

DOI 10.35775/PSI.2024.112.12.019

УДК 323.22/.28

С.А. САЙГУШИНСКАЯ

аспирант кафедры государственной политики
факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова,

Россия, г. Москва

ORCID: 0009-0004-9018-4436

SPIN-код: 1117-3440

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТОВ (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И США)

Государственная политика в отношении иностранных агентов включает в себя выработку мер по регулированию их деятельности, а также защиту национальных интересов от потенциальных угроз, которые могут возникнуть в результате действий иностранных агентов. Эффективность данной политики заключается в создании правовых механизмов, адекватных существующим внешнеполитическим вызовам и применяемых в рамках обеспечения национальной безопасности и защиты государственного суверенитета. В данной статье проанализировано законодательство Российской Федерации и США. Описаны не только механизмы регулирования, но и причины, послужившие принятию данных механизмов. Кроме того, в статье описаны соответствующие органы государственной власти, уполномоченные на осуществление контроля в отношении лиц, признанных иностранными агентами в обозначенных странах. **Результаты**, представленные в статье, позволяют сделать выводы о текущих политических процессах и развитии государственной политики по регулированию деятельности иностранных агентов не только в Российской Федерации, но также в американском политико-правовом пространстве.

Ключевые слова: иностранные агенты, иностранное влияние, государственная политика, национальная безопасность, некоммерческие организации, международное право, политическая деятельность.

Регулирование деятельности иностранных агентов в Российской Федерации началось в 2012 году с внесением соответствующих изменений в законодательство. Данные инициативы были продиктованы существовавшими в то время вызовами и угрозами: в частности, на фоне приближающейся избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в декабре 2011 г. некоммерческими организациями были организованы политические протесты, спонсорами которых явились иностранные акторы [6]. Указанные события

не могли оставить без реакции российскую власть – требовалось безотлагательное принятие мер для защиты государства от иностранного влияния. К 2024 году регулирование деятельности иностранных агентов претерпело много изменений, что также обусловлено внешней и внутренней политикой страны. В условиях информационных войн и политической напряженности наблюдалась тенденция к увеличению количества лиц в реестре иностранных агентов [4].

На сегодняшний день по теме иностранных агентов авторами, как правило, проводится анализ международного законодательства и сопоставление с российским законодательством. Вместе с тем научных работ, которые бы описывали причины принятия соответствующего регулирования, а также в которых рассматривались бы органы власти, уполномоченные на формирование политики в отношении иностранных агентов, не выявлено.

В данной статье представлено описание государственной политики в отношении иностранных агентов и ее ключевые тенденции, рассмотрены отраслевые нормативные правовые акты. Кроме того, проанализированы аналогичные процессы в отношении иностранных агентов в США, установлены органы государственной власти, отвечающие за соответствующее государственное регулирование.

Российская Федерация. В 2012 году было введено понятие «иностранного агента» для НКО, характеристикой которого являлось осуществление политической деятельности и получение иностранного финансирования [4]. Минюст России был наделен полномочиями по ведению реестра иностранных агентов. В то же время Росфинмониторинг отвечал за сведения по иностранному финансированию: представлял в Минюст России информацию в случае выявления таких организаций [7]. Отвечал за разработку законопроекта в Государственной Думе Российской Федерации Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций, поскольку также был ответственным за совершенствование законодательства в сфере НКО; ответственным в Совете Федерации Российской Федерации – Комитет по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества [5].

В 2017 году Комитетом Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи были внесены изменения в законодательство, вводившие статус иностранного агента для СМИ. Это являлось ответом на действия Минюста США, которое обязало телеканал Russia Today зарегистрироваться в качестве иностранного агента [1]. Соисполнителем по разработке законопроекта стал Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции во главе с В.И. Пискаревым, а ответственным в Совете Федерации Российской Федерации стал Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству. С этого момента оба комитета оказывали наибольшее влияние на политику в отношении иностранных агентов. К регуляторам, которыми выступали Минюст России и Росфинмониторинг, добавились МИД России и Роскомнадзор.

В 2020 году были приняты очередные поправки в законодательство, согласно которым стало возможно наделять статусом иностранного агента граждан и незарегистрированные движения, в случае их политической деятельности в России и получения поддержки от иностранных источников (не только финансовой) [5]. Эти поправки были разработаны также комитетом Государственной Думы, возглавляемым В.И. Пискаревым. Перечень регуляторов не изменился.

Таким образом, по инициативе различных комитетов Госдумы, курирующих отдельные сферы отношений, образовалось 4 реестра иностранных агентов. В 2022 году проведена реформа, в результате которой принята современная унифицированная версия закона. Реформу также курировал Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. В пояснительной записке к законопроекту сказано, что «предусмотренные положения позволят обеспечить безотлагательную реакцию на международно-противоправные деяния путем противодействия иностранному вмешательству в дела российского общества» [5].

Базовые требования к иностранным агентам остались те же – наличие указания на свой статус и подача отчетности в Минюст России [8]. Однако с учетом уже проводимой специальной военной операции на Украине и информационной войной, развязанной, в том числе иностранными агентами, требовалось введение ограничений в целях защиты страны от иностранного влияния. Из ограничений для иностранных агентов следует, что кроме Минюста России, Росфинмониторинга, Роскомнадзора и МИД России, соблюдение требований закона иностранными агентами контролируют налоговые органы, Росприроднадзор, ФАС, Рособrnадзор, ФСТЭК и в случае чего могут применять меры реагирования (статья 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

В конце апреля 2023 года все тем же Комитетом Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции инициированы очередные изменения в закон об иностранных агентах. Так, законопроектом закреплялись обязанности третьих лиц учитывать ограничения, предусмотренные для иностранных агентов. В июле того же года законопроект был подписан Президентом Российской Федерации [5].

Ретроспективный анализ показал, что ключевую роль в формировании государственной политики в отношении иностранных агентов играл Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций. При этом ее активное развитие пришлось на период, когда курировать данную сферу стал Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, под председательством В.И. Пискарева, который одновременно является председателем Комиссии по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России.

США. Российская Федерация в 2012 году при формировании политики в отношении иностранных агентов опиралась на опыт США, где действует Закон о регистрации иностранных агентов (Foreign Agents Registration Act (FARA), принятый

в 1938 году для борьбы с нацистской пропагандой. Изначально в США был принят Закон о радио, согласно которому иностранцам было запрещено владеть американскими радиостанциями. К началу Второй мировой войны стало понятно, что закон недостаточно строг, в связи с чем Правительство США пришло к выводу о необходимости принятия закона, ограничивающего иностранное влияние и распространение нацистских идей – так был принят FARA. Полномочия по контролю были отданы Минюсту США, где был создан специальный отдел по регистрации иностранных агентов [2].

В 1966 году в FARA внесены изменения, согласно которым фокус сместился с пропаганды на деятельность зарубежных лоббистов. Таким образом, иностранными агентами можно было признавать только в том случае, если Правительство США могло доказать взаимосвязь этих лиц с иностранными принципалами – лицами, не являющимися гражданами или резидентами США, и которые прямо или косвенно контролируют деятельность лица, действующего в США. Это включает в себя финансирование деятельности, определение целей и задач, а также направление этой деятельности [10]. Также в этой редакции было предусмотрено, что Минюст США может предупреждать лиц, подпадающих под признаки иностранного агента, о возможном нарушении закона, что сказалось на снижении количества включаемых лиц [3]. В 1995 году в США принят Закон о лоббизме, что отразилось на FARA: из закона исключено понятие «пропаганда», а сам закон касается только лоббистов, отстаивающих политические интересы иностранных принципалов, тогда как экономические лоббисты регистрируются в соответствии с Законом о лоббизме.

Согласно FARA лица, занимающиеся политической деятельностью и финансирующиеся из-за рубежа, обязаны публично заявлять об этом для того, чтобы граждане и Правительство были проинформированы об источниках информации, распространяемой иностранными агентами [4]. Указанный Закон реализуется Подразделением FARA, а именно Отделом национальной безопасности Министерства юстиции США [9].

FARA нацелен на достижение двух ключевых целей: прежде всего, обеспечение прозрачности путем предоставления общественности информации о лицах, представляющих интересы иностранных субъектов. Во-вторых, предотвращение тайного влияния зарубежных государств на американские процессы.

В целом, до расследования в 2017 году специального прокурора Роберта Мюллера по вопросу вмешательства России в президентские выборы США, FARA применялся редко. Так, если в 2000-2010 гг. списки FARA пополнились только на 37 организаций, то в 2020-2021 гг. в них включено 129 организаций.

Одним из преимуществ политики США является механизм предупреждения, например, журналистов о том, что в их деятельности прослеживаются признаки иностранного агента, что позволяет им скорректировать свою повестку. Также в США ведется реестр принципалов, что позволяет повысить прозрачность действий государства. Однако США реагирует куда более жестче на нарушения закона об иностранных агентах, что проявляется в характере штрафных санкций,

в отличие от Российской Федерации, где даже при нарушениях законодательства иностранный агент вправе продолжать осуществлять свою деятельность.

Заключение. Рассмотренные примеры позволяют сделать вывод о том, что государства вне зависимости от особенностей политической системы и уровня социально-экономического развития предпринимают меры по защите своего суверенитета, в том числе в части ограничения иностранного влияния. Так, США традиционно относят к странам с демократической системой правления, где власть распределена между различными институтами и соблюдаются принципы конституционного права; в отдельную группу постсоветских государств относят Российскую Федерацию. В обозначенных выше странах приняты законы, регулирующие деятельность иностранных агентов, при этом признаки иностранного агента и требования к ним разнятся.

В России в последние годы наблюдается принятие новых нормативных актов, направленных на повышение прозрачности и контроля за деятельностью организаций и лиц, действующих в интересах иностранных государств. Зарубежный опыт подчеркивает важность баланса между обеспечением национальной безопасности и защитой основных свобод и прав граждан. Регулирование должно стремиться к предотвращению тайного воздействия иностранных государств на внутренние дела, сохраняя при этом прозрачность и уважение к основам демократии. Также стоит отметить, что формирование и совершенствование политики в отношении иностранных агентов представляет собой сложный механизм, который активно развивается как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Дальнейший диалог и поиск оптимальных решений в этой области могут содействовать созданию более сбалансированного и эффективного подхода к регулированию деятельности иностранных агентов, как в России, так и в других странах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. В Кремле предупредили об ответных мерах на притеснения российских СМИ в США // <https://www.interfax.ru/russia/582102>.
2. Зарождение и эволюция института иноагентов в США. РЕПОСТ // <https://repost.press/news/zarozhdenie-i-evolyuciya-instituta-inoagentov-v-ssha?ysclid=lv3qzc6k9x862638155>.
3. **Лебедев В.А.** Закон США о регистрации иностранных агентов 1938 года: особенности содержания и применения // Вопросы российской юстиции. 2023. № 24. EDN: KJIPAV.
4. **Сайгушинская С.А.** Государственное регулирование деятельности иностранных агентов в Российской Федерации: эволюция отраслевого закона в 2012-2022 гг. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23. Вып. 3 // <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-3-341-348>. EDN: YSILUU.

5. Система обеспечения законодательной деятельности. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации // <https://sozd.duma.gov.ru>.
6. **Стариков Н.** «Иностранные агенты» от «Болотной» и до наших дней. 2015 // <https://nstarikov.ru/inostrannye-agenty-ot-bolotnoj-i-51785>.
7. Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».
8. Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».
9. Department of FARA. United States Department of Justice // <https://www.justice.gov/nsd-fara>.
10. The Foreign Agents Registration Act. // <https://www.fara.us>.

S.A. SAYGUSHINSKAYA

Postgraduate student at the Department of Public Policy of the Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
ORCID: 0009-0004-9018-4436
SPIN-code: 1117-3440

FORMATION OF THE PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF FOREIGN AGENTS: MAIN FEATURES (ON EXAMPLES OF RUSSIAN AND USA)

Public policy in the field of foreign agents includes the development of measures on regulation of their activities and the protection of national interests from potential threats that may arise as a result of foreign agents' actions. The effectiveness of this policy lies in the creation of legal mechanisms that are adequate to existing foreign policy challenges and applied within the framework of national security and protecting state sovereignty. This article analyzes the relevant legislation of the Russian Federation and USA. The regulatory mechanisms are described, but also the reasons behind the adoption of these mechanisms. In addition, the article describes the relevant government authorities authorized to exercise control over persons recognized as foreign agents in the designated countries. The results presented in the article allow us to draw conclusions about current political processes and the development of public policy in the field of foreign agents not only in the Russian Federation, but also in the USA political and legal space.

Key words: foreign agents, foreign influence, public policy, national security, non-profit organizations, international law, political activities.