факты непосредственного вреда, наносимого данным законодательством российскому обществу и гражданам России, неоднократно обращали внимание представителями гражданского общества, в том числе 9 лет подряд эти вопросы поднимаются на ежегодной встрече Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека с Президентом Российской Федерации. Ужесточение норм законодательства и резкий рост активности правоприменителя в 2020–2021 гг. значительно увеличили негативные последствия для российского общества, что подтверждается как свидетельствами сотрудников НКО и СМИ, так и их публичной позицией: 242 российских организации и инициативы, в том числе ведущие СМИ

отмену соответствующего законодательства, их требования поддержало более 250 тысяч человек.

Обоснованные опасения быть признанным «иностранным агентом» оказывают сдерживающее воздействие на российское гражданское общество. Тяжесть санкций для физических и юридических лиц, в совокупности с правовой неопределенностью используемых в законодательстве понятий и произвольной правоприменительной практикой, приводят к снижению готовности граждан заниматься общественно полезной деятельностью. Новые требования к отчетности НКО, «выполняющих функции иностранного агента», обязывают их предоставлять контролирующим органам персональные данные частных доноров и участников мероприятий, что противоречит российскому законодательству о защите персональных данных и неминуемо приведет к отказу граждан России от участия в деятельности общественных объединений.

Негативное воздействие текущего законодательства на гражданское общество не ограничивается собственно дискриминационными ограничениями субъектов его регулирования. В 2021 году руководители более 50 благотворительных фондов обращали внимание президента и Минюста на тот факт, что правовая неопределенность соответствующего законодательства ставит под угрозу их деятельность. На фонды, как и на НКО, «выполняющие функции иностранного агента», распространяется норма о сборе персональных данных своих жертвователей, что ставит непреодолимые препятствия при подаче соответствующей отчетности. Кроме того, отсутствие четкого разграничения в законодательстве между политической и благотворительной деятельностью ставит под угрозу

Воздействие законодательства и правоприменения в области регуляции «средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента» выходит далеко за рамки собственно обеспечения прозрачности и подотчетности соответствующих лиц. Прежде всего, ограничение деятельности соответствующих СМИ непосредственно ограничивает права граждан на доступ к информации и противоречит таким образом как Конституции России, так и федеральному закону о СМИ. Кроме того, с серьезными правовыми и финансовыми последствиями соответствующего законодательства сталкиваются все российские СМИ: требование о маркировке любых лиц, включенных в реестры «выполняющих функции иностранного агента», приводит к штрафам СМИ и их руководителей. Негативный эффект, оказываемый данным законодательством на медиаиндустрию, подчеркивают и в профессиональном сообществе: согласно заявлению Альянса независимых региональных издателей, «практика применения закона об „иноагентах“ наносит существенный вред общественной атмосфере, угрожает бизнесу и противоречит принципам права».

Необходимость развития и поддержки гражданского общества и независимых СМИ является неотъемлемой частью государственной политики, что неоднократно подчеркивалось как первыми лицами государства, так и в различных программных документах о развитии государства и общества. Например, в утвержденной указом Президента РФ от 5 декабря 2016 года № 646 Доктрине информационной безопасности подчеркивается, что национальными интересами в информационной сфере является обеспечение информационной поддержки демократических институтов, механизмов взаимодействия государства

и организаций также указывается в качестве основной задачи государственной программы Российской Федерации «Юстиция».

Текущее законодательство о регулировании «лиц, выполняющих функции иностранного агента» препятствует осуществлению этой политики. Многочисленные ограничения, накладываемые на деятельность соответствующих лиц, в том числе в плане осуществления общественного контроля за деятельностью государственных ведомств, приводят к снижению объема доступной обществу и государству информации о нарушениях прав человека и других правонарушениях, что не может соответствовать государственным интересам по обеспечению законности и безопасности своих граждан. Разрушение сложившихся каналов обратной связи между обществом и властью, в том числе из-за формальных ограничений на вхождение в общественные советы при различных федеральных и региональных ведомствах, запрета на проведение антикоррупционных экспертиз и существующего в ряде регионов ограничения на посещение заседаний законодательных собраний, приводит к снижению как качества законодательных актов, так и принимаемых государственных решений. Ограничение на получение госфинансирования и иной господдержки для субъектов регулирования соответствующего законодательства существенно снижает конкуренцию, а соответственно — снижает и эффективность целевого расходования средств как госбюджета и отдельных ведомств, так и бюджетов регионального и муниципальных уровней.

Ярким примером может служить ситуация с пытками и иными нарушениями прав человека в местах лишения свободы. В соответствии с утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р

совершенствования и развития уголовно-исправительной системы является повышение уровня взаимодействия с институтами гражданского общества, включая обратную связь с гражданами и средствами массовой информации, международное сотрудничество. При этом законодательство о регулировании «лиц, выполняющих функции иностранного агента» значительным образом ограничило взаимодействие властей с институтами гражданского общества, запретив субъектам указанного правового регулирования делегировать своих представителей в общественные наблюдательные комиссии. В результате чего большое количество квалифицированных экспертов не имеет доступа к деятельности по оказанию содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания. Негативным проявлением снижения указанного взаимодействия на практике становятся все более ужасающие сообщения о пытках в местах лишения свободы. Соответствующие поручения уполномоченным ведомствам расследовать факты незаконного воздействия на людей, содержащихся в местах лишения свободы, неоднократно давал Президент Российской Федерации (например, Пр-133, п.9).

Негативные эффекты действия законодательство о регулировании «лиц, выполняющих функции иностранного агента» проявляются и в других сферах государственного управления. Например, сокращение взаимодействия власти с институтами гражданского общества противоречит утвержденной распоряжением Правительства РФ № 410-р от 8 марта 2017 г. Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы, а именно препятствует повышению роли женских общественных организаций и объединений

попали под указанное регулирование. Подобные проблемы наблюдаются и в других сферах, например в сфере охраны окружающей среды.

Несмотря на то, что Президент Российской Федерации ежегодно отмечает, что закон «не идеален», и подчеркивает необходимость «проработать» спорные моменты, приводящие к излишним ограничениям и «расширительному толкованию», а в законодательство в этой сфере ежегодно вносятся все новые поправки, дискриминационная правоприменительная практика не только сохраняется, но и расширяется, а количество неопределенных понятий и размытых формулировок, позволяющих применять закон избирательно, растет: границы понятия «политическая деятельность», «иностранное финансирование» и других критериев для включения в реестры лиц, выполняющих функции иностранных агентов, все сильнее размываются, требования для таких лиц неконкретны, в то время как ответственность за их нарушение становится все выше. Все это свидетельствует о том, что отдельные точечные изменения не позволяют решить системные проблемы подхода, заложенного в законодательство об «иностранных агентах» изначально.

Таким образом, анализ правоприменительной практики законодательства об «иностранных агентах» — уже почти десятилетней — показывает, что с помощью этого комплекса законов не удалось достичь указанных целей, а заложенные в нем принципы отсутствия ограничений были явно нарушены. Более того, эти нормы и их реализация на практике и в нормативно-правовых актах противоречат и российскому законодательству, и международному праву, поскольку являются однозначно дискриминационными, необоснованно ограничивают

государства и общества в целом. Предлагаемый законопроект разрешает сложившуюся правовую коллизию и нивелирует негативные эффекты текущего законодательства.

Принятие законопроекта не повлечет дополнительных расходов федерального бюджета и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

ЗАКОНОПРОЕКТЫ

Основной законопроект



Текст законопроекта



Пояснительная записка



Финансово-экономическое обоснование



Перечень федеральных законов, подлежащих отмене и изменению

Перечень федеральных нормативных актов, подлежащих отмене и изменению

Изменения в УК и УПК



Текст законопроекта



Пояснительная записка



Финансово-экономическое обоснование



Перечень федеральных законов, подлежащих отмене и изменению



Перечень федеральных нормативных актов, подлежащих отмене и изменению



Текст законопроекта



Пояснительная записка



Финансово-экономическое обоснование



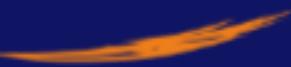
Перечень федеральных законов, подлежащих отмене
и изменению



Перечень федеральных нормативных актов, подлежащих
отмене и изменению

О законопроекте

29 сентября 2021 года Минюст включил ОВД-Инфо в «реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента».



ЦЕНТР ЗАЩИТЫ ПРАВ СМИ

mail@mmdc.ru

Центр защиты прав СМИ включен в «реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».



Отменяем маркировки СМИ-иноагентов

Плагин для браузера. Теперь мы сами определяем реальность и начинаем с отмены маркировок на сайтах СМИ-иноагентов. Вместо них — реклама организаций, которые подписали нашу петицию.



Chrome



Firefox