

Рефорум

МАРИЯ КАНЕВСКАЯ

ИНОСТРАННЫЕ АГЕНТЫ: ЛЮДИ, ОРГАНИЗАЦИИ И СМИ



РЕФОРУМ

2021

Содержание

I. Введение	3
II. Иностранные агенты в России	4
Иностранные агенты – некоммерческие организации	4
Иностранные агенты – СМИ	10
Иностранные агенты – физические лица и общественные объединения, действующие без регистрации	13
III. Иные изменения российского законодательства	14
Образовательная/просветительская деятельность	14
Выборы и их освещение	16
IV. Выводы	17

I. Введение

Согласно российским законам, необходимо предупредить: в этом документе содержится информация об иностранных агентах.

Настоящий обзор подготовлен на основе информации из открытых источников, в том числе правоприменительных актов государственных органов, официальной статистики Министерства юстиции Российской Федерации, публикаций в СМИ, а также на основе собственной правозащитной и адвокатской практики. Он поможет читателям найти ответы на многие вопросы, адресован широкой аудитории, но будет полезен и потенциальным кандидатам в иностранные агенты – поможет им оценить риски.

В 2012 году были приняты поправки в ФЗ «О некоммерческих организациях», и в России официально появился реестр с длинным названием – «реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее НКО ИА). Чтобы попасть в этот реестр, требовалось наличие средств из иностранных источников и участие в политической деятельности, понятие которой было уточнено решением Конституционного суда России.

С годами давление на независимые организации усиливалось. Сначала был принят

закон об иностранных агентах, который обязал некоммерческие организации регистрироваться в качестве инагентов и определил санкции за неподачу заявления о своём статусе. Как следствие, закрылось около 26% организаций¹, состоящих в реестре НКО-инагентов: виной тому высокие штрафы, которые практически невозможно заплатить, давление на руководителей и проверки организаций, которые публично выражали свою точку зрения на государственную политику.

Позиция Конституционного суда Российской Федерации обнародована 8 апреля 2014 года² в его постановлении: «Признание конкретных НКО выполняющими функции иностранного агента не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу государственным и общественным институтам. Любые попытки обнаружить в словосочетании “иностраный агент” отрицательные контексты, опираясь на стереотипы советской эпохи, лишены конституционно-правовых оснований. Соответственно, оспариваемыми нормами не предполагается негативная оценка той или иной организации со стороны государства, а также не преследуется цель дискредитации её деятельности. Для признания деятельности НКО политической она должна быть направлена на

1 По состоянию на 26.02.2018 г.

2 Постановление Конституционного суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях, а также КоАП РФ от 08 апреля 2014 года.

воздействие на государственную политику или на формирование соответствующего общественного мнения. В отсутствие подобных целей, даже если организация занимается критикой властей или вызывает в обществе оппозиционные настроения, она не может считаться выполняющей функцию иностранного агента. Кроме того, для соответствующей классификации политические цели должна преследовать организация в целом, а не отдельные её участники, действующие в личном качестве и по собственной инициативе».

Однако на деле всё получилось наоборот: с развитием правоприменительной практики госорганы начали принимать за иностранное финансирование опосредованный источник российских средств, а за политическую деятельность – вообще что угодно, включая активность третьих лиц в социальных сетях, наличие книг в библиотеке, публичные выступления и даже... вывоз мусора с озера Байкал.

Конец 2020-го и начало 2021 года ознаменовалось принятием ряда поправок в различные нормативные акты, серьёзно повлиявших на возможность развития гражданских инициатив в России, как и на возможность свободно выражать своё мнение. Законодательная кампания по определению характеристик иностранных агентов достигла своего пика к концу 2020 года, расширив применение этого понятия на физических лиц: правозащитников, блогеров, политических деятелей, активистов. Российские власти утвердили аж четыре реестра иностранных агентов:

1. НКО ИА
2. СМИ
3. российские общественные организации, действующие без регистрации и
4. физические лица (включая иностранных граждан, лиц без гражданства).

II. Иностранные агенты в России

Иностранные агенты – некоммерческие организации

На сегодняшний момент в реестр НКО включено **76 организаций**³ (а всего было менее 200). Они занимаются защитой прав человека, решением экологических проблем, просвещением, аналитическими исследованиями, повышением эффективности социальных услуг, защитой и предоставлением услуг, защитой жертв дискриминации, ВИЧ/СПИД, проведением антикоррупционных расследований и осуществлением общественного контроля за деятельностью органов власти теми способами, которые предоставляет российское законодательство.

Практически все значимые правозащитные организации, а также благотворительные,

экологические, аналитические центры были включены за это время в реестр НКО ИА.

Характеристика НКО-иностранных агентов, включённых в реестр, исходя из их видов деятельности⁴:

- правозащитная деятельность;
- свобода распространения информации, оказание консультационной, информационной и иной поддержки СМИ;
- наблюдение за выборами;
- социальные организации;
- экологические инициативы;
- профессиональные объединения;
- гражданское просвещение.

Итогом репрессивной деятельности государства (множества проверок, внезапно

3 <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>

4 Виды деятельности установлены условно, исходя из публично освещаемой деятельности организации.

обнаруживающих признаки иностранного финансирования и/или находящихся признаки политической деятельности абсолютно в любой гражданской деятельности) стало то, что крупные правозащитные организации находятся в постоянной судебной борьбе с бесконечными огромными штрафами или заняты получением аудиторских заключений. А небольшие благотворительные организации в регионах борются с системой, чтобы получить заветную ликвидацию и наконец-то продолжить свою миссию, но уже без всяких ресурсов, часто и человеческих – не все сотрудники НКО, получив ярлык инагента, готовы продолжать свою работу. Ущерб, причинённый гражданскому обществу и российским гражданам, получавшим услуги и поддержку НКО, ещё предстоит осмыслить и посчитать. В любом случае он огромен.

Политика государства направлена на то, чтобы активные индивиды как лично, так и через СМИ, некоммерческие и общественные организации перестали формировать общественное мнение. Фактически в стране действуют многоуровневая цензура и запрет на гражданскую деятельность в тех случаях, где есть прямое или опосредованное иностранное финансирование.

Важно уяснить, что взаимодействие любой НКО с социумом может быть направлено на формирование общественного мнения в том числе с целью воздействия на принятие государственными органами соответствующих решений. Кроме того, НКО и органы государственной власти не существуют изолированно: на них прямо или косвенно влияют граждане, СМИ, происходящие события.

Осенью 2020 года контролирующие органы атаковали ВИЧ/СПИД-сервисные НКО: пять организаций включили в реестр НКО-инагентов. Всего в реестр в 2020 году попало девять таких организаций, основная причина – получение в прошлом грантов от Глобального фонда ООН по борьбе со СПИДом. Напомним: Российская Федерация платит взносы в ООН, так что неясно, получали ли российские НКО, признанные инагентами, именно российскую часть взносов или же это всё же были иностранные деньги.

Очень часто российские власти сравнивают законодательство об иностранных агентах с FARA – американским законом, регулирующим деятельность таких субъектов в США, но это

некорректно: правовая природа разная.

Последний был принят в 1938 году с целью предотвратить влияние нацистской Германии на США, а в 1966 году сферу его применения сузили до политических лоббистов – т.е. регистрации подлежит только лицо, юридическое или физическое, собирающееся заниматься лоббированием (а лоббирование в США разрешено на законодательном уровне). В России же под каток законодательства об иностранных агентах попадают четыре категории, причём две – это некоммерческие структуры (напомним, что в реестр НКО-инагентов в России входило около 200 правозащитных, экологических, благотворительных и пр. организаций, многие из них были вынуждены ликвидироваться именно после попадания в реестр).

За более чем 50 лет американский закон применялся очень редко, а дела практически не доходили до суда.

Ответственность

Невключение в реестр инагентов, неподача отчётов в срок, подача неполных отчётов, публикации в социальных сетях третьих лиц без указания статуса инагента, отсутствие аудиторского заключения – вот неполный перечень нарушений, за которое инагента немедленно штрафуют на сумму от 300 до 500 тысяч рублей (для юридического лица) и от 100 до 300 тысяч (для физического). Если юридическое лицо не имеет средств для оплаты штрафа, можно начинать процедуру банкротства или ликвидации (в 2020 году ингушская организация «Институт социальных изменений» была ликвидирована с нашей помощью, имея непогашенные долги в виде штрафов). А вот физическому лицу придётся заплатить, иначе судебные приставы закроют выезд за границу, могут ещё и личное имущество продать.

Несколько лет назад срок привлечения к ответственности по данной категории дел был увеличен с трёх месяцев до года. Как правило, раз в год каждый инагент получает штраф, а иногда и несколько. Так что юридическая работа по этой категории дел – это обычно 2-3 параллельных судебных процесса по каждому инагенту в год, то есть около 20 судебных заседаний.

Последние изменения в КоАП РФ, вступившие в силу 01 марта 2021 года.

Если журналист или СМИ захочет сделать заметку об инагентах вне зависимости от категории и не укажет их инагентский статус, то физическое лицо (журналист) может быть оштрафовано на 2000–2500 рублей, при этом принадлежность к гражданству неважна. Если информацию распространило СМИ – юридическое лицо, то штраф вырастет до 40–50 тысяч рублей. Кроме того, и руководитель юридического лица (редактор) может быть привлечён к административной ответственности со штрафом 4000–5000 рублей. В законе речь идёт о СМИ и материалах СМИ, которые распространяются в информационно-телекоммуникационных сетях. Эти изменения не касаются государственных СМИ.

НКО–инагентам при производстве и распространении своих материалов, в том числе в интернете или в СМИ, или направлении материалов в государственные, муниципальные органы, образовательные и иные организации нужно ставить маркировку инагента, иначе штраф: для должностного лица 100–300 тысяч рублей, для юридического 300–500 тысяч. Если эти действия были произведены учредителем, членом, участником, работником такой организации, этих лиц ждёт штраф в 5000 рублей.

Если физическое лицо, включённое в реестр физлиц-инагентов, не представит сведения о своём статусе (или предоставит их не в срок, в неполном объёме или искажённом виде), штраф составит 30–50 тысяч рублей. Если физлицо не указало свой статус в своих материалах, то штраф 10–30 тысяч рублей.

Если общественное объединение, действующее без регистрации и признанное инагентом, не информирует о получении денежных средств и иного имущества от иностранных источников или сообщает об этом с опозданием, ему придётся заплатить от 5 до 10 тысяч рублей, в том случае, когда нет признаков уголовного деяния. Если оно не указывает свой статус, обращаясь в государственные органы, органы местного самоуправления, образовательные и иные организации, его члены и участники могут быть оштрафованы на 50–100 тысяч рублей, а должностное лицо, под которым понимается лицо или лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-

хозяйственные функции – на 100–300 тысяч. Штраф за интернет-публикацию без указания статуса – 5 тысяч.

СМИ-инагентам за «грубое нарушение порядка деятельности» грозит штраф в 100 тысяч рублей (или арест на 15 суток) для граждан, 200 тысяч для должностных лиц и 5 млн рубле для юридических.

Изменилась и статья 330.1 Уголовного кодекса РФ «Злостное уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в связи с признанием лица выполняющим функции иностранного агента». Так, «нарушение порядка деятельности иностранного СМИ, выполняющего функции иностранного агента, и (или) учрежденного им российского юридического лица, выполняющего функции иностранного агента, либо неисполнение иным лицом, информация о котором включена в [реестр иностранных СМИ](#), выполняющих функции иностранного агента, в связи с признанием выполняющим функции иностранного агента, совершенные лицом, подвергнутым административному наказанию за деяние, предусмотренное [частью 2 статьи 19.34.1 КоАП](#), наказываются штрафом в размере до трёхсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырёхсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

В случаях, когда физлицо-инагент угрожает безопасности Российской Федерации и ранее привлекалось к административной ответственности по ч.1 ст. 19.7.5-4, его могут лишить свободы на 5 лет.

[Штрафы за гиперссылки](#)

Сначала закон о «нежелательных организациях» затронул доноров, которые поддерживали многие НКО, выдавая им гранты на значимые для общества программы. Доноры стали уходить из страны, и иностранное финансирование НКО сильно сократилось. В конце прошлого года закон о «нежелательных организациях» распространился и на сами НКО: если на сайте НКО есть упоминание доноров, которые включены в реестр нежелательных

организаций, такие НКО могут быть привлечены к административной ответственности в виде штрафа от 50 до 100 тысяч рублей.

Если в деятельности нежелательной организации участвовало лицо, которое ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года, ему грозит штраф в 300–500 тысяч рублей (или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период от 2 до 3 лет), либо до 360 часов обязательных работ, либо до 5 лет принудительных работ с ограничением свободы на срок до 2 лет, либо лишение свободы на срок от 2 до 6 лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до 10 лет⁵.

Политической деятельностью признаётся даже та, что осуществлялась вне пределов Российской Федерации, а также благотворительная и деятельность в области науки. Позитивных кейсов практически нет, за 2020 год можно вспомнить только один: автор доклада представляла интересы дагестанской общественной организации «Мать и дитя» и смогла доказать, что организация не осуществляла политическую деятельность⁶.

Обязательные признаки для признания российской НКО организацией, выполняющей функции инагента, таковы:

- *получение НКО имущества (в том числе денежных средств) от иностранных источников;*

- *участие НКО в политической деятельности на территории Российской Федерации.*

Напомним, что политической деятельностью не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

15 основных видов деятельности инагентов-НКО (так называемая политическая деятельность):

1. публикации в социальных сетях (ВК, Facebook) третьих лиц, а также участников НКО;
2. проведение информационно-просветительских и обучающих мероприятий (семинаров, тренингов, конференций, форумов, круглых столов, дискуссионных площадок, вебинаров, онлайн-бесед);
3. размещение в интернете мнения руководителя организации по разным вопросам, в том числе экспертного заключения (например, в Конституционный суд) или информация о его выступлении на публичном мероприятии;
4. сбор подписей под обращением (разного характера), размещённым на сайте организации;
5. любые комментарии, заявления относительно конфликта на юго-востоке Украины;
6. участие руководства организации в различных экспертно-консультативных советах при министерствах и ведомствах;
7. подготовка докладов в ООН и иных докладов по актуальным проблемам;
8. проведение антикоррупционной экспертизы законопроектов;
9. участие в разработке законопроектов;
10. финансирование деятельности другой некоммерческой организации;
11. издание просветительской и правозащитной литературы, периодики;
12. передача литературы, критикующей власть, в библиотеку и наличие в офисе организации такой литературы;
13. размещение на сайте организации анонсов мероприятий, проводимых другими организациями;
14. проведение в офисе организации мероприятий иными организациями (в том числе политическими);

5 УК РФ, статья 284.1.

6 <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/354690/>

15. деятельность в области профилактики и охраны здоровья⁷ и иные.

Де-факто любая деятельность лиц, прямо или косвенно имеющих отношение к НКО, признавалась непосредственной деятельностью НКО. После принятия поправок в конце 2020 и весной 2021 гг. это было закреплено и де-юре.

Интересный факт: практически во всех случаях, когда НКО признавалась инагентом, за год до включения её в реестр орган юстиции или прокуратуры проводил проверки и не выявлял нарушений действующего законодательства. Однако спустя год или чуть меньше выводы новой проверки были противоположные – устанавливались факты нарушений законодательства, выявлялись признаки НКО-инагента. Что менялось за столь краткий период времени? Как правило, в деятельности НКО – ничего, а в оценках государства – многое.

Согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях»⁸, к политической деятельности не относится деятельность в **13 областях**:

- науки,
- культуры,
- искусства,
- здравоохранения,
- профилактики и охраны здоровья граждан,
- социальной поддержки и защиты граждан,
- защиты материнства и детства,
- социальной поддержки инвалидов,
- пропаганды здорового образа жизни,
- физической культуры и спорта,
- защиты растительного и животного мира,
- благотворительной деятельности,
- деятельности в области содействия

благотворительности и добровольчества.

Это означает, что НКО, действующие исключительно в данных областях, не могут быть признаны иностранными агентами, даже если участвуют (в том числе финансово) в организации и проведении акций, которые направлены на изменение госполитики и формирование общественного мнения и получают на реализацию своих проектов иностранное финансирование⁹.

Социальную значимость работы НКО в данных областях трудно переоценить. Эти организации реализуют социально значимые проекты и не могут действовать не в интересах своей страны: здоровье, охрана животного или растительного мира, спорт и физическая культуры, наука, искусство, культура не имеют границ. Такие проекты реализуются в интересах человечества.

Тем не менее государственные органы признают НКО иностранными агентами даже в тех случаях, если они работают исключительно в рамках областей, которые по закону не могут быть отнесены к политической деятельности. Этот вывод будет проиллюстрирован ниже.

Государство навешивает на граждан и НКО уничижительный ярлык инагента, чтобы уменьшить проявления гражданской инициативы. Это прямой путь к сворачиванию достижений демократического развития: он не позволяет гражданам применять выработанные международной практикой стандарты свободы объединений, а во многих случаях и свободы слова, не позволяет НКО реализовывать возможности, которые предоставляет им международное и российское законодательство. Всё это грозит волной давления и репрессий.

Ликвидация и исключение из реестра

Процедура исключения из реестра инагентов появилась только во второй половине 2015 г.: до

7 Согласно абзацу 3 части 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996г. №7-ФЗ (ред. от 08.03.2015г.) «О некоммерческих организациях», деятельность в области профилактики и охраны здоровья не является политической.

8 Абзац 3 части 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996г. №7-ФЗ (ред. от 08.03.2015г.) «О некоммерческих организациях».

9 Абзац 12 пункта 3.1, абзац 8 пункта 3.3 постановления Конституционного суда Российской Федерации от 08.04.2014г. №10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организаций», части 6 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 (в дальнейшем – постановление КС РФ).

этого организации три года не имели никакой возможности покинуть реестр. Исключение возможно по двум основаниям: ликвидация организации или же прекращение выполнения функций инагента. Минюст определяет, прекратила ли НКО осуществлять деятельность в пользу других государств, и выносит заключение. В среднем процедура исключения из реестра занимает около трёх месяцев.

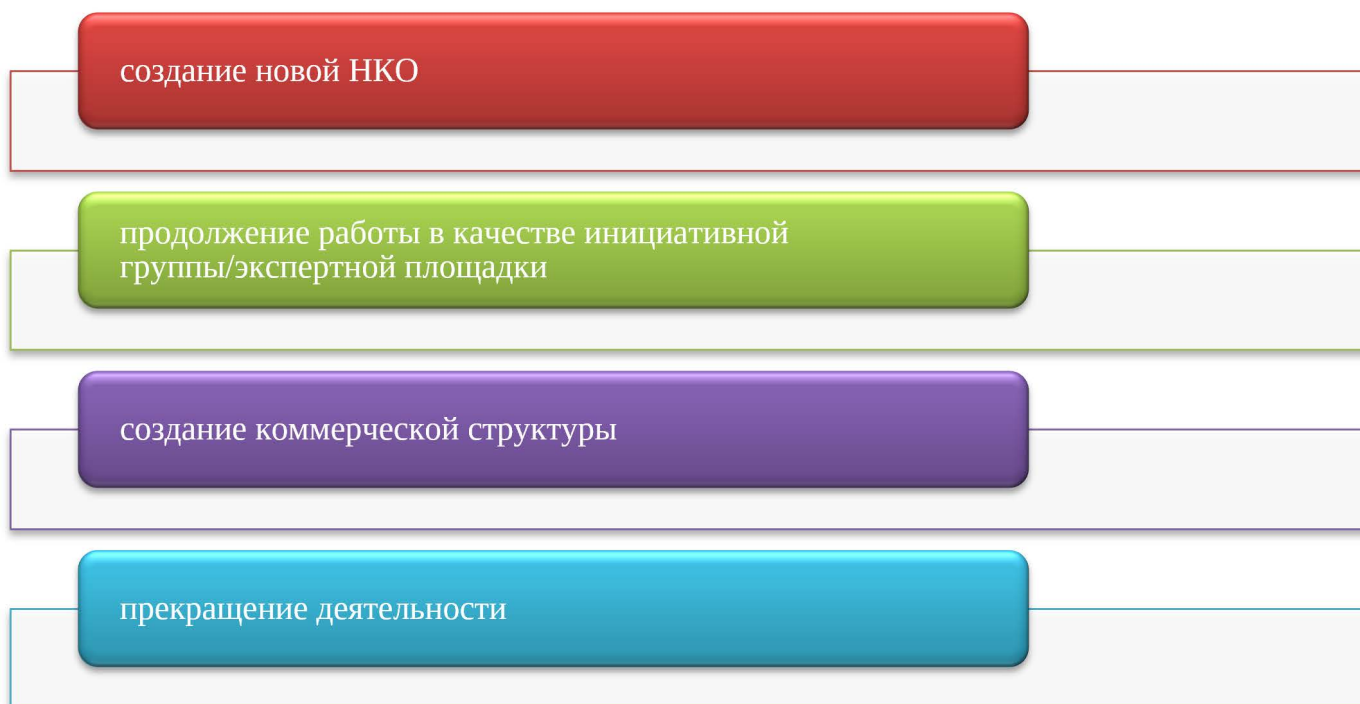
Ликвидация некоммерческой организации является одним из способов избежать штрафов и давления со стороны контролирующих органов:

по этой причине ликвидировано более 50 НКО. Некоторые находятся на этапе ликвидации, кто-то не может полностью ликвидироваться из-за наложенных штрафов.

Что потом?

За время действия законодательства об инагентах российское гражданское общество адаптировалось к нему.

Вот несколько сценариев:



Пять лет назад НКО после признания инагентом часто создавали новую НКО. Однако в отношении этой НКО вскоре инициировалась внеплановая проверка, и организация снова вносилась в реестр.

У ⅓ НКО, продолжающих свою деятельность с ярлыком, структура бюджета существенно не изменилась. Расходы, связанные со статусом инагента (50–250 тысяч рублей), не расцениваются как существенные. Фактов глобального сокращения сотрудников и изменений размера оплаты труда не выявлено.

Около 20% организаций отметили, что штатных сотрудников в НКО не было, а вся деятельность осуществлялась на добровольных началах. Поэтому объявление НКО инагентом никак не повлияло на трудовую деятельность по основному месту работы.

А вот источники финансирования НКО изменились. Более 60% НКО отметили уменьшение размеров иностранного финансирования. Полностью отказались от него 35% НКО, а ещё 5% не получали иностранную поддержку. При этом получатели иностранных грантов отказываться от них не планируют: у НКО, которые полностью отказались от иностранного финансирования, не получилось заменить его внутренними ресурсами.

Ряд правозащитных и научных организаций принципиально не подают заявки на государственное финансирование. Как отметили представители 85% НКО, российское финансирование не было основным в их бюджете. НКО-ИА получали президентские гранты уже со статусом агента. Связи между ограничением доступа к средствам из российских

государственных средств и клеймом инагента не выявлено.

Отношения с целевой аудиторией у большинства НКО после признания их инагентами не изменились – разве что в случаях, когда НКО работала с такими целевыми группами, как студенты или органы власти. При необходимости актив организации объяснял своим благополучателям особенности статуса, снижая таким образом уровень недоверия.

Около 1/3 НКО до внесения в реестр никак не взаимодействовали с чиновниками и не намерены делать этого в будущем. Однако 114 НКО-инагентов до внесения в реестр тесно работали с чиновниками разных уровней, а после внесения в реестр отмечают прекращение большинства контактов и заморозку совместных проектов. В регионах муниципалитеты разрывают или не продлевают договоры аренды помещения НКО из реестра. Эти факты усложняют деятельность НКО, а в ряде случаев делают её невозможной.

Кроме этого, на федеральном уровне отмечается явная стигматизация НКО-ИА. На государственном уровне утверждена программа поддержки НКО – исполнителей общественно полезных услуг, но в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁰ инагент не может быть исполнителем общественно полезных услуг. А ведь деятельность более чем 90% НКО-ИА является, или была таковой до ликвидации, социально ориентированной и общественно полезной¹¹, что также утверждено на законодательном уровне.

1/3 организаций, внесённых в реестр, созданы в период с 1987 г. по 2007 г. Эти НКО заложили основы развития третьего сектора, имеют уникальные наработки, являются основоположниками ряда направлений, разработчиками эффективных методик работы с целевыми аудиториями. Именно эти организации могут предложить качественный и востребованный продукт, но из-за бюрократических барьеров не могут этого сделать.

Последняя инстанция – ЕСПЧ

В марте 2017 года Европейский суд по правам человека коммуницировал первые 49 жалоб на российский закон об иностранных агентах, объединив жалобы от 61 НКО и гражданских активистов в одно дело. Сейчас общее количество жалоб – свыше 100. Российское гражданское общество ждет решения суда.

Иностранные агенты – СМИ

25 ноября 2017 года в России вступил в силу Федеральный закон № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». Более распространённое неофициальное название – закон о СМИ-инагентах. Объясняя появление этого закона, в Госдуме РФ подчёркивали, что его принятие является «ответной мерой» на притеснение российских СМИ в США. Имеется в виду решение американских властей зарегистрировать в качестве иностранных агентов RussiaToday и Sputnik. Москва расценила действия Запада как посягательство на свободу слова, однако в собственных действиях ничего подобного не обнаружила. Напротив, спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко заявила: «Россия будет строго следовать принципам свободы слова в деятельности СМИ, но не ответить на те ограничения, которые были введены в отношении российских СМИ в США – RT и Sputnik, – мы не можем». Пресс-секретарь президента Дмитрий Песков, комментируя события, тоже охарактеризовал новую законодательную инициативу как «зеркальную реакцию».

Однако реакция эта значительно превзошла по размаху действия США. Согласно новому закону, отныне иностранным агентом может быть признано любое средство массовой информации, получающее финансовую помощь от зарубежных государств или организаций. Такие СМИ должны маркироваться как инагенты, а также предоставлять сведения о персональном составе руководства и

10 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/87a16eb8a9431fff64d0d78eb84f86acc003448/

11 http://www.hrrcenter.ru/awstats/NLC_uslugi.pdf

расходовании средств, об аудиторской проверке – аналогично НКО-иноагентам.

Ещё один пункт этого закона предусматривает блокировку интернет-изданий, распространивших информационные материалы иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Многие представители общественности (как в России, так и за рубежом) назвали новый закон репрессивным, нацеленным на препятствование развитию гражданского общества в РФ.

Российские СМИ сдержанно комментировали появление нового закона: большинство изданий вышло с заголовками «Госдума приняла (как вариант «Путин подписал») закон о СМИ – иностранных агентах». Более неформальный заголовок («Закон об иностранных агентах в СМИ. Как он будет работать? Что в нём странного?») позволило себе интернет-издание «Медуза», зарегистрированное в Латвии. 23 апреля 2021 года оно пополнило список.

Юридические нюансы

26 ноября 2017 года «Российская газета» опубликовала закон о статусе инагента для СМИ с некоторыми разъяснениями. В частности, разъяснялось, что порядок признания иноагентов Минюст разработает в кратчайшие сроки (что действительно было сделано). Также Минюст пообещал определиться с порядком маркировки СМИ-инагентов, но после изучения мировой практики и обсуждения с Роскомнадзором. Этот процесс затянулся, до сих пор чёткого понимания, как СМИ должны оповещать о своём статусе, нет. По аналогии с НКО-иноагентами можно маркировать сайты и публикации, но как быть, например, с радиостанцией? Что именно маркировать? Допустим, у радио есть свой портал, но ведь статусом «иностранного агента» принудительно наделяется именно радиостанция. Как один из возможных вариантов Минюст рассматривал идею обязать СМИ периодически повторять в эфире соответствующее сообщение (например, когда произносится название радио). Аналогичная ситуация с телеканалами – на какую видеопродукцию, в каких объёмах, а, главное,

каким образом ставить клеймо инагента, до сих пор неясно.

24 сентября 2020 г. Минюст принял приказ №216 «Об утверждении порядка формирования и ведения реестра иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента», в котором определяется порядок ведения данного реестра.

Первые жертвы

5 декабря 2017 года на сайте Минюста появился список СМИ, попавших в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции инагента. В него вошли:

- «Голос Америки»,
- телеканал «Настоящее время»,
- «Idel.Реалии»,
- «Кавказ.Реалии»,
- «Крым.Реалии»,
- Татаро-башкирская служба «Радио «Свобода» (AzatliqRadiosi),
- «Радио «Свободная Европа/Радио Свобода» (РСЕ/РС),
- «Сибирь. Реалии»,
- проект «Фактограф».

Журналистам СМИ, включенных в реестр, запретили проход в Совет Федерации и Госдуму. Сенатор Андрей Климов, комментируя действия Минюста, заявил, что список инагентов пока дополнять не будут, так как «для этого нет никаких оснований».

Действительно, реестр вообще не пополнялся в 2018 году, а в 2019 в него было включено лишь радио «Север.Реалии». Однако в конце 2020 года в реестр включили семь СМИ (ООО «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», Чешское информационное агентство MEDIUM-ORIENT, Пономарев Лев Александрович, Савицкая Людмила Алексеевна, Маркелов Сергей Евгеньевич, Камалыгин Денис Николаевич, Апахончич Дарья Александровна). 23 апреля 2021 года добавились SIA «MedusaProject» (Латвия) и ООО «Первое антикоррупционное СМИ»¹². 14 мая 2021 года список пополнила НКО Stichting 2 Oktober, владеющая доменным именем VTimes.io.

12 <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/>

Включение в реестр СМИ-агентов физических лиц

Отдельный момент – как в реестр СМИ-агентов попали пять физлиц.

19 декабря 2017 года в Госдуме был зарегистрирован законопроект № 345523-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Новая законодательная инициатива позволила признавать СМИ-агентом физическое лицо. Под журналистом-иноагентом предлагается понимать физическое лицо, если оно получает финансирование от других государств, международных и зарубежных организаций или иностранных граждан и способно распространять информацию массово. Один из авторов законопроекта Пётр Толстой пояснял, что эта норма рассчитана на владельцев СМИ-агентов и связана с тем, что неким ресурсом и порталом за границей может владеть не только юридическое лицо, но и физическое. 12 января 2018 года законопроект был принят в первом чтении, а 9 декабря 2019 года вступил в силу.

Расплывчатость формулировок сильно расширяет круг лиц, попадающих под действие законопроекта: под определение подходят журналисты, сотрудничающие с редакциями газет или сайтов, радиостанций или телеканалов, получивших статус агентов. Согласно закону, на человека, признанного иноагентом, распространяются те же ограничения, что и на СМИ-агентов, в полном объёме.

Действия СМИ, внесенных в реестр агентов

Внесенные в реестр СМИ по-разному исполнили требование Минюста.

На портале «Голоса Америки» появилось сообщение о признании СМИ «выполняющим функции иностранного агента».

Телеканал «Настоящее время» опубликовал подробный материал в форме вопросов/ответов, где оповестил о признании себя иноагентом, разъяснил свою позицию, ознакомил аудиторию с вопросами финансирования и на крайний случай

предложил зрителям скачать своё приложение с защитой от блокировок и подписаться на версии канала в соцсетях.

На сайте «Радио Свободная Европа/Радио Свобода» во исполнение требования закона появилось следующее сообщение: «Министерство юстиции России внесло корпорацию РСЕ/РС и некоторые её проекты в свой реестр зарубежных средств массовой информации, объявленных «иностранными агентами». РСЕ/РС не является «агентом» ни одного из правительств и считает это решение несправедливым и юридически спорным». Аналогичные тексты размещены на порталах проектов РСЕ/РС: «Сибирь. Реалии», «Каказ. Реалии», «Idel.Реалии», «Фактограф», «AzatliqRadiosi».

Медуза¹³ и VTimes подписывают свои материалы так, используя крупный шрифт перед каждой новостью: «Данное сообщение (материал) создано и (или) распространено иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента». VTimes объявило о своем закрытии с 12 июня 2021 года, так как существовать в данном статусе невозможно: СМИ сразу же лишается рекламных контрактов¹⁴.

5 июля 2017 года сайт медиакорпорации «Радио Свободная Европа/Радио Свобода» сообщил, что мировой суд оштрафовал СМИ на 100 тысяч рублей за непредоставление российским властям финансовой информации как иностранный агент. Комментируя на своем сайте решение суда, президент РСЕ/РС Том Кент заявил: «Власти России препятствуют нашей деятельности». СМИ сообщило о неоднократных обращениях к Минюсту с просьбами разъяснить точный порядок заполнения документов, что было необходимым условием их своевременной подачи. Юрист корпорации обратил внимание на то, порядок отчётности для СМИ-агентов вступил в силу уже после истечения установленного законом срока подачи отчёта. Однако суд эти доводы не убедили.

21 декабря 2018-го Роскомнадзор официально заявил о грядущих проверках телеканала BBC WorldNews и сайта Би-би-си на

13 <https://meduza.io/>

14 <https://www.vtimes.io/2021/06/03/pochemu-mi-zakrivaem-vtimes-a5381>

предмет соответствия материалов российскому законодательству. Источники мотивировали своё решение действием иностранного государства, а не вопросами к данным конкретным СМИ. Сам Роскомнадзор отметил, что проверки связаны с вынесением британским регулятором Ofcom решения о нарушении каналом RT правил вещания. А официальный представитель российского МИДа Мария Захарова на странице в Facebook добавила, что Россия не единожды предупреждала британскую сторону о возможном зеркальном ответе. Отметив при этом, что многие корреспонденты Би-би-си добросовестны и профессиональны и их «жаль», однако «грубое вмешательство британского правительства в деятельность российских СМИ (постоянная пропаганда против телеканала RT, попытки дискредитации наших журналистов и т.д.) не оставляет другого выбора». 26 декабря 2018 года на сайте Общественной палаты РФ появилось сообщение о том, что председатель Комиссии ОП РФ по развитию информационного сообщества, СМИ и массовых коммуникаций Александр Малькевич направил в Роскомнадзор письмо с просьбой проверить деятельность СМИ-иностранцев в России. Свой запрос Малькевич объяснил тем, что материалы таких СМИ часто носят пропагандистский характер, а также направлены на подрыв авторитета органов государственной власти и разжигание социальных конфликтов. Вновь прозвучала и тема «зеркального ответа». Малькевич призвал к проведению проверок всех СМИ, входящих в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента в России, с оглашением результатов: «Общество должно знать, какие нарушения они допускают и какое наказание понесли или понесут в самое ближайшее время».

На сегодняшний день закон о СМИ-иностранцах представляет собой очередной инструмент для осуществления серии «зеркальных ответов» на те или иные действия зарубежных стран в отношении России, на санкции, принятые против лиц из «Списка Магницкого» и газопровода «Северный поток– 2». Неудивительно, что никто не проявляет дотошность в определении всех тонкостей функционирования этого закона – вполне достаточно того, что проработан механизм внесения СМИ в соответствующий

реестр. К сожалению, данный инструмент стал эффективным орудием для борьбы с независимыми СМИ, освещающими российскую проблематику.

Иностранные агенты – физические лица и общественные объединения, действующие без регистрации

30 декабря 2020 года был опубликован и вступил в силу Федеральный закон №481 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности»¹⁵. Закон стал правовой основой для создания реестра физических лиц – иностранцев и общественных объединений, действующих без регистрации – иностранцев.

Новые поправки к закону расширили сферу его применения для физических лиц, включив в него правозащитников, журналистов и политических деятелей. Кроме того, поправки затронули и деятельность общественных объединений без регистрации. Основания для признания иностранцем распространяются на предоставление заключений о российских законах, политической ситуации, причем это может быть даже согласие с российской политикой, но если российское правительство считает, что это мнение отвечает интересам иностранной организации или иных лиц, то такое лицо рано или поздно попадёт в один из реестров.

Физлица-иностранцы могут быть приговорены к наказанию до 5 лет тюремного заключения, если не зарегистрировались как таковые или не сообщили о своей деятельности. Поправки сигнализируют о возобновлении репрессий против независимых российских организаций и активных граждан, что, вероятно, приведёт к дополнительному сужению гражданского общества в России и усилению самоцензуры. Нападки правительства на гражданское общество уже отразились на регионах и усилили страх

15 <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300001?index=0&rangeSize=1>

преследования.

Во исполнение норм Федерального закона от 30.12.2020 № 481-ФЗ Минюст России опубликовал проект приказа «О реестре незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента»¹⁶. В проекте приказа речь идёт о порядке и сроках уведомления общественным объединением, функционирующим без приобретения прав юридического лица,¹⁷ о получении (намерении получить) денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников и об участии (намерении участвовать) в политической деятельности на территории

Российской Федерации. Интересный факт: общественное объединение, действующее без регистрации, то есть без образования юридического лица, не может иметь ни печать, ни смету, ни счета, ни денежные средства, поэтому остается открытым вопрос – каким образом власть будет доказывать поступление денежных средств в данные структуры и могут ли личные средства члена данной структуры считаться средствами общественного объединения, действующего без регистрации? На наш взгляд, у данных структур априори нет и не может быть никакого денежного или имущественного оборота.

III. Иные изменения российского законодательства

Образовательная/ просветительская деятельность

1 июня 2021 года вступила в силу новая редакция Федерального закона об образовательной деятельности в Российской Федерации¹⁷, в котором, в частности, впервые даётся определение понятия просветительской деятельности. Согласно пункту 32 статьи 2 указанного закона, под просветительской деятельностью понимается «осуществляемая вне рамок образовательных программ деятельность, направленная на распространение знаний, опыта, формирование умений, навыков, ценностных установок, компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов и затрагивающая отношения, регулируемые федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». В статье 12.2. определено,

что просветительскую деятельность вправе осуществлять физические лица, индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица при соблюдении определенных требований

Требования закона размыты, порядок, условия, формы деятельности и контроль должны будут определяться правительством, которое выпустило проект постановления. Его давно ждали: в российском законодательстве не было разграничения просветительской и образовательной деятельности, меж тем ещё в 2007 году общественные организации закрывали за отсутствие лицензии на просветительскую деятельность, которая никак не была урегулирована законом. Суды просто ставили знак равенства между деятельностью образовательной, требующей лицензии в большинстве случаев, и просветительской.

Что мы можем получить:

- Обязательное наличие договорных отношений между любым лицом и организацией культуры, науки, образования, то есть без договора просветительскую деятельность орга-

16 <https://regulation.gov.ru/projects#npa=113394>

17 Поправки были внесены Федеральным законом от 05.04.2021 N 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”».

низовывать нельзя. Нельзя ею заниматься и в организациях, занимающихся, например, защитой чего-либо или социальной помощью (так как их нельзя отнести к указанному выше перечню).

- Определённые требования к физическим и юридическим лицам, которые планируют осуществлять просветительскую деятельность. Физлицо должно быть совершеннолетним, не иметь судимости как педагог (запрет налагается на все так называемые «политические» статьи), иметь два года стажа в просветительской деятельности или два года опыта занятий общественно значимыми инициативами. Напомню, что во многих случаях общественно значимая деятельность не признаётся судами таковой, а формально утверждённых признаков, характеризующих ее, действующее законодательство не содержит.
- Запрет на осуществление просветительской деятельности инагентами.
- Законопроект касается очень многих: бюти-блогеров, тренеров, инфлюенсеров и пр.

Банковская тайна и полный финансовый контроль

Информация о банковских счетах и операциях некоммерческих организаций будет предоставляться Минюсту России для того, чтобы напрямую контролировать финансово-хозяйственную деятельность – соответствующие поправки подготовлены в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»¹⁸.

Законодатель пошёл дальше, и уже 09 июня 2021 года в третьем чтении были приняты поправки в № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹⁹.

С 1 октября 2021 года под полный финансовый контроль попадают (вне зависимости от сумм):

- получение или расходование НКО денежных средств и (или) иного имущества (кроме ор-

ганизаций органов гос. власти, иных гос. органов, органов управления гос.внебюджетным фондом, гос.корпорацией, гос.компанией, публично-правовой компанией, потребительским кооперативом, гос. (муниципальным) образовательным учреждением, реализующим программы дошкольного, общего образования, товариществом собственников недвижимости, в том числе товариществом собственников жилья, садоводческим и огородническим некоммерческим товариществом, объединением работодателей, торгово-промышленной палатой.;

- получение физическим или юридическим лицом (за исключением кредитной организации), иностранной структурой без образования юридического лица перевода денежных средств, если эти денежные средства поступают от плательщика и (или) обслуживающего плательщика банка с территории иностранного государства или административно-территориальной единицы иностранного государства, обладающей самостоятельной правоспособностью, перечень которых утверждается уполномоченным органом.
- Участие в деятельности нежелательных организаций за пределами России

Указанный выше закон с 1 октября 2021 года вводит запрет на участие в деятельности иностранной или международной неправительственной организации за пределами территории РФ, граждан РФ, лиц без гражданства, постоянно проживающих в РФ, и российских юридических лиц. Это означает, что ни выступать, ни участвовать в программах или мероприятиях данных организаций будет нельзя.

Новым основанием для признания международной или иностранной неправительственной организацией нежелательной организацией в РФ является получение сведений об оказании ими посреднических услуг при проведении операций с денежными средствами и (или) иным имуществом.

18 <https://regulation.gov.ru/projects#npa=112593>

19 <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165650-7>

Выборы и их освещение

В 2021 году в законодательстве появились понятия «кандидат, являющийся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента» и «кандидат, аффилированный с выполняющим функции иностранного агента лицом». Это накладывает особые требования к СМИ, которые освещают тему выборов. Определения этим понятиям даются в [статье 2 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»](#):

Кандидат, являющийся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента – это кандидат, который включён Минюстом в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, и (или) информация о котором включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента.

Кандидат, аффилированный с выполняющим функции иностранного агента лицом – это кандидат, который не является физлицом-инагентом, но в течение двух лет до дня официального опубликования решения о назначении выборов²⁰:

- входил в состав органов НКО, выполняющего функции инагента, являлся его учредителем, членом, участником, руководителем или работником;
- входил в состав органов незарегистрированного общественного объединения, выполняющего функции инагента, являлся его

учредителем, членом, участником или руководителем;

- входил в состав органов управления или являлся учредителем, руководителем, работником иностранного СМИ, выполняющего функции инагента, или другого лица, информация о котором включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции инагента;
- осуществлял политическую деятельность и получал на неё деньги или имущество от НКО-инагента, незарегистрированного общественного объединения или физического лица, выполняющих функции инагента, в том числе через посредников.

Эти нормы вызвали резонанс в медийной среде, поскольку из текста закона неясно, кто именно должен устанавливать указанную выше «аффилированность». Агентство правовой информации отправило запрос в Центризбирком и 28 мая 2021 года получило ответ: «избирательные комиссии направляют в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений, в том числе о наличии статуса кандидата, являющихся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо, статуса кандидата, аффилированного с выполняющим функции иностранного агента лицом»²¹. Если внимательно читать, видно, что наличие аффилированности идёт наравне с фактами недостоверности.

20 Избирательная кампания начинается в день, когда официально публикуется решение о назначении выборов. Время опубликования этого решения меняется в зависимости от масштаба выборов: если выборы федеральные, то решение должно быть опубликовано не ранее чем за 110 дней до дня голосования и не позднее чем за 90 дней; в случае с региональными выборами решение должно быть опубликовано за 90–100 дней до дня голосования; при выборах в органы местного самоуправления – за 80–90 дней.

21 <http://xn----7sbqk8achja.xn--plai/view/2891>

IV. Выводы

Российское гражданское общество научилось выживать, но российское ужесточается слишком быстро. К сожалению, мы до сих пор не получили решения (решений) ЕСПЧ на многочисленные жалобы на нарушения права на свободу ассоциаций в связи с применением института инагентов, хотя первые жалобы были поданы в 2015 году.

Сегодня перед гражданским обществом стоят следующие вызовы:

1. законодательное регулирование общественной деятельности существенно ухудшило положение гражданских активистов, НКО и незарегистрированных объединений;
2. возможности реализации партнёрских проектов или прямого иностранного финансирования деятельности урезаны ввиду появления «института посредника» при передаче денежных средств и иного имущества из иностранных источников²²;
3. фактический запрет или серьёзные трудности для организации образовательных (просветительных) программ при наличии прямого или опосредованного иностранного финансирования;
4. возникновение персональных рисков у руководителей НКО, членов, участников незарегистрированных общественных объединений;
5. адресное применение репрессивного российского законодательства, включая административную ответственность в форме административных арестов и огромных штрафов;
6. цензура и самоцензура, включая ограничение свободы интернета;
7. давление на социальные и сервисные НКО (на примере ВИЧ/СПИД-сервисных НКО);
8. запрет на ведение лекций, мастер-классов и иной образовательной деятельности инагентам, а для всех остальных – правовое регулирование просветительской деятельности;
9. запрет на участие в деятельности иностранной или международной неправительственной организации за пределами территории РФ для граждан РФ, лиц без гражданства, постоянно проживающих в РФ, и российских юридических лиц²³;
10. полный контроль финансовой деятельности инагентов-НКО, а в случаях с физическими лицами и общественными объединениями без регистрации – при поступлении средств или иного имущества из иностранных источников.

²² Посредником при получении денежных средств и (или) иного имущества от иностранного источника признается гражданин Российской Федерации или российское юридическое лицо, которые осуществляют передачу денежных средств и (или) иного имущества от иностранного источника либо уполномоченного им лица российской некоммерческой организации, участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

²³ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165650-7>

Об авторе



Каневская Мария Александровна,
кандидат юридических наук, LL.M, адвокат.

О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.