

## УДК 342.9 **К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТОВ В РФ**

© 2023 **А.В. Сергиевский**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье рассматриваются вопросы осуществления государственного контроля (надзора) за иностранными агентами. Отмечается, что институт иностранного агента носит комплексный характер и каждый из его элементов имеет существенное значение, поскольку лишь при условии исследования всех обстоятельств в их совокупности и взаимосвязи возможен справедливый подход при присвоении статуса иностранного агента.

*Ключевые слова:* государственный контроль (надзор), иностранный агент, контрольно-надзорные мероприятия.

### **А.В. Сергиевский**

*Аспирант кафедры административного  
и финансового права юридического факультета  
Национального исследовательского  
Нижегородского государственного университета  
им. Н.И. Лобачевского*

Обеспечение прозрачности деятельности субъектов, выполняющих функции «иностранцев», выступает необходимой мерой по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Для эффективного регулирования деятельности иностранных агентов требуется осуществление таких способов обеспечения законности, как контроль, надзор и контрольно-надзорная деятельность.

Так, в целях совершенствования законодательной регламентации закрепления деятельности по обеспечению законности в государственном управлении был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), который существенным образом обновил всю систему публичного управления в части осуществления уполномоченными органами власти и должностными лицами функций государственного контроля (надзора) как одной из важнейших сторон современной системы публично-властного управления.

Пункт 1 статьи 15 Федерального закона № 248-ФЗ закрепляет и раскрывает предмет государственного контроля (надзора), а именно:

1) соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами;

2) соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;

3) соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

В.В. Огнева и С.А. Киселев верно отмечают, что практика государственного контроля деятельности иностранных агентов в современной России берет начало с 2012 года, когда было введено понятие «иностранец» в отношении НКО, занимающихся в Российской Федерации политической деятельностью, получающих при этом финансирование из зарубежных источников<sup>2</sup>.

Как правильно отмечает П.П. Фантров, обеспечение прозрачности деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, выступает необходимой мерой по обеспечению национальной безопасности страны<sup>3</sup>.

При этом некоторые из таких организаций имеют иностранное финансирование и могут действовать в интересах иностранных государств. На протяжении длительного времени в Российской Федерации поднимался вопрос о необходимости регулирования деятельности таких организаций. Однако завершился первый этап данной работы сравнительно недавно, и завершение таких работ связано прежде всего со сложившейся геополитической ситуацией. Реакцией на такую деятельность некоторых общественных организаций стало принятие Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»<sup>4</sup>. Указанный закон определил иностранных агентов как лиц, получивших поддержку и (или) находящихся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющих деятельность, виды ко-

торой также определены в данном законе. Стоит отметить, что по смыслу закона иностранными агентами могут быть не только организации, но и физические лица независимо от гражданства.

В целях соблюдения требований закона в отношении деятельности иностранных агентов в Российской Федерации получил развитие институт государственного контроля за деятельностью иностранных агентов в Российской Федерации.

Согласно статье 10 вышеупомянутого федерального закона, «под предметом государственного контроля понимается соблюдение иностранными агентами и иными лицами законодательства Российской Федерации об иностранных агентах, в частности настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность иностранных агентов».

Таким образом, присутствует прямая отсылка на положения закона, предусматривающие перечень ограничений в отношении лиц, признанных иностранными агентами.

Действующее законодательство предусматривает ряд оснований, по которым лицо (как физическое, так и юридическое) может быть признано иноагентом<sup>5</sup>. Так, среди прочего к таким основаниям относят:

- целенаправленный сбор сведений в области военной, военно-технической деятельности РФ, которые при их получении иностранными источниками могут быть использованы против безопасности РФ. Перечень таких сведений утвержден Приказом ФСБ России от 04.11.2022 № 547<sup>6</sup>;

- распространение предназначенных для неограниченного круга лиц печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных сообщений и материалов;

- финансирование вышеуказанной деятельности;

- политическую деятельность, под которой понимается деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя РФ, федеративного устройства РФ, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности РФ, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития РФ, развития политической системы, деятельности органов публичной власти, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях

оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование органов публичной власти, их решения и действия.

Проблемным вопросом является то, что действующее законодательство, в частности ст. 2 Закона № 7-ФЗ, не относит к политической деятельности факт пребывания представителей указанных организаций в составе общественных советов (иных коллегиальных совещательных органов), созданных при органах власти.

В соответствии с официальной процедурой, решение о включении лица в реестр иностранных агентов принимает и публикует Министерство юстиции Российской Федерации. Наделение лица статусом иноагента накладывает ряд ограничений и обязанностей. Так, одной из обязанностей является информирование Министерства юстиции Российской Федерации о своей деятельности, включая сведения об объёме и источниках иностранной финансовой помощи, а также данные о своих учредителях. Помимо обязанности по информированию, статус иностранного агента накладывает множество ограничений и в процессе обычной деятельности.

Именно в целях надзора за соблюдением данных ограничений и существует институт контроля за деятельностью иностранных агентов. Нормативной основой для функционирования системы контроля является Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2023 г. № 18 «Об утверждении положения о государственном контроле за деятельностью иностранных агентов»<sup>7</sup> (далее – Постановление № 18).

Согласно данному акту, предметом контроля является соблюдение требований Федерального закона № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», а также поиск нарушений в деятельности лица, признанного иностранным агентом.

Как было отмечено ранее, главным органом, осуществляющим данный вид контроля, является Министерство юстиции Российской Федерации в лице руководителей региональных подразделений и иных служащих министерства. Основным средством осуществления государственного контроля является проведение проверок в отношении лиц, признанных иноагентами.

В срок 20 дней на основании распоряжения подразделения Министерства юстиции Российской Федерации (как территориального, так и центрального) соответствующим субъектом проводится проверка.

Контролируемое лицо в сроки, указанные в распоряжении органа государственного контроля, направляет истребуемые документы и материалы в орган государственного контроля. Документы и материалы, содержащие информацию, составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, направляются контролируемым лицом с соблюдением требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Действующим законодательством не конкретизирован перечень документации, которую в целях государственного контроля запрашивает Министерство юстиции Российской Федерации, однако на практике к таким документам относятся: распорядительные документы органов управления юридического лица, а также документацию, содержащую информацию о финансово-хозяйственной деятельности российского или иностранного лица, общественного или иного объединения, а также физического лица<sup>8</sup>.

По результатам проведения проверки уполномоченным органом могут осуществляться специальные меры. К числу данных мер, согласно п. 39 Постановления № 18, относятся:

- а) выдачу обязательных для исполнения в срок, составляющий не менее одного месяца, предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации;
- б) составление протокола об административном правонарушении;
- в) направление в суд заявления о запрете деятельности общественного объединения, действующего без образования юридического лица;
- г) направление в суд заявления о ликвидации юридического лица;
- д) направление иностранному агенту мотивированного решения о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления либо осуществляемой на территории Российской Федерации программы (ее части).

Вместе с тем законодателем был предусмотрен и механизм защиты иноагентами своих прав, заключающийся в возможности подать жалобу на различные действия уполномоченного органа (Министерства юстиции Российской Федерации). На жалобу в обязательном порядке должен быть получен ответ. Указанный механизм обеспечивает принцип справедливости и равенства всех субъектов перед законом<sup>9</sup>.

Несмотря на то, что принятый Федеральный закон № 248-ФЗ ввел легальное определение понятия «иностранный агент» и внес ясность по

вопросу понимания данного термина и сущности, исследователями выделяется ряд проблем, связанных как с данным актом, так и с осуществлением контроля в отношении данных субъектов.

Так, принятый федеральный закон не содержит исчерпывающего перечня форм иностранного влияния, форм поддержки и субъектов, которые могут быть признаны иностранным источником<sup>10</sup>. При анализе анализ указанных положений, обнаруживается, что Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит разграничения между иностранными источниками финансирования из дружественных и из недружественных стран, хотя понятие «недружественное государство» официально введено в правовое поле. 5 марта 2022 года было принято распоряжение Правительства Российской Федерации № 430-р<sup>11</sup>, официально закрепляющее перечень недружественных стран. В настоящее время данный перечень включает в себя свыше 40 государств. В связи с этим логичным видится введение разграничения между источниками финансирования деятельности иностранного агента.

Также закон не учитывает случаи целевого характера расходования средств и получения пожертвований. Отдельного упоминания заслуживает и иностранное финансирование в политической сфере. Так, на данный момент возможен перевод средств от иностранного источника лицу, занимающемуся политической деятельностью, против его воли. Как верно отмечает А.Н. Артамонов, «в таком случае политический субъект рискует столкнуться с ограничениями, связанными с получением иностранного финансирования»<sup>12</sup>.

Более того, закон не содержит регламентации размера финансирования, получаемого от иностранных источников, в связи с чем возможна ситуация, при которой иностранное финансирование будет использовано как инструмент влияния на деловую репутацию субъекта<sup>13</sup>.

Также нераскрытым является вопрос о терминологии, связанной прежде всего с политической деятельностью и ее иностранным финансированием.

Вместе с тем количество субъектов, признаваемых иностранными агентами, в последние годы стремительно увеличивается. Так, на момент начала 3-го квартала 2023 года в Российской Федерации насчитывается около 200 организаций, внесенных в реестр иностранных агентов, а также около 350 физических лиц, имеющих такой статус, и 21 общественное объединение, не имеющее статуса организации<sup>14</sup>.

При этом также стремительно формируется и судебная практика по вопросам, связанным прежде всего с оспариванием решений Министерства юстиции Российской Федерации о включении субъектов в реестр иностранных агентов и наложения на них дополнительных ограничений. Одним из наиболее часто встречающихся вопросов в судебной практике является оспаривание ограничений, накладываемых на иноагента – средство массовой информации, которые заявители пытаются оспорить в судебном порядке, опираясь на нормы статьи 18 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими<sup>15</sup>. Вместе с тем вопрос анализа судебной практики по исследуемой теме является чрезвычайно обширным и дискуссионным, в связи с чем требует изучения в рамках отдельной статьи.

Из изложенного следует, что институт иностранного агента носит комплексный характер и каждый из его элементов имеет существенное значение, поскольку лишь при условии исследования всех обстоятельств в их совокупности и взаимосвязи возможен справедливый подход при присвоении статуса иностранного агента.

В целях реализации положений принятого федерального закона функционирует механизм государственного контроля, предметом которого является соблюдение положений законодательства в сфере функционирования иностранных агентов, а также выявление нарушений в рассматриваемой сфере.

Однако на данный момент, несмотря на определённую эффективность данного акта, неразрешённым остаётся ряд проблем, связанных с его практической реализацией. Именно на решение этих проблем и должны быть направлены основные усилия законодателя.

#### *Библиографический список*

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 03.04.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 31 (часть I). Ст. 5007.

2. Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5222.

3. Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих

недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1748.

4. Постановление Правительства РФ от 14.01.2023 № 18 «Об утверждении Положения о государственном контроле за деятельностью иностранных агентов» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 4. Ст. 640.

5. Приказ ФСБ России от 04.11.2022 № 547 «Об утверждении Перечня сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении иностранными источниками могут быть использованы против безопасности Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.11.2022 № 70986) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2023).

6. Артамонов А.Н. Роль территориальных органов Минюста России в вопросах противодействия экстремистским проявлениям и их финансированию [Текст] / А.Н. Артамонов // Администратор суда. 2020. № 4. С. 28–31.

7. Дегтярева А.А. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, в системе некоммерческих организаций: административно-правовой аспект [Текст] / А.А. Дегтярева // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 62–66.

8. Как физическое лицо может быть признано иностранным агентом? // Электронный журнал «Азбука права». 2023. С. 73–77.

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

10. Огнева В.В., Киселев С.А. Проблемные аспекты государственного регулирования деятельности политического института иностранных агентов в современной России [Текст] / В.В. Огнева, С.А. Киселев // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2023. № 1. С. 36–45.

11. Темирплатов С.Р. Признание юридического лица иностранным агентом [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJ&n=146922#FtbBYpTy4Lts3hiQ1> (дата обращения: 17.05.2023).

12. Фантров П.П. Некоммерческие организации и система национальной безопасности в России: роль неправительственных объединений, имеющих статус иностранного агента [Текст] / П.П. Фантров // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 18 (303). С. 58–66.

13. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/?%25> (дата обращения: 16.05.2023).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 03.04.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 31 (часть I). Ст. 5007.

<sup>2</sup> Огнева В.В., Киселев С.А. Проблемные аспекты государственного регулирования деятельности политического института иностранных агентов в современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2023. № 1. С. 36–45.

<sup>3</sup> Фантров П.П. Некоммерческие организации и система национальной безопасности в России: роль неправительственных объединений, имеющих статус иностранного агента // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 18 (303). С. 58–66.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» (ред. от 28.12.2022) // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5222.

<sup>5</sup> Как физическое лицо может быть признано иностранным агентом? // Электронный журнал «Азбука права». 2023. С. 73–77.

<sup>6</sup> Приказ ФСБ России от 04.11.2022 № 547 «Об утверждении Перечня сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении иностранными источниками могут быть использованы против безопасности Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.11.2022 № 70986) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 14.01.2023 № 18 «Об утверждении Положения о государственном контроле за деятельностью иностранных агентов» // СЗ РФ. 2023. № 4. Ст. 640.

<sup>8</sup> Дегтярева А.А. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, в системе некоммерческих организаций: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 62–66.

<sup>9</sup> Темирплатов С.Р. Признание юридического лица иностранным агентом [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=146922#FtbBYpTy4Lts3hiQ1> (дата обращения: 17.05.2023).

<sup>10</sup> Дегтярева А.А. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, в системе некоммерческих организаций: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 62–66.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1748.

<sup>12</sup> Артамонов А.Н. Роль территориальных органов Минюста России в вопросах противодействия экстремистским проявлениям и их финансированию // Администратор суда. 2020. № 4. С. 28–31.

<sup>13</sup> Огнева В.В., Киселев С.А. Проблемные аспекты государственного регулирования деятельности политического института иностранных агентов в современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2023. № 1. С. 36–45.

<sup>14</sup> Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/?%25> (дата обращения: 16.05.2023).

<sup>15</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.

## ON THE SUBJECT OF STATE CONTROL (SUPERVISION) OVER THE ACTIVITIES OF FOREIGN AGENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**A.V. Sergievsky**

*Postgraduate student of the Department of Administrative and Financial Law  
of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

The article examines the issues of implementing state control (supervision) over foreign agents. It is noted that the institution of a foreign agent is complex in nature and each of its elements is of significant importance, since only under the condition of studying all the circumstances in their totality and interrelation is a fair approach possible when assigning the status of a foreign agent.

**Keywords:** state control (supervision), foreign agent, control and supervisory activities.