

О.А. Кожевников, А.В. Нечкин

## НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ – ИНОСТРАННЫЕ АГЕНТЫ: ОПЫТ РОССИИ И ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ СНГ

Анализируются существующие механизмы контроля за получением неправительственными некоммерческими организациями, функционирующими на территории отдельных государств СНГ в том или ином качестве, финансирования из иностранных источников. Особое внимание уделяется анализу новейшего российского законодательства в данной сфере, предполагающего установление, по мнению авторов, уже целого правового института – «иностранный агент», нормы которого не лишены недостатков, меры по устранению которых также предлагаются авторами статьи.

**Ключевые слова:** неправительственная некоммерческая организация; некоммерческая организация; НКО; некоммерческая организация – иностранный агент; страны СНГ; Содружество Независимых Государств; право на объединение

Каждое государство, объявляя себя суверенным, стремится любыми доступными способами в рамках норм международного и национального права защитить свой суверенитет от какого-либо влияния со стороны других государств, потому как в противном случае оно рискует лишиться той или иной части своих суверенных прав, что ведет к изменению его правового статуса. В конечном итоге изменяется место и влияние данного государства на политическую карту мира.

Практика последнего десятилетия показала, что государства могут вмешиваться в дела друг друга с помощью мер прямого воздействия (военное вторжение, экономические санкции и т.д.), а также при помощи мер косвенного воздействия, при этом совокупность мер такого косвенного воздействия в современной политологической литературе довольно часто именуется общим понятием – «мягкая сила» [1–4].

Согласно положениям п. 9 Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», использование для решения внешнеполитических задач инструментов «мягкой силы», прежде всего возможностей гражданского общества, информационно-коммуникационных, гуманитарных и других методов и технологий, в дополнение к традиционным дипломатическим методам является неотъемлемой составляющей современной международной политики. С учетом инструментов «мягкой силы» в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 20 февраля 2019 г. были сформулированы приоритеты внешней политики Российской Федерации – «это укрепление доверия, борьба с общими для всего мира угрозами, расширение сотрудничества в экономике, торговле, образовании, культуре, науке и технологиях, снятие барьеров для общения между людьми».

В научной литературе концепт «мягкой силы» преимущественно рассматривается как связанный с формированием образа привлекательности государства-актора на территории государства-объекта отработки технологий «мягкой силы» [3. С. 99]. Основоположник концепции «мягкой силы» американский политолог Джозеф Най в своих исследованиях впервые обосновал понятие «мягкой силы» в конце XX в. – со-

держание которого трансформировалось в диалектике развития исследований от способности «заставлять другого хотеть того же, чего хочешь ты» до «способности добиваться результатов путём убеждения и притяжения, а не принуждения или оплаты» [5. С. 85].

По мнению другого исследователя – И.В. Понкина, суть концепта «мягкой силы» в современных реалиях на практике «состоит в задействовании инструментариев в целях минимизации рисков непосредственно своих прямых военных столкновений с государствами-объектами и минимизации финансовых затрат на создание условий и возможностей у государства-актора высказывать военные и политические угрозы и принуждения, а также на подкуп элит или финансирование «колонн» и «групп» влияния в государствах-объектах, но при этом достижение результативности в достижении некоторых внешнеполитических и внешнеэкономических целей, во всяком случае, не ниже, чем при задействовании указанных выше «традиционных» инструментариев деструктивного давления на государство-объект [3. С. 99].

В последнее время в научной среде присутствует устойчивое мнение о том, что неправительственные некоммерческие организации представляют собой один из инструментов «мягкой силы», а распространение социально-гуманитарного контекста является одной из наиболее популярных сфер их деятельности. С одной стороны, некоммерческие организации являются важной составляющей гражданского общества, с другой стороны, их деятельность представляет собой один из способов «мягкого влияния». Если некоммерческая организация, работающая в государстве, финансируется из-за рубежа, то с помощью нее можно навязать и «протолкнуть» решения невыгодные для данного государства.

Говоря о некоммерческих организациях как об инструменте мягкой силы, необходимо отметить, что авторы отдельных исследований выделяют два направления позиционирования данного института гражданского общества в государстве: 1) некоммерческие организации, работающие во благо данного государства; 2) некоммерческие организации, работающие с целью удовлетворения потребностей другого государства<sup>1</sup>.

В первом случае необходимо говорить о некоммерческих организациях как о составляющей гражд-

данского общества, которая занимается достижением социальных, благотворительных и культурных благ данного общества. Они могут играть ключевую роль в защите прав человека, человеческого достоинства и гуманитарного прогресса. Некоммерческие организации могут работать в различных сферах: политика, здравоохранение, образование, культура, экономика. Достигая успеха в этих сферах, эти организации помогают государству наращивать свою привлекательность за рубежом.

Во втором случае речь идет о некоммерческих организациях, хотя и действующих на территории государства, но основной целью которых является удовлетворение интересов другого государства, при наличии эффективных механизмов контроля со стороны последнего. Именно о состоянии правового регулирования указанного вида некоммерческих организаций и хотелось бы остановиться подробнее.

В реалиях современной России, а также абсолютного большинства государств СНГ, по уровню экономического развития и уровню жизни населения, заметно отстающим от большинства экономически развитых западных государств, наиболее эффективным механизмом поддержки деятельности некоммерческих организаций выступает их прямое финансирование от государственных структур. Именно поэтому самой распространенной мерой, предпринимаемой властями отдельных государств, входящих в СНГ, в целях защиты своего суверенитета, является введение контроля за получением неправительственными некоммерческими организациями, функционирующими на их территории в том или ином качестве, любого финансирования из иностранных источников, а также ужесточение правил деятельности функционирующих на его территории структурных подразделений международных и иностранных неправительственных некоммерческих организаций. За примерами далеко ходить не надо.

Так, в Таджикистане общественное объединение обязано ежегодно размещать на своём сайте или сайте регистрирующего органа финансовые отчёты, содержащие подробную информацию о доходах и расходах, а также хранить данные о совершенных внутренних и международных операциях в течение не менее пяти лет после завершения деловых отношений (ст. 25 Закона Республики Таджикистан от 12 мая 2007 г. № 258 (в ред. от 02.01.2019) «Об общественных объединениях»).

В Казахстане некоммерческая организация, осуществляющая деятельность за счет средств, предоставляемых безвозмездно иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, должна представлять отчет об использовании данных средств органам государственных доходов. Филиалы и представительства (обособленные подразделения) иностранных и международных некоммерческих организаций, осуществляющие деятельность на территории Республики Казахстан, обязаны ежегодно публиковать в печатных изданиях информацию о своей деятельности, в том числе о составе имущества, об источниках формирования и о направлениях расходо-

вания денег (ч. 2 и 3 ст. 41 Закона Республики Казахстан от 16 января 2001 г. № 142-II (в ред. от 15.11.2020 г.) «О некоммерческих организациях»).

В Узбекистане негосударственная некоммерческая организация обязана: обеспечивать доступность к информации об использовании своего имущества и денежных средств, в том числе источниках финансирования; согласовывать с регистрирующим органом получение денежных средств и имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, граждан иностранных государств либо по их поручению от других лиц; информировать регистрирующий орган об организации визитов представителей негосударственной некоммерческой организации связанных, с ее деятельностью, в зарубежные страны (ст. 8 Закона Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 г. № 763-I (в ред. от 11.09.2019) «О негосударственных некоммерческих организациях»).

В Республике Беларусь республиканским и местным общественным объединениям и их союзам (ассоциациям) запрещается хранить денежные средства, драгоценные металлы и иные ценности в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях, находящихся на территории иностранных государств. Кроме того, полностью запрещена деятельность общественных объединений, а также союзов (ассоциаций) таковых объединений, направленная на содействие предоставлению гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ иностранными государствами в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства (ст. 21 и 7 Закона Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-XII (в ред. от 04.11.2013) «Об общественных объединениях»).

В Туркменистане общественные объединения обязаны регистрировать в Министерстве адalat (юстиции) Туркменистана проекты и программы безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и гранты, а также представлять поэтапные и окончательные отчёты о реализации данных проектов, программ и грантов (ст. 27 Закона Туркменистана от 3 мая 2014 г. № 70-V (в ред. от 22.08.2020) «Об общественных объединениях»).

В Азербайджане неправительственные организации, а также филиалы и представительства неправительственных организаций иностранных государств должны обеспечить прозрачность своей деятельности, заместители руководителей неправительственных организаций, учрежденных иностранцами или лицами без гражданства, а также иностранными юридическими лицами, в том числе филиалов и представительств неправительственных организаций иностранных государств, должны быть гражданами Азербайджанской Республики. Неправительственные организации иностранных государств могут создать лишь одно представительство или один филиал на территории Азербайджанской Республики, в случае слияния неправительственной организации иностранного государства с другой организацией, присоединения к ней или разделения, изменения ее организационно-правовой формы ее филиал или пред-

ставительство на территории Азербайджанской Республики ликвидируется. Неправительственные организации, а также филиалы или представительства иностранных неправительственных организаций обязаны представлять информацию о размерах полученных пожертвований, а также о лицах, сделавших такие пожертвования, а для филиалов или представительств иностранных неправительственных организаций дополнительно устанавливаются еще и жесткие лимиты на размер пожертвований. Кроме того, любой договор на оказание услуг или выполнение работ за счет внешних финансовых источников должен быть в обязательном порядке представлен неправительственной организацией в соответствующий орган исполнительной власти для регистрации (ст. 29.5, 7.1-1, 7.5, 19.7, 24-1 и 24-2 Закона Азербайджанской Республики от 13 июня 2000 г. № 894-IQ (в ред. от 30.06.2020) «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)»).

Таким образом, спектр предпринимаемых государствами СНГ мер, направленных на защиту своего суверенитета по средствам введения контроля за деятельностью структурных подразделений иностранных и международных некоммерческих организаций, а также национальных некоммерческих организаций, получающих финансирование из иностранных источников, крайне неоднороден и может варьироваться от обязательного представления отчетов об использовании финансирования из иностранных источников (Казахстан и Таджикистан) и запрета хранить денежные средства и иные ценности в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях, находящихся на территории иностранных государств (Республика Беларусь) до обязательной государственной регистрации иностранных грантов (Туркменистан) и любых договоров на оказание услуг или выполнение работ за счет иностранных финансовых источников (Азербайджан), а также установления фактического запрета на анонимные пожертвования из иностранных финансовых источников с одновременным закреплением жестких лимитов на размер такого рода пожертвований (Азербайджан) или же вообще до обязательного согласования с уполномоченным государственным органом самой возможности получения денежных средств и имущества от иностранных источников (Узбекистан).

В Российской Федерации с учетом ее экономического и политического потенциала, а также весьма динамического развития институтов гражданского общества помимо установления довольно стандартных для государств СНГ особых правил функционирования структурных подразделений международных и иностранных неправительственных некоммерческих организаций, за исключением, пожалуй, возможности признания деятельности иностранной или международной неправительственной некоммерческой организации, способствующей либо препятствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на

выборах, референдуме, нежелательной (ст. 3.1 Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»), а также механизмов контроля за получением неправительственными некоммерческими организациями, функционирующими на территории Российской Федерации финансирования из иностранных источников, предусмотрены и иные, принятые в иных иностранных государствах инструменты контроля за деятельностью некоммерческих организаций, финансируемых из зарубежных источников.

Так, в законодательство о некоммерческих организациях была введена особая категория некоммерческих организаций – некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента [6, 7], под которой, в свою очередь, понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и (или) иное имущество от иностранных источников (иностраных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от граждан Российской Федерации или российских юридических лиц, получающих денежные средства и (или) иное имущество от указанных источников либо действующих в качестве посредников при получении таких денежных средств и (или) иного имущества (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ)), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации (ч. 6 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях»).

Нельзя не отметить, что формулировка «иностраный агент» воспринимается неоднозначно, в том числе и в научной литературе. В частности, она критикуется и видными отечественными конституционалистами. В качестве примера можно привести позицию профессора В.Е. Чиркина, который отмечал, что «термин “иностранные агент”, примененный российским законом к некоммерческим общественным объединениям, получающим средства из-за границы и участвующим в политической деятельности, вызывает недоумение. Власти заявили, что такой закон есть и в США<sup>2</sup>. Действительно, в США в 1938 г. (перед Второй мировой войной) был принят подобный закон, и относился он к пропаганде фашизма и иным действиям созданных в США фашистских организаций. Очевидно, что это несколько иная интерпретация цели закона. Кроме того, нужно учитывать неодинаковое значение слова “агент” в английском и русском языках (в английском – это “представитель”), разный менталитет народов» [9. С. 18].

В особом мнении судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева к Постановлению от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 2 и п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих орга-

низациях», <...> 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» вообще было прямо отмечено, что законодательная конструкция некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, предполагает негативную оценку такой организации со стороны государства, рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности и тем самым может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую некоммерческую организацию и (или) цели ее деятельности.

Действительно, в сознании среднего российского обывателя термин «иностраный агент» в абсолютном большинстве случаев приобретает негативную коннотацию, потому как вызывает ассоциации скорее с лицом, занимающимся шпионажем в пользу иностранного государства, а не с одной из сторон агентского договора. Именно поэтому следует, пожалуй, согласиться с высказанной в литературе точкой зрения о том, что термин «иностраный агент» вполне можно заменить более мягкой формулировкой – «некоммерческая организация, финансируемая из иностранных источников» [10. С. 69].

В плане практической деятельности статус иностранного агента для российской некоммерческой организации на сегодняшний день означает, что все материалы, производимые такой некоммерческой организацией и (или) распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, материалы, направляемые такой организацией в государственные органы, органы местного самоуправления, образовательные и иные организации, информация, касающаяся деятельности такой организации, распространяемая через средства массовой информации, должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы (информация) произведены, распространены и (или) направлены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, либо касаются деятельности такой организации.

Кроме того, годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность российской некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, подлежит обязательному аудиту, а в документах, представляемых таковыми некоммерческими организациями, должны содержаться сведения о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, полученных от иностранных источников, и об их фактическом расходовании и использовании. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, представляют в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов и работников, один раз в полгода, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, ежеквартально, а аудиторское заключение – ежегодно.

Кроме того, некоммерческая организация, намеревающаяся после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, обязана до начала осуществления такой деятельности подать в Министерство юстиции Российской Федерации заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. В случае выявления некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в упомянутый реестр, Министерство юстиции включает такую некоммерческую организацию в указанный реестр самостоятельно (ст. 24 и 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях»).

В декабре 2020 г. отечественное нормативное правовое регулирование в отношении некоммерческих организаций иностранных агентов было дополнительно ужесточено, и связано это было с тем, что российское законодательство допускает осуществление деятельности отдельных видов некоммерческих организаций на своей территории без приобретения статуса юридического лица. Речь идет, прежде всего, об общественных объединениях и религиозных группах. В целях распространения контроля со стороны государства на указанные виды объединений, российский законодатель установил, что общественное объединение, которое функционирует без приобретения прав юридического лица, получает денежные средства и (или) иное имущество от иностранных источников и участвует в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, либо намеревается совершать такого рода действия, обязано уведомить об этом федеральный орган государственной регистрации, который включает его в реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента (ст. 29.1 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «Об общественных объединениях»).

30 декабря 2020 г. на официальном портале правовой информации был опубликован Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности», в котором термин «иностраный агент» был распространен на отдельные категории физических лиц. С момента вступления в силу названного правового акта физическое лицо независимо от его гражданства или при отсутствии такового может быть признано физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, в случае, если оно осуществляет на территории Российской Федерации в интересах иностранных источников политическую деятельность и (или) целенаправленный сбор сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении иностранным источником могут быть использованы про-

тив безопасности Российской Федерации (при отсутствии признаков преступлений), в связи с оказанным на него иностранным источником либо действующими в интересах иностранного источника гражданами Российской Федерации, российскими организациями воздействием, выражающимся в поддержке указанных видов деятельности (включая предоставление денежных средств, иной имущественной или организационно-методической помощи).

При этом применительно к физическим лицам, по аналогии с некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента, политической деятельностью признается деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя, федеративного устройства, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития, развития политической системы и т.д., которая осуществляется в перечисленных в законе формах, таких как, например, участие в организации и проведении публичных мероприятий, участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике, формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований, финансирование указанной деятельности и т.д.

Физическое лицо, деятельность которого подпадает под признаки, деятельности иностранного агента, обязано подать заявление о включении его в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента. В случае выявления деятельности физического лица, выполняющего функции иностранного агента, которое не подало заявление (уведомление), федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций, включает данное лицо в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента самостоятельно.

Упомянутым ранее законом предусмотрено, что физическое лицо, включенное в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, обязано не реже одного раза в шесть месяцев представлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти либо его территориальный орган отчет о своей деятельности, связанной с выполнением функций иностранного агента, включая сведения о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, полученных от иностранных источников, и об их фактическом расходовании и использовании. Таковое физическое лицо обязано указывать о наличии этого статуса при осуществлении деятельности, связанной с выполнением

функций иностранного агента, в том числе при обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, образовательные организации. Материалы, издаваемые и (или) распространяемые им, информация, касающаяся деятельности данного физического лица в связи с выполнением им функций иностранного агента, распространяемая через средства массовой информации, должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы (информация) изданы и (или) распространены физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо касаются деятельности данного физического лица. Кроме того, физическое лицо, включенное в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, не может быть назначено на должности в государственных органах и органах местного самоуправления.

Нельзя также не отметить, что в случае осуществления иностранным журналистом, аккредитованным в Российской Федерации, деятельности, связанной с выполнением функций иностранного агента, несовместимой с его профессиональной деятельностью журналиста, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти включает такое лицо в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента (ст. 2.1 и 6 Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»).

Таким образом, в настоящее время, в рамках реализации механизма противодействия инструментам «мягкой силы», применяемым зарубежными странами на территории Российской Федерации, с целью сохранения, обеспечения и защиты своего государственного суверенитета, в России фактически уже создан целый правовой институт «иностранного агента», который охватывает весьма широкий круг участников, как правило, воспринимаемых в качестве субъектов гражданского общества – от зарегистрированных в качестве юридического лица некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, функционирующих без таковой регистрации, до самого широкого круга физических лиц (граждан, иностранных граждан и апатридов), в том числе и наделенных специальными правовыми статусами, например аккредитованных иностранных журналистов.

Нельзя также не отметить, что среди всех государств, входящих в СНГ, Россия, на уровне законодательного закрепления и правоприменительной практики на сегодняшний день, является одним из самых защищенных от применения механизмов «мягкой силы», реализуемых через институты гражданского общества иностранными государствами. Однако это вовсе не означает, что нет никаких проблем и дискуссионных вопросов.

Так, например, при оценке формулировок упомянутых выше федеральных законов весьма критично следует воспринимать легальное определение категории «политическая деятельность», поскольку она является крайне оценочной, потому как базируется на понятиях, не имеющих легального определения –

«формирование общественно-политических взглядов», «распространение мнений», «публичные обращения к государственным органам», «иные действия, оказывающие влияние на деятельность государственных органов» и т.д.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации еще в 2008 г. в своем Постановлении от 14 апреля 2008 г. № 7-П довольно однозначно выразил свою правовую позицию о том, что «<...> из конституционных принципов правового государства, справедливости и равенства всех перед законом и судом вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования <...> принимаемые им законы должны быть определенными как по содержанию, так и по предмету, цели и объему действия, а правовые нормы – сформулированными с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину соотносить с ними свое поведение, как запрещенное, так и дозволенное».

В развитии указанной позиции Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно в своих решениях отмечал, что неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и неизбежно ведет к произволу (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 13 декабря 2001 г. № 16-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П, от 17 июня 2004 г. № 12-П, от 13.07.2010 № 15-П, от 17 октября 2012 № 21-П).

В таких весьма непростых условиях правоприменительные органы, при рассмотрении конкретных ситуаций в отношении «иностранных агентов», порой проявляют излишнюю долю усмотрения, причем, в значительном числе случаев, далеко не в пользу некоммерческой организации или физического лица, выступающих с критикой деятельности отдельных органов государственной власти или государства в целом. Именно поэтому, по нашему мнению, составные элементы юридической категории «политическая деятельность» должны быть более детально сформулированы в действующем российском законодательстве и включать в себя максимально возможные законные формы ее реализации, избегая употребления понятий, не имеющих легального определения.

В условиях снижения экономической активности не только в России, но и в целом в мировом сообществе, в связи с проводимыми мерами по предотвращению распространения новой короновирусной инфекции, весьма критичным и дискуссионным является еще один признак некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента – «получе-

ние денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников».

Отечественный законодатель не предусмотрел какой-либо дифференциации по объему и периодичности получаемого иностранного финансирования, хотя размер такового в денежном выражении, а также регулярность его получения, по нашему мнению, являются крайне важным показателем, позволяющим сбалансировать публичные (государственные) и частные интересы индивидов и их объединений, в части обоснованности ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые, очевидно, предполагает статус иностранного агента.

Так, одна российская некоммерческая организация может получить из иностранного источника сумму в 100 рублей в качестве однократного перевода от одного источника, а другая может на регулярной основе получать миллионы рублей от разных иностранных источников, но последствия для обоих будут одинаковыми – они становятся в соответствии с требованиями российского законодательства иностранными агентами со всеми вытекающими правовыми последствиями.

Именно поэтому видится целесообразным связать получение статуса иностранного агента не просто с фактом получения финансирования из иностранного источника, а с фактом получения сумм определенного размера, причем с определенной законом степенью регулярности. Подобная мера позволила бы защитить российские некоммерческие организации от возможных провокаций по части анонимных переводов из иностранных государств, а значит, в свою очередь, отделила бы меру по защите суверенитета от меры внутривнутриполитической борьбы с оппозицией.

Касательно же физических лиц, нельзя не отметить, что для признания их выполняющими функции иностранного агента достаточно и вовсе некой организационно-методической помощи, под определение которой на сегодняшний день может попасть даже банальный разговор на околополитическую тему, потому как закон не раскрывает, что под этой самой помощью следует понимать. Деятельность же иностранного журналиста-интервьюера, пишущего на околополитическую, тему будет априори связанной с выполнением функций иностранного агента и потому он может получить статус иностранного агента абсолютно в любое время, просто за то, что делает свою работу.

Подводя общий итог, хотелось бы отметить, что «мягкая сила» уже оказала существенное влияние на развитие международных процессов и ход мировой истории, особенно в последние четверть века. Она сыграла важнейшую роль в крушении СССР, а затем стала ядром сценария «цветных революций» и «арабской весны» [4. С. 73].

В этой связи не представляется какой-либо случайностью, что государства СНГ, в особенности, конечно, те, где сценарий так называемых цветных революций не был по тем или иным причинам реализован, озаботились введением защитных мер, способных оградить их от недружественного иностранного вмешательства в их внутренние дела по средствам финансирования различного рода коммерче-

ских организаций. Однако не следует забывать, что любые запреты и ограничения хороши не своей строгостью, а своей соразмерностью с предотвращаемой ими угрозой.

По части понимания границ этой самой соразмерности государства СНГ, как показал проведенный нами анализ их законодательства, как раз и расходятся во взглядах – от представления отчета о расходовании средств, полученных из иностранных источников финансирования, до согласования самой возможности получения средств из иностранных источников. Однако из всех государств СНГ именно российское нормативное правовое регулирование вызывает устойчивую и порою довольно обоснованную критику в зарубежных странах и практике Европейского суда по правам человека.

Для цели защиты суверенитета России и формирующегося российского гражданского общества от деструктивного иностранного влияния, по нашему мнению, ужесточение контроля за получением некоммерческими организациями, осуществляющими политическую деятельность на территории России, финансирования от иностранных источников представляется вполне логичным, но в связи с распространением категории «иностранная агент» на физических лиц, вызывает опасение, что указанный термин будет одним из способов воздействия на физических лиц, проявляющих активную гражданскую позицию, что в условиях наличия в Конституции Российской Федерации конституционных признаков российского государства как правового и демократического является весьма нежелательным исходом.

Весьма неплохо было бы подумать российским законодателям над вопросом легализации в отдельную категорию некоммерческих организаций, осуществляющих политическую деятельность на территории России, по аналогии с уже имеющейся категорией социально ориентированных некоммерческих организаций [11. С. 26–39; 12; 13], с одновременной конкретизацией того, что мы под этой самой политической деятельностью понимаем, без злоупотребления оценочными категориями. И уже для такого рода некоммерческих организаций, причем, без разделения их на российские, иностранные или международные, можно было бы установить лимиты на получение финансирования от иностранных источников, обязанности регулярно отчитываться о расходовании такого рода средств, обязанности регистрировать иностранные гранты, а также обязанности согласовывать с уполномоченными на то органами получение финансирования сверх установленных лимитов.

Подобные меры, будучи реализованными, дали бы возможность эффективно противодействовать применению механизмов «мягкой силы» в отношении России со стороны иностранных государств и в то же время позволили бы избежать негативного влияния на еще только формирующееся в России гражданское общество, которое по аргументированному мнению отдельных авторов уже имеет место быть [14], а также не отбить желание наших граждан и их объединений проявлять свою активную гражданскую позицию и бороться за свои права.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Более подробно об этом можно ознакомиться в следующем источнике: НКО, как инструмент «мягкой силы». URL: <http://lawinrussia.ru/content/nko-kak-instrument-myagkoy-sily> (дата обращения: 24.01.2020).

<sup>2</sup> Более подробно проблематика данного закона довольно подробно описывается, например, в работе О.Н. Зименковой [8].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Nye Jr. J.S. Bound to Lead : The Changing Nature of American Power. New York : Basic Books, 1990. 307 p.
2. Най Дж.С. Гибкая власть : Как добиться успеха в мировой политике / Пер. с англ. В.И. Супруна. М.: Фонд социопрогностических исследований «Тренды», 2006. 221 с.
3. Понкин И.В. Технологии «мягкой силы» как средство дисфункционализации и разрушения государства // Право и образование. 2014. № 12. С. 95–111.
4. Наумов А.О. «Мягкая сила» и «цветные революции» // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1. С.73–86.
5. Мартынова О.И., Головин В.Г. Проблематика «мягкой силы» в современной международной политике // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2019. № 2. С. 84–92.
6. Федотов М.А. К вопросу о понятии «иностранная агент» в российском праве // Труды по интеллектуальной собственности. 2012. № 2, Т. 11. С. 4–78.
7. Аверкина Ю.Б. К вопросу о регулировании деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Вестник СГЮА. 2018. № 5. С. 136–139.
8. Зименкова О.Н. Закон США о регистрации иностранных агентов (FARA), международно-правовое регулирование неправительственных организаций // Труды по интеллектуальной собственности. 2012. № 2, т. 11. С. 78–92.
9. Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13–19.
10. Лысенко В.В. Финансирование НПО: российский, международный и региональный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 63–71.
11. Кожевников О.А., Нечкин А.В. Правовое положение некоммерческих организаций в Российской Федерации : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2020. 139 с.
12. Московская А.А. Стимулы и барьеры привлечения негосударственных поставщиков к оказанию социальных услуг : Российский и зарубежный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 88–116.
13. Беневоленский В.Б., Шмулевич Е.О. Государственная поддержка социально ориентированных НКО: зарубежный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 150–175.
14. Аленькин И.В. Иностранные агенты: нужны ли контрреформы? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 21–28.

Статья представлена научной редакцией «Право» 3 ноября 2021 г.

## Nonprofit Organizations – Foreign Agents: Experience of Russia and Other CIS Countries

*Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2021, 471, 242–249.

DOI: 10.17223/15617793/471/28

**Oleg A. Kozhevnikov**, Ural State Law University (Yekaterinburg, Russian Federation); Ural State University of Economics (Yekaterinburg, Russian Federation). E-mail: jktu1976@yandex.ru

**Andrey V. Nechkin**, Ural State Law University (Yekaterinburg, Russian Federation). E-mail: super.nechkin@gmail.com

**Keywords:** non-governmental nonprofit organization; nonprofit organization; NPO; nonprofit organization – foreign agent; CIS countries; Commonwealth of Independent States; right to association.

The authors compare the existing control mechanisms for the funding from foreign sources that nonprofit organizations operating in some CIS states, in one capacity or another, receive. As a result of the research carried out using logical, dialectical, systems, functional, special legal, and comparative legal methods of scientific knowledge, the authors come to the conclusion that the range of measures taken by the CIS states to protect their sovereignty by means of introducing control for the activities of structural divisions of foreign and international nonprofit organizations, as well as national nonprofit organizations receiving funding from foreign sources, is extremely heterogeneous and can vary: the mandatory submission of reports on the use of funding from foreign sources (Kazakhstan and Tajikistan), the prohibition to store funds and other valuables in banks and non-bank credit and financial institutions located on the territory of foreign states (Republic of Belarus) prior to the mandatory state registration of foreign grants (Turkmenistan), any agreements on the provision of services or the performance of work at the expense of foreign financial sources (Azerbaijan), the establishment of a de facto ban on anonymous donations from foreign financial sources, while simultaneously fixing strict limits on the amount of such donations (Azerbaijan), or the obligatory approval by the authorized state body of the possibility of obtaining funds and property from foreign sources (Uzbekistan). Russia, in terms of the above measures, went much further: in fact, a whole legal institution of a “foreign agent” was created, which covers an extremely wide range of participants and, at the same time, is not devoid of disadvantages that are very significant in terms of the implementation of constitutional rights and freedoms. To eliminate the disadvantages, the authors propose to legalize nonprofit organizations that conduct political activities in Russia into a separate category and to simultaneously specify what should be understood by political activity, without using evaluative categories. Further, for this kind of nonprofit organizations, it seems expedient to set limits on receiving funding from foreign sources, the obligation to regularly report on the expenditure of this kind of funds, the obligation to register foreign grants, and the obligation to coordinate with the authorized bodies the receiving of funding in excess of the established limits.

## REFERENCES

1. Nye Jr., J.S. (1990) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
2. Nye Jr., J.S. (2006) *Gibkaya vlast': Kak dobit'sya uspekha v mirovoy politike* [Soft Power: The Means to Success in World Politics]. Translated from English by V.I. Suprun. Moscow: Fond sotsioprognozticheskikh issledovaniy “Trendy”.
3. Ponkin, I.V. (2014) Tekhnologii “myagkoy sily” kak sredstvo disfunktsionalizatsii i razrusheniya gosudarstva [“Soft power” technologies as a means of dysfunctionalization and destruction of the state]. *Pravo i obrazovanie*. 12. pp. 95–111.
4. Naumov, A.O. (2016) Soft power and color revolutions. *Rossiyskiy zhurnal pravovykh issledovaniy – Russian Journal of Legal Studies*. 1. pp. 73–86. (In Russian).
5. Martynova, O.I. & Golovin, V.G. (2019) The Problematics of “Soft Power” in Modern International Policy. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kul'tura*. 2. pp. 84–92. (In Russian).
6. Fedotov, M.A. (2012) K voprosu o ponyatii “inostranny agent” v rossiyskom prave [On the concept “foreign agent” in Russian law]. *Trudy po intellektual'noy sobstvennosti*. 11 (2). pp. 4–78.
7. Averkina, Yu.B. (2018) K voprosu o regulirovani deyat'nosti nekommercheskikh organizatsiy, vypolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta [On regulating the activities of nonprofit organizations that perform the functions of a foreign agent]. *Vestnik SGyUA*. 5. pp. 136–139.
8. Zimenkova, O.N. (2012) Zakon SShA o registratsii inostrannykh agentov (FARA), mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie nepravitel'stvennykh organizatsiy [The US Foreign Agents Registration Act (FARA), international legal regulation of non-governmental organizations]. *Trudy po intellektual'noy sobstvennosti*. 11 (2). pp. 78–92.
9. Chirkin, V.E. (2013) A Word on Constitutional Terminology. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 12. pp. 13–19. (In Russian).
10. Lysenko, V.V. (2015) Finansirovanie NPO: rossiyskiy, mezhdunarodnyy i regional'nyy opyt [NGO financing: Russian, international, and regional experience]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 3. pp. 63–71.
11. Kozhevnikov, O.A. & Nechkin, A.V. (2020) *Pravovoe polozhenie nekommercheskikh organizatsiy v Rossiyskoy Federatsii: ucheb. posobie dlya vuzov* [Legal status of nonprofit organizations in the Russian Federation: textbook for universities]. Moscow: Yurayt.
12. Moskovskaya, A.A. (2018) Incentives and Barriers to Engaging Non-state Providers in the Provision of Public Social Services: Russian and Foreign Experience. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 3. pp. 88–116. (In Russian).
13. Benevolenskiy, V.B. & Shmulevich, E.O. (2013) Government Support for Socially Oriented Npos: Foreign Experience. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 3. pp. 150–175. (In Russian).
14. Alen'kin, I.V. (2016) Foreign agents: are counter-reforms needed? *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 6. pp. 21–28. (In Russian).

Received: 03 November 2021