

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.067-076

М. М. Долгиев\*,  
М. М. Долгиева\*\*

## Физическое лицо — иностранный агент: правовое регулирование

**Аннотация.** Иностранное вмешательство во внутренние политические процессы России практически всегда маскируется под конституционное право граждан на идеологическое многообразие, формируя общественное мнение, провоцируя панику, а также оказывая влияние на отношение общества к государственным органам. Значительно усилилось влияние отдельных физических лиц, формирующих общественное мнение на основе своей узнаваемости и псевдоавторитетности. Масштабное распространение социальных сетей обусловило резкий скачок популярности артистов, музыкантов, общественных деятелей, высказывания которых могут побуждать общество к принятию определенных решений.

Исследование проводится в целях выявления признаков иностранного влияния, а также критериев для отнесения физических лиц к числу иностранных агентов. На основе сравнительного анализа законодательства об иностранных агентах в России и США авторами устанавливаются условия необходимости ограничения конституционных прав граждан в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов.

При подготовке статьи использовались в основном формально-логические методы, в результате чего авторы анализируют социально-правовые явления, которые позволили выявить взаимосвязь активизации иностранного влияния и консолидации отечественного законодательства об иностранных агентах в качестве ответной меры.

Авторы приходят к выводу, что для признания физического лица иностранным агентом по российскому законодательству должно присутствовать одновременно три элемента: наличие иностранного влияния, участие физического лица в политической деятельности и прямое или косвенное влияние на государственные органы или государственную политику. При этом основной проблемой правоприменения является разграничение реальных иностранных агентов и непатриотично настроенных граждан, активно выступающих против политики государства, которые могут использоваться «вслепую». В связи с этим широкое применение положений Закона об иностранных агентах является оправданным, а присвоение статуса иностранного агента подлежит индивидуализации.

**Ключевые слова:** физическое лицо; иностранный агент; иностранное влияние; реестр физических лиц иностранных агентов; закон об иностранных агентах; иностранное финансирование; иностранный принципал.

**Для цитирования:** Долгиев М. М., Долгиева М. М. Физическое лицо — иностранный агент: правовое регулирование // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 8. — С. 67–76. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.067-076.

© Долгиев М. М., Долгиева М. М., 2023

\* Долгиев Магомед Муратбекович, кандидат экономических наук, член Ассоциации юристов России Мясницкая ул., д. 24/1, стр. 1, г. Москва, Россия, 101000  
novator111@mail.ru

\*\* Долгиева Мадина Муссаевна, кандидат юридических наук, советник юстиции, прокурор Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, докторант МГИМО МИД России  
ул. Большая Дмитровка, д. 15а, стр. 1, ГСП-3, г. Москва, Россия, 125993  
novator111@mail.ru

## An Individual as a Foreign Agent: The Legal Regulation

**Magomed M. Dolgiev**, Cand. Sci. (Economics), Member of the Association of Lawyers of Russia  
ul. Myasnitskaya, d. 24/1, str. 1, Moscow, Russia, 101000  
novator111@mail.ru

**Madina M. Dolgieva**, Cand. Sci. (Law), Counsellor of Justice; Prosecutor, Main Criminal Justice  
Department, Prosecutor General's Office of the Russian Federation; Honorary Worker  
of the Prosecutor's Office of the Russian Federation; Doctoral Student, MGIMO University  
of the Ministry of Foreign Affairs of Russia  
ul. Bolshaya Dmitrovka, d. 15a, str. 1, GSP-3, Moscow, Russia, 125993  
novator111@mail.ru

**Abstract.** Foreign interference in Russia's internal political processes is almost always disguised as the constitutional right of citizens to ideological diversity, forming public opinion, provoking panic, as well as influencing the attitude of society towards governmental authorities. The influence of individuals who form public opinion on the basis of their recognition and pseudo-authority has significantly increased. A large-scale spread of social networks has caused a dramatic increase in the popularity of artists, musicians, public figures, whose statements can encourage society to make certain decisions.

The study is conducted in order to identify signs of foreign influence, as well as criteria for classifying individuals as foreign agents. Based on a comparative analysis of the legislation on foreign agents in Russia and the United States, the authors establish the conditions for the need to restrict the constitutional rights of citizens in order to maintain a balance of private and public interests.

In the preparation of the article, formal and logical methods were used, as a result of which the authors analyze socio-legal phenomena that allowed to identify the relationship between increased foreign influence and consolidation of domestic legislation on foreign agents as a response.

The authors come to the conclusion that in order for an individual to be acknowledged as a foreign agent under Russian law, three elements are needed: the presence of foreign influence, the participation of an individual in political activity and direct or indirect influence on state bodies or state policy. At the same time, the main problem of law enforcement is the distinction between real foreign agents and unpatriotic citizens who actively oppose the policy of the state, which can be used «blindly». In this regard, a wide application of the provisions of the Law on Foreign Agents is justified, and the assignment of the status of a foreign agent is subject to individualization.

**Keywords:** natural person; foreign agent; foreign influence; register of natural persons of foreign agents; law on foreign agents; foreign financing; foreign principal.

**Cite as:** Dolgiev MM, Dolgieva MM. Fizicheskoe litso — inostranny agent: pravovoe regulirovanie [An Individual as a Foreign Agent: The Legal Regulation]. *Lex russica*. 2023;76(8):67-76. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.067-076. (In Russ., abstract in Eng.).

Проблематика поиска справедливости присутствует во всех сферах правового регулирования жизни государства, общества и отдельных его членов. Соблюдение баланса интересов участников правоотношений (другими словами — равновесия в процессе взаимодействия сторон<sup>1</sup>) является основной задачей государственной политики. В то же время непосредственным критерием сохранения государственности является устойчивость национальных интересов и контроль над политическими и социологическими процессами в обществе.

В современных условиях тотальной медиа-войны и фактической конфронтации России с западным миром «орудиями» и «средствами» противодействия становятся собственные граждане. События, происходящие в мире после 24 февраля 2022 г., продемонстрировали реальное положение дел в международном пространстве, формальность, а порой даже ничтожность достигнутых договоренностей и абсолютное желание западных стран к дезинтеграции России<sup>2</sup>. Значительно усилилось иностранное вмешательство в информационную

<sup>1</sup> Мальцев В. А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственного правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 5–10.

<sup>2</sup> Долгиева М. М., Долгиев М. М. Двойные стандарты Совета Европы // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 5. С. 108–112.

сферу жизни общества не только со стороны различных заинтересованных средств массовой информации, к которым может быть критическое отношение у граждан, но также и отдельных физических лиц, формирующих общественное мнение на основе своей узнаваемости и псевдаавторитетности. Масштабное распространение социальных сетей обусловило резкий скачок популярности таких лиц (артистов, музыкантов, общественных деятелей), высказывания которых могут побуждать общество к принятию определенных решений и формировать соответствующее общественное мнение. Такое неконтролируемое влияние на политические процессы остро ставит вопрос о защите государственного интереса в ущерб интересов этих граждан, выступающих против собственного государства. Принцип соразмерности при этом основывается на элементах «моральной» и «социальной» ответственности субъектов, пользующихся безусловными гражданскими правами, перед обществом и государством.

Указанным лицам в Российской Федерации с недавнего времени активно присваивается статус иностранных агентов, которые включаются в соответствующий реестр уполномоченным органом (Министерством юстиции).

Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»<sup>3</sup> (далее — Закон об иностранных агентах) в ч. 1 ст. 1 называет иностранными агентами не только юридических, но и физических лиц, получающих поддержку и (или) находящихся под иностранным влиянием в иных формах. Это не означает, что любое абстрактное заявление известного гражданина, содержащее критику органов государственной власти, автоматически вовлекает его в правоотношения, основанные на Законе об иностранных агентах, а неоднократное невыполнение им требований, предъявляемых к иностранным агентам, сразу же делает его субъектом уголовной ответственности за неисполнение соответствующего законодательства (ст. 330.1 Уголовного кодекса РФ).

Уровень общественной опасности как личности иностранного агента, так и его деятельности, будучи одним из критериев дифференциации уголовной ответственности, является одинаково высоким. Факторы, определяющие

повышенную общественную опасность правонарушения, заключаются в том, что манипулирование общественным мнением носит не явный характер, а практически всегда прикрывается целью защиты определенных «демократических ценностей» или прав. В связи с этим такая нелегальная деятельность не сразу попадает в поле зрения правоохранительных органов и к моменту реагирования со стороны государства результаты деятельности иностранных агентов оседают в обществе, порождая непредсказуемые негативные последствия.

Таким образом, криминализация указанных деяний была продиктована угрозами национальной безопасности, суверенитету государства, а также необходимостью соблюдения интересов общества в целом и каждого гражданина в отдельности, гарантируемых законодательством России.

Обязательным признаком для признания лица иностранным агентом является ведение им политической деятельности в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование органов публичной власти, их решения и действия.

Закон об иностранных агентах является первым специальным законом, регулирующим правовой статус физических лиц — иностранных агентов, то есть лиц, находящихся под иностранным влиянием. При этом статус иностранного агента может быть присвоен не только гражданам Российской Федерации, но и любым другим лицам, чья политическая деятельность подрывает основы установленного правопорядка. Осуществление указанной деятельности и ранее признавалось незаконным, однако правовые положения не были консолидированными.

Стоит отметить, что российский Закон об иностранных агентах основан в первую очередь на аналогичном нормативном правовом акте США — Законе о регистрации иностранных агентов (Foreign Agents Registration Act, FARA) от 1938 г.<sup>4</sup> В настоящее время данный закон содержит определение «иностранного принципа», к которым в широком смысле относятся любые иностранные правительственные учреждения, политические организации, предприятия, некоммерческие организации, государственные предприятия и даже частные лица<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5222.

<sup>4</sup> An Informational Resource in a New Era of Foreign Agents Registration Act Enforcement // URL: <https://www.fara.us/> (дата обращения: 22.12.2022).

«Агентом» при этом является физическое или юридическое лицо, которое действует на территории Соединенных Штатов по приказу, просьбе, указанию иностранного принципала или под его контролем<sup>6</sup>. Гражданин США, проживающий там же, не может являться иностранным принципалом. Кроме того, для признания агентом физическое или юридическое лицо также должно заниматься деятельностью, подлежащей регистрации, а именно заниматься политической деятельностью, чтобы «каким-либо образом повлиять на любое учреждение или должностное лицо правительства Соединенных Штатов или любую часть общественности в Соединенных Штатах», предоставлять определенные услуги по связям с общественностью (например, являться политическим консультантом), запрашивать, собирать, распределять деньги или другие ценные вещи, представлять интересы перед любым агентством или должностным лицом правительства США<sup>7</sup>. Соответственно, за нарушение правил регистрации предусматривается уголовная, гражданская и административная ответственность — в зависимости от умысла лица. Целенаправленное осознанное сокрытие сведений или ложные заявления об иностранном влиянии влекут за собой наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет и штрафа в размере до 10 000 долл. США<sup>8</sup> (в общей сложности было инициировано 46 уголовных дел за всю историю действия закона<sup>9</sup>). Гражданские и административные иски о принудительном исполнении закона возможны при наличии «достаточных доказательств существенного нарушения». При этом в случае исполнения требований о регистрации никаких санкций на нарушителей не налагается (известно о 18 гражданских судебных делах с 1938 г.<sup>10</sup>). Таким образом, можно констатировать, что основоположником в области законодательства об иностранных агентах являются именно США.

Вместе с тем попытки к принятию аналогичных законов в других странах находят резкую критику администрации Соединенных Штатов Америки, даже если текст американского закона копируется дословно, что было явно продемонстрировано по отношению к Грузии во время протестов в начале 2023 г.<sup>11</sup>

Как справедливо отмечается Р. А. Курбановым и К. И. Налетовым, Закон о регистрации иностранных агентов содержит намного более строгие правила функционирования таковых на территории США и более серьезную ответственность за невыполнение его требований по сравнению с нормами российского законодательства<sup>12</sup>, при этом по аналогии с США новый Закон РФ об иностранных агентах включает положения о признании физического лица иностранным агентом, в том числе за распространение мнений о государственной политике и формирование общественно-политических взглядов и убеждений (п. 4, 5 ч. 5 ст. 4).

Обязательным условием наступления последствий, указанных в Законе об иностранных агентах, будет наличие иностранного влияния, определение которого также содержится в законе, при этом ранее законодательство о признании некоммерческой организации иностранным агентом применялось только в случаях доказанности одного лишь факта иностранного финансирования. Общим требованием к применению законодательства об иностранных агентах до и после принятия нового закона является критерий осуществления политической деятельности. Для сравнения: в США такая ответственность наступает за «действия по приказу, просьбе, под руководством, контролем иностранного принципала или лица, чья деятельность прямо или косвенно контролируется, направляется, финансируется или субсидируется иностранным принципалом», то есть агент занимается в Соединенных Штатах политиче-

<sup>5</sup> 22 U. S. Code § 611 (b) // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>6</sup> 22 U. S. Code § 611 (c) // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>7</sup> 22 U. S. Code § 611 (o) // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>8</sup> 22 U. S. Code § 618 (a) // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>9</sup> Criminal Enforcement FARA // URL: <https://www.fara.us/resources-criminal> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>10</sup> Civil Enforcement FARA // URL: <https://www.fara.us/resources-civil> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>11</sup> США против закона об иноагентах в Грузии, даже если он переведен слово в слово с американского закона — посол Келли Дегнан // Sputnik. Ближнее зарубежье. URL: <https://t.me/sputniklive/56345> (дата обращения: 01.04.2023).

<sup>12</sup> Курбанов Р. А., Налетов К. И. Статус иностранных агентов в России, США и Австралии: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 5. С. 5–15.



ской деятельностью в интересах иностранного принципала.

Российский термин «иностранное влияние», содержащийся в Законе об иностранных агентах, значительно более комплексный, характеризует политическую деятельность в интересах иностранных источников (ст. 3 Закона) в ущерб национальным интересам. Несмотря на то что в законе отсутствует определение национальных интересов, к таковым, согласно Указу Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», в том числе относятся: поддержание согласия в стране, укрепление законности, защита конституционного строя, суверенитета, укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей<sup>13</sup>.

Длительное время на территории Российской Федерации функционировали организации и общественные объединения, получающие финансирование из-за рубежа и публично выступавшие против интересов российского общества и государственности. При этом нормотворчество в сфере регулирования деятельности иностранных агентов открыто критиковалось официальными международными организациями, в частности Европейской комиссией за демократию через право, известной как Венецианская комиссия<sup>14</sup>, и указывалось, что расширение определения «иностранных агентов» нарушает принцип соразмерности и необходимости в демократическом обществе, а потому распространение данного определения на более широкий круг лиц недопустимо<sup>15</sup>.

Также стоит отметить, что толкование официальными европейскими организациями норм национального российского законодательства в нарушение интересов Российской

Федерации не было направлено на упорядочение правоприменительной деятельности на международном и национальном уровнях вопреки собственным принципам<sup>16</sup>, а имело целью дискредитацию имеющегося законодательства и недопущение принятия нового в указанной области. Однако, как показала практика, выход Российской Федерации из Совета Европы был единственно верным решением, что позволило «освободить» национальное законодательство России от необходимости консолидации с европейским законодательством и мнениями Европейской Комиссии о том, какие государственные интересы подлежат защите, а какие нет<sup>17</sup>.

Основной претензией ряда отечественных публицистов к Закону об иностранных агентах в контексте п. 2 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>18</sup> является вмешательство государства в частную жизнь, в данном случае физических лиц, и такое вмешательство якобы не соразмерно защищаемому интересу, не является справедливым и выходит за пределы дозволенного при соблюдении баланса частных и публичных интересов<sup>19</sup>.

Между тем в 2014 г. Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о соответствии положениям Конституции Российской Федерации законодательства об иностранных агентах, указал, что права граждан не являются абсолютными и могут быть ограничены законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, с целью достижения на основе баланса частных и публичных начал конституционно значимых целей<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

<sup>14</sup> The European Commission for Democracy through Law — the Venice Commission // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)027-e) (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>15</sup> Бирюков П. Н. Венецианская комиссия и Россия: оценка законодательства об иностранных агентах // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2021. Т. 8. № 4. С. 26–31.

<sup>16</sup> Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 5–14.

<sup>17</sup> Долгиева М. М., Долгиев М. М. Указ. соч.

<sup>18</sup> The European Convention on Human Rights // URL: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>19</sup> Коновалов А. Закон об иностранных агентах — физлицах и права человека // URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/zakon-ob-inostrannykh-agentakh-fizlitsakh-i-prava-cheloveka/> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>20</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона “О некоммерческих ор-

Признание иностранным агентом в первую очередь предполагает, что любые материалы, распространяемые таким субъектом, должны сопровождаться соответствующей маркировкой, для понимания того, что имеются основания считать мнение данного субъекта противоречащим национальным интересам государства<sup>21</sup>. Ключевым обоснованием такой необходимости является право общества знать правду о том, кто и в каких целях влияет на решения, принимаемые государством.

Таким образом, объектом безусловной охраны Закона об иностранных агентах являются национальные интересы Российской Федерации.

Признание конкретных российских физических лиц иностранными агентами предполагает их вовлеченность в систему правоотношений, связанных не только с получением иностранных денежных средств или имущества, но и наличием иного иностранного влияния. В качестве ориентира при оценке статуса иностранного агента определяющими являются факты, указывающие на то, что «одна сторона работает на другую». При этом закон в данной части конкретики не содержит, что позволяет авторам высказать предположение о том, что к доказательствам иностранного влияния можно отнести:

1. Полное или частичное финансирование деятельности физического лица, в том числе гранты, благотворительные взносы и акции, обучение и повышение квалификации и т.д.

2. Оказание организационно-методической, научно-технической и иной помощи, в том числе помощи в получении иностранного гражданства, вида на жительство, места работы за границей.

3. Оказание воздействия на физическое лицо любыми способами в целях достижения *определенного иностранного интереса* вопреки интересам Российской Федерации.

И если с целенаправленным сбором сведений в области военной, военно-технической деятельности России, которые при их получении могут быть использованы против безопасности государства, вопросов не возникает, то определение политической деятельности требует научного толкования, так как и ранее в законодательстве об иностранных агентах данное определение считалось размытым и довольно широким, в связи с чем также необходимы и официальные разъяснения, что считать «влиянием», «воздействием» и «помощью».

Политическая деятельность — это осознанная целенаправленная деятельность, всегда связанная с «завоеванием, удержанием и использованием государственной власти»<sup>22</sup>, формы проявления активности в сфере таких интересов, которые способны конструктивно изменить отношение общества к государству, его органам и решениям, а также направлениям его внешних и внутренних процессов. Поэтому если физическое лицо проводит публичные мероприятия, акции и исследования, высказывая свое мнение, стремится повлиять на решения органов власти вне зависимости от преследуемых целей, изменить направление политики государства вопреки национальным интересам или конституционным ценностям, то такая деятельность может считаться политической. Безусловно, одного факта осуществления политической деятельности без участия иностранного источника недостаточно для возникновения анализируемых в данной статье правоотношений, поскольку политическая деятельность, хотя и оказывающая воздействие на принятие государственными органами решений и проводимую государственную политику, но при этом осуществляемая в целях «ложного патриотизма»<sup>23</sup> или критики государственной политики, не является предметом Закона об иностранных агентах. Именно сопоставление всех указанных

ганизациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкечева» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Нечкин А. В., Истомин М. А. Теоретико-правовые основы борьбы с манипулированием массовым сознанием в сети «Интернет» на примере Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 90–104.

<sup>22</sup> Большая советская энциклопедия: [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1969–1978. Т. 20. С. 639.

<sup>23</sup> Очерки по стилистике русского языка / под ред. проф. К. И. Былинского. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1959. С. 113.

выше признаков является поводом для внесения определенного физического лица в реестр иностранных агентов. При этом рассматриваемая политическая деятельность в интересах иностранного источника может иметь как системный, так и имманентный характер.

В этой связи стоит обратиться к судебной практике США. Так, например, Апелляционный Суд США в деле по иску Генерального прокурора Соединенных Штатов против Irish People Inc<sup>24</sup> выразил мнение о том, что должно быть доказано две взаимосвязи:

- 1) что иностранный агент действует по приказу, просьбе, под руководством или контролем иностранного принципала, для или в его интересах;
- 2) что деятельность иностранного агента прямо или косвенно контролируется, направляется, финансируется или субсидируется полностью или в значительной части иностранным принципалом.

При этом суд указал, что необходимо учитывать точные формулировки, указанные в законе, для определения факта, когда человек считается *агентом* иностранного принципала, а когда он считается *посредником* иностранного принципала. Любое лицо, которое действует «по приказу, просьбе, под руководством или контролем иностранного принципала» или его посредника, может быть агентом, но посредником является лицо, «деятельность которого прямо или косвенно контролируется, направляется, финансируется или субсидируется полностью или в значительной части иностранным принципалом» (22 U.S.C. Разд. 611 (с) (1))<sup>25</sup>. То есть, помимо двух установленных субъектов правоотношений — агента и принципала, в законе и в судебной практике США присутствует понятие посредника иностранного принципала, который не является агентом. Кроме того, суд указал, что существенная финансовая поддержка и совпадение политических точек зрения не служит безусловным доказательством присутствия предмета отношений «иностраный принципал — иностранный агент», следовательно, данный факт требует более весомых доказательств. Таким образом, зарегистрированный агент в соответствии с законодательством США часто также ошибочно квалифицируется

как посредник для иностранного принципала, не являясь таковым.

Российское законодательство не определяет разницы между иностранным источником и его посредником, объединив эти понятия в термин «иностранное влияние», что, на наш взгляд, является более логичным, поскольку доказанность иностранного влияния в контексте действующих норм закона об иностранных агентах не требует установления конкретного иностранного источника (иностранного физического или юридического лица, конкретного иностранного правительства и т.д.), а определяющим является его наличие как такового. При всей очевидности иностранного влияния финансирование может быть завуалировано, а указания не всегда поступают в письменном виде.

Таким образом, для признания физического лица иностранным агентом по российскому законодательству должно присутствовать одновременно три элемента:

- наличие иностранного влияния в вышеперечисленных авторами вариантах;
- участие физического лица в политической деятельности (публичные выступления, содержащие призывы к принятию, изменению или отмене государственных решений, проведению митингов, демонстраций, пикетирования; выдвижение законодательных инициатив вопреки государственной политике; проведение политических акций и протестов вопреки принятым решениям);
- прямое или косвенное влияние на государственные органы или государственную политику (распространение оценок принимаемых решений и проводимой политики с основной целью — оказать непосредственное воздействие на формирование общественного мнения, в том числе с использованием собственной узнаваемости, авторитета, общественного резонанса и привлечения внимания государственных органов и общества к своим высказываниям).

Отсутствие хотя бы одного из указанных признаков исключает отнесение физического лица к иностранным агентам.

Требования российского законодателя, устанавливающего обязанность физических

<sup>24</sup> Апелляция окружного суда Соединенных Штатов по округу Колумбия (гражданский иск № 76-01518) // URL: <https://openjurist.org/796/f2d/520/attorney-general-of-united-states-v-irish-people-inc> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>25</sup> 22 U. S. Code § 611 (c) // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> (дата обращения: 22.12.2022).

лиц — иностранных агентов подавать заявления о включении в реестр иностранных агентов, не являются дискриминационными в том случае, если иностранным агентом признается гражданин Российской Федерации, поскольку обеспечение информационной, а также имущественной прозрачности деятельности лица, намеревающегося влиять на принимаемые государственными органами политические и иные решения, не ограничивается соблюдением только частных интересов этого лица, а затрагивают общественно-правовые интересы как часть государственных интересов, являющихся системообразующими.

Существующие требования к прозрачности деятельности политических субъектов как в России, так и во всем мире основаны на обязанности государства обеспечить информирование о любой материальной или иной денежной заинтересованности лиц, оказывающих воздействие на формирование определенного общественного мнения. При этом государством не запрещается деятельность иностранных агентов, вопреки мнению критиков закона, и не нарушаются их конституционные права на идеологическое многообразие, а наоборот, обязанность уведомления соответствующего органа о наличии иностранного влияния согласовывается с положениями Конституции Российской Федерации о признании суверенной государственности России.

Стоит отметить для сравнения, что Министерство юстиции США в мае 2022 г. обратилось в суд с требованием обязать американского бизнесмена Стивена А. Винна зарегистрироваться в соответствии с Законом о регистрации иностранных агентов, который, по мнению прокурора, лоббировал интересы президента Трампа и бывших должностных лиц администрации по просьбе Китайской Народной Республики. В обоснование заявленного иска прокурором было указано, что «в тех случаях, когда иностранное правительство использует американца в качестве своего агента, чтобы влиять на политические решения в Соединенных Штатах, закон дает американскому народу право знать об этом»<sup>26</sup>. Собственно, такое же

право должно существовать и у народа Российской Федерации. При этом стоит отметить, что решение о признании физического лица иностранным агентом может быть им обжаловано в суде, по аналогии с США, и на процедуру обжалования такого решения распространяются все предусмотренные процессуальным законом положения, в том числе и обязанность доказать обоснованность принятого решения.

Вместе с тем критика решений государственных органов, вызывающая негативное восприятие государственной политики, основанная на личном мнении физического лица, хотя и направленная на формирование общественного мнения, при отсутствии иностранного влияния исключает применение к нему положений Закона об иностранных агентах (ст. 13 Конституции РФ).

В этой связи основной проблемой применения данного Закона является разграничение реальных иностранных агентов и непатриотично настроенных граждан Российской Федерации, не получающих иностранного финансирования и не находящихся под иностранным влиянием, однако активно выступающих против политики государства. В общей массе общественных настроений такие граждане могут использоваться «вслепую», а с учетом жесткой борьбы государства с иностранным влиянием нельзя исключать ошибочных решений.

Единый реестр иностранных агентов на конец 2022 г. содержал свыше 200 физических лиц, признанных таковыми на основании решений Министерства юстиции РФ<sup>27</sup>. При этом каждое такое решение оглашалось по факту его принятия. Законом не требуется предоставление общественности мотивировки принятого решения и доказательств, на основании которых оно было принято.

Стоит согласиться с мнением О. В. Романовской о том, что понятие «иностранный агент» несет в себе все негативные характеристики, которые сформировались в советскую эпоху по аналогии с «иностранным шпионом»<sup>28</sup>. Поэтому такая стигматизация должна иметь под собой все законные основания. Вместе с тем в фактически военное время представляется

<sup>26</sup> Justice Department Sues to Compel a U. S. Businessperson to Register Under the Foreign Agents Registration Act // URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-compel-us-businessperson-register-under-foreign-agents-registration> (дата обращения: 22.12.2022).

<sup>27</sup> Единый реестр иностранных агентов // URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/reestr-inostrannyih-agentov-01-12-2022.pdf> (дата обращения: 04.03.2023).

<sup>28</sup> Романовская О. В. Правовой статус иностранного агента // Гражданин и право. 2020. № 1. С. 36–48.



оправданным ограничение конституционных прав граждан, дестабилизирующих своей политической деятельностью умышленно или по незнанию социальные взаимоотношения внутри страны.

Активная, а в некоторых случаях агрессивно настроенная, оскорбительная позиция ряда лиц по отношению к государственным органам и решениям, принимаемым ими, нередко основана на их внутреннем убеждении. Иностранное влияние в данном случае может быть не прямым, а косвенным и выражаться в виде совпадения политических взглядов физического лица с политикой иностранных государств при отсутствии финансирования. Данное обстоятельство не признавалось бы существенным, если бы гражданин Российской Федерации не участвовал в формировании общественного мнения. Отсутствие третьего обязательного элемента — иностранного финансирования — в данном случае не позволяет в полной мере применять положения Закона об иностранных агентах, вместе с тем и не позволяет игнорировать такую политическую деятельность.

В сложный период принятие решений не может растягиваться во времени, а потому в вопросах признания физического лица иностранным агентом, на наш взгляд, первоопределяющим является факт его политической деятельности вопреки национальным интересам страны. При этом изначальное псевдо-иностранное влияние может проявляться как в бескорыстных мотивах, так и в заблуждениях

относительно политики собственного государства. Однако необходимо понимать, что любая политическая деятельность, посягающая на основы конституционного строя, формирующая негативное восприятие государственной политики, предполагает адекватную реакцию со стороны политического руководства страны. В связи с этим полагаем, что в настоящее время широкое применение Закона об иностранных агентах является оправданным, а положения об одновременном наличии всех трех признаков: участия в политической деятельности, наличия иностранного влияния и иностранного финансирования, подлежат индивидуализации.

Таким образом, новый Закон об иностранных агентах является актуальным консолидированным нормативным правовым актом, позволяющим обеспечить фундаментальные основы политической деятельности в государстве: транспарентность, законность и гласность всех ее субъектов. Ограничение конституционных прав граждан на этапе политического взаимодействия оправдано противодействием посягательствам на национальные интересы страны и сохранением государственности. Именно применением указанного Закона обеспечивается соблюдение баланса частных и публичных интересов, и в случае установления дополнительных обязанностей для физических лиц при признании их иностранными агентами гарантом соблюдения такого баланса будет выступать правосудие.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Долгиева М. М., Долгиев М. М. Двойные стандарты Совета Европы // Вестник Московского университета МВД России. — 2022. — № 5. — С. 108–112.
2. Бирюков П. Н. Венецианская комиссия и Россия: оценка законодательства об иностранных агентах // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. — 2021. — Т. 8, № 4. — С. 26–31.
3. Большая советская энциклопедия: [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М.: Советская энциклопедия, 1969–1978.
4. Коновалов А. Закон об иностранных агентах — физлицах и права человека // URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/zakon-ob-inostrannykh-agentakh-fizlitsakh-i-prava-cheloveka/>.
5. Курбанов Р. А., Налетов К. И. Статус иностранных агентов в России, США и Австралии: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2021. — Т. 17. — № 5. — С. 5–15.
6. Мальцев В. А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственного-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 18. — С. 5–10.
7. Нечкин А. В., Истомин М. А. Теоретико-правовые основы борьбы с манипулированием массовым сознанием в сети «Интернет» на примере Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 1. — С. 90–104.

8. Очерки по стилистике русского языка / под ред. проф. К. И. Былинского. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1959. — 168 с.
9. Романовская О. В. Правовой статус иностранного агента // Гражданин и право. — 2020. — № 1. — С. 36–48.
10. Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. — 2016. — № 8. — С. 5–14.

Материал поступил в редакцию 16 апреля 2023 г.

## REFERENCES

1. Dolgieva MM, Dolgiev MM. Dvoynye standarty Soveta Evropy [Double standards of the Council of Europe]. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2022;5:108-112. (In Russ.).
2. Biryukov PN. Venetsianskaya komissiya i Rossiya: otsenka zakonodatelstva ob inostrannykh agentakh [Venice Commission and Russia: Assessment of Legislation on Foreign Agents]. *Bulletin of the Law Faculty of the Southern Federal University*. 2021;8(1):26-31. (In Russ.).
3. Prokhorov AM (ed.). Bolshaya sovetskaya entsiklopediya [The Great Soviet Encyclopedia]. In 30 vols. 3rd ed. Moscow: Soviet Encyclopedia Publ.; 1969–1978. (In Russ.).
4. Konovalov A. Zakon ob inostrannykh agentakh — fizlitsakh i prava cheloveka [The Law on Foreign Agents — individuals and human rights]. Available at: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/zakon-ob-inostrannykh-agentakh-fizlitsakh-i-prava-cheloveka/>. (In Russ.).
5. Kurbanov RA, Naletov KI. Status inostrannykh agentov v Rossii, SShA i Avstralii: sravnitelno-pravovoe issledovanie [The status of foreign agents in Russia, the USA and Australia: Comparative legal research]. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence*. 2021;17(5):5-15. (In Russ.).
6. Maltsev VA. Balans interesov v sfere obespecheniya bezopasnosti: ponyatie i mekhanizm gosudarstvenno-pravovogo regulirovaniya [Balance of interests in the field of security: the concept and mechanism of state-legal regulation]. *Constitutional and Municipal Law*. 2007;18:5-10. (In Russ.).
7. Nechkin AV, Istomin MA. Teoretiko-pravovye osnovy borby s manipulirovaniem massovym soznaniem v seti «Internet» na primere Rossiyskoy Federatsii [Theoretical and Legal Foundations of the Fight against Mass Consciousness Manipulation in the Internet on the Example of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;1:90-104. (In Russ.).
8. Bylinskiy KI (ed.). Ocherki po stilistike russkogo yazyka [Essays on the stylistics of the Russian language]. Moscow: Moscow University Publishing House; 1959. (In Russ.).
9. Romanovskaya OV. Pravovoy status inostrannogo agenta [The legal status of a foreign agent]. *Citizen and Law*. 2020;1:36-48(In Russ.).
10. Khabrieva TYa. Venetsianskaya komissiya kak subekt tolkovaniya natsionalnogo prava [The Venice Commission as a subject of interpretation of national law]. *Journal of Russian Law*. 2016;8:5-14. (In Russ.).