

И.Б. БОРИСОВ

ИНОСТРАННЫЕ АГЕНТЫ: ПРАВОВОЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТЫ

***Аннотация.** Феномен «иностранный агентства», занесенный к нам с Запада и ставший объектом правового регулирования, требует научного осмысления и определения своего места в отечественной юридической системе. Автор, проанализировав историю, зарубежную практику, теоретические и практические подходы к подобным явлениям, приходит к выводу, что в первой четверти текущего столетия в Российской Федерации сформировался новый для нашей страны институт права — институт иностранного агентства. Он не имеет ничего общего с ярлыками, ассоциативно навязываемыми нам идеологическими противниками, а лишь приводит к единому знаменателю созданный на рубеже тысячелетий коллективным Западом в России (и не только) социальный институт иностранных агентов с его легальным правовым регулированием (правовым институтом иноагентства). Попытки отдельных стран, направленные на глобальное доминирование, и развитие современных информационно-коммуникационных технологий свидетельствуют о необходимости дальнейшей работы по развитию правового института иностранных агентов, в том числе и на международном уровне, для обеспечения безопасности и суверенитета государства, прав и свобод граждан, включая право на выбор будущего без какого-либо давления и влияния извне. Для этого, на взгляд автора, а также для достижения конституционно значимых целей развития народовластия допустимо вводить определенные правовые ограничения и юридические санкции для субъектов иностранного воздействия.*

***Ключевые слова:** институт права, социальный институт, иностранный агент, иностранное влияние, внешнее воздействие на политические процессы, вмешательство в выборы извне, электоральный суверенитет.*

FOREIGN AGENTS: LEGAL AND SOCIAL INSTITUTIONS

***Abstract.** The phenomenon of a «foreign agency», brought to us from the West and becoming an object of legal regulation, requires scientific comprehension and determination of its place in the domestic legal system. The author, having analyzed the history, foreign practice, theoretical and practical approaches to such phenomena, comes to the conclusion that in the first quarter of the current century, a new institution of law for our country was formed in the Russian Federation — the institution of a foreign agency. It has nothing to do with the labels associatively imposed on us by ideological opponents, but only brings to a common*

БОРИСОВ Игорь Борисович — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председатель совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва

denominator the social institution of foreign agents created at the turn of the millennium in Russia (and not only) with its legal regulation (the legal institution of a foreign agency). The attempts of individual countries aimed at global domination and the development of modern information and communication technologies indicate the need for further work on the development of the legal institution of foreign agents, including at the international level, to ensure the security and sovereignty of the state, the rights and freedoms of citizens, including the right to choose the future without any pressure and influence from outside. For this, in the author's opinion, as well as for achieving the constitutionally significant goals of the development of democracy, it is permissible to introduce certain legal restrictions and legal sanctions for the subjects of foreign influence.

Keywords: *institute of law, social institution, foreign agent, foreign influence, external influence on political processes, interference in elections from outside, electoral sovereignty.*

Актуальность данного материала обусловлена не столько определением правового статуса «иностранный агент» как субъекта общественных отношений, появившегося не так давно в российском законодательстве, сколько отсутствием четких правовых позиций в научной литературе относительно нового правового понятия и особенностей регулирования общественных отношений, связанных с этим юридическим феноменом. При этом очевидно, что «иноагентство», как социальное явление, возникло намного раньше, чем правовое понятие «иностранный агент» появилось и было закреплено в законе.

* * *

Несомненно, что система права «создается законодателем и учеными на основе изучения совокупности общественных отношений, требующих особого правового регулирования» [1, с. 7], в том числе и такого специфического явления современности как «иноагентство», вошедшее в наш лексикон вместе с современным политико-электоральным феноменом, обозначаемым как «цветная» или «бархатная» революция, имеющим в актуальной действительности место, как правило, в период национальных выборов.

Основным и определяющим признаком всех «цветных революций» последних десятилетий, без которого они не были бы «цветными», а представляли собой что-то другое в череде народных восстаний и волнений (народный бунт, мятеж, захват власти, революция в классическом понимании этого слова), является сам механизм их реализации, системообразующую роль в котором играла внешняя помощь, якобы направленная на «поддержку» демократий и реализуемая в ходе электоральных процессов. Эта «помощь» никогда не направлялась напрямую «революционерам», а предоставлялась скрытно и завуалированно через национальные некоммерческие организации (НПО, НКО) или «молодемодемократические» институты, состоящие чаще всего из пары-тройки местных граждан.

Результаты «цветных революций» стали объектом скрупулезного исследования канадской журналистки Наоми Кляйн [2]: в первую очередь

это — подчинение страны внешнему управлению и контролю со стороны транснациональных корпораций коллективного Запада. Такой вывод журналистка делает по результатам исследования множества государств — от Чили и Аргентины до Ирака и Китая, где применялась единая методология разрушения и порабощения стран при помощи западных социальных и экономических инструментов в критические периоды.

Практически все «оранжевые революции», как показывает практика, инспирируются, подогреваются и оплачиваются извне при активном взаимодействии представителей государства-жертвы, которые в большинстве случаев даже не подозревают о том, в какую геополитическую игру их втянули под видом «демократизации» с использованием методов обмана, подкупа и даже шантажа.

В частности, в Югославию деньги шли по различным каналам: через Институт «Открытое общество» Дж. Сороса*, Национальный фонд поддержки демократии* (США), фонд «Поддержки демократии в Восточной Европе» (SEED)*. В одну только Сербию через SEED поступило 15,3 миллиона долларов в 1998 году, 24,3 миллиона — в 1999 году, 55 миллионов — в 2000 году [3, с. 200]. Национальный демократический институт (NDI)* и Международный республиканский институт (IRI)* с 1997 года по 2000 год провели в Югославии колоссальную работу, связанную с подготовкой активистов и лидеров оппозиции по вопросам «предвыборной стратегии и умению привлекать широкое внимание», в том числе и организации «Отпор», сыгравшей решающую роль в югославской «революции».

В ходе «оранжевой революции» на Украине активную роль учителя и вдохновителя масс взял на себя Freedom House («Дом свободы»)*, возглавляемый бывшим главой ЦРУ Дж. Вулси и финансируемый всё тем же Дж. Соросом [3, с. 214]. «Помощь» (и не только консультативная) легально оказывалась через различные представительства международных организаций и фондов, осуществляющих деятельность «по развитию демократии» посредством вовлечения в свою орбиту максимального числа национальных избирателей.

Для создания положительного имиджа «революционным проектам», основанным якобы на протесте электората, подготовленном и вскормленном специальными фондами и западными институтами, присваивались привлекательные названия: «революция роз» в Грузии (2003 год), «пурпурная революция» в Ираке (2003–2005), «оранжевая» на Украине (2004–2005), «кедровая» в Ливане (2005), «тюльпановая» в Киргизии (2005), «голубая» в Кувейте (2005), провалившаяся «джинсовая» в Белоруссии (2006), «шафрановая» в Бирме (2007), неудавшаяся «зеленая» в Иране (2009) и «жасминовая» революция в Тунисе (2010–2011).

* Организации, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Спонсоры (а речь идет именно о спонсорстве выгодных государству-донору проектов и подкупе исполнителей-резидентов) открыто таковыми не назывались, маскируясь под институты «продвижения демократии», среди которых западные неправительственные организации. Речь идет о таких организациях, как: Национальный фонд поддержки демократии*, Агентство США по международному развитию* (USAID)¹ и Институт «Открытое общество»* Дж. Сороса. Можно упомянуть и «Фридом Хаус»*², Картеровский центр, Национальный демократический институт по международным вопросам*, корпорацию «Вызовы тысячелетия» или «Хьюман Райтс Вотч».

Средства национальным организациям, готовым продвигать американское трактование демократии («Америка превыше всего!»²), выделялись на основании «Акта о поддержке свободы», утвержденного Конгрессом в 1992 году. В данном документе прямо говорится о создании неправительственных организаций для продвижения «демократических ценностей, свободного рынка, прав человека и поддержки независимых СМИ»³. Деятельность USAID охватывала множество социально-политических процессов, проходивших на рубеже веков в России, — от составления школьных учебников до подготовки проектов законов. В 2007 году 40 тысяч российских граждан участвовало в его программах⁴. То есть одно американское агентство фактически сформировало на территории России социальный институт, работающий по своим правилам с четкой иерархией и структурой в интересах достижения конкретных целей и задач, формулируемых за океаном.

В Евросоюзе аналогичной деятельностью на территории России занимались Европейский фонд за демократию*, Европейская инициатива в области укрепления демократии и прав человека (EIDHR) и «Механизм гражданского общества» (CFS). Эти неправительственные организации под видом «гуманитарной помощи» без соответствующих лицензий национальных государственных органов, осуществляли учебные и просветительские проекты, готовили кадры, оплачивали изготовление пропагандистских материалов, устраивались на работу советниками в органы власти⁵.

* Организации, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации.

¹ Деятельность в Российской Федерации прекращена с 1 октября 2012 года.

² Лозунг «Америка превыше всего!» впервые использовал в ходе президентских выборов 1916 года Вудро Вильсон. Дональд Трамп взял его на вооружение в ходе своей предвыборной кампании и, находясь уже в Белом доме, разъяснял смысл лозунга: Америка должна восстановить свою былую экономическую и военную мощь, свое былое политическое влияние в мире. Стать опять великой державой, абсолютно доминирующей во всем мире. Катасонов В. «Америка превыше всего!»: что скрывается за главным тезисом Трампа // Бизнес Online. 29 ноября 2024. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/655811> (дата обращения: 10.11.2025).

³ Кузмяк А. Насос демократии: как и с кем работало USAID в России // IZ.RU. 7 февраля 2025. URL: <https://iz.ru/1835020/andrei-kuzmak/nasos-demokratii-kak-i-s-kem-rabotalo-usaid-v-rossii> (дата обращения: 10.11.2025).

⁴ Там же.

⁵ Чимек Г. Myśl Polska (Польша): белорусский кризис как поворотная точка // ИноСМИ.ру. 27 октября 2020. URL: <https://inosmi.ru/politic/20201027/248411259.html>, оригинал публикации: <https://mysl-polska.p/2534> (дата обращения: 10.11.2025).

Только в 2019–2020 годах США выделили 29 миллионов долларов на создание сети независимых блогеров и информационных ресурсов социальных сетей, готовивших активистов для уличных акций⁶. Об истинных объемах теневого спонсирования вскармливаемого Западом социального института «иноагентства» можно догадаться из просочившихся в СМИ данных затрат Агентства США по международному развитию, ставших достоянием гласности в начале 2025 года. Агентство, которое согласно уставу должно поддерживать экономику, здравоохранение и образование, а также оказывать людям экстренную гуманитарную помощь, имело представительства в более чем 100 странах мира с годовым бюджетом примерно в 50–60 миллиардов долларов.

«Подготовка и организация государственных переворотов в странах мира за счет финансирования проектов и программ, направленных на соответствующее обучение гражданских активистов, наблюдателей на выборах, журналистов. Украина, Грузия, Молдова, Армения, Кыргызстан, Куба, Никарагуа, Венесуэла — это далеко не полный список государств, пострадавших от такой помощи в „продвижении демократии”», — комментировал закрытие USAID Председатель Государственной Думы В.В. Володин⁷.

* * *

За достаточно короткий срок коллективный Запад смог сформировать в России и в целом на постсоветском пространстве институт иностранных агентов — социальный институт, имеющий в реальной практике огромное видовое многообразие своего воплощения в реальных общественных процессах [4, с. 44]. Именно данный институт под пристальным кураторством зарубежных органов и организаций, будучи достаточно устойчивым, с одной стороны, а с другой — исторически изменчивым, был призван организовывать и регулировать деятельность людей в другой стране, представителей разнообразных социальных общностей и складывающиеся в процессах взаимодействия социальные связи [5, с. 7]. Здесь обманываться не сложно: институт иностранных агентов, латентно созданный коллективным Западом на территории молодых демократических государств, обладает всеми атрибутами социального института, в число которых входят субъекты и цели деятельности, решаемые задачи, средства и способы функционирования [6, с. 16].

В западной социологии понятием «социальный институт» принято обозначать устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные сферы человеческой деятельности и организующих их в систему ролей и статусов, которые образуют

⁶ Михалков Ю. Дума (Болгария): почему вокруг России полыхают «горячие точки» // ИноСМИ.ру. 29 октября 2020. URL: <https://inosmi.ru/politic/20201029/248432356.html>, оригинал публикации: <https://duma.bg/zashto-plamvat-goreshtite-tochki-okolo-rusiya-n225680> (дата обращения: 10.11.2025).

⁷ Володин прокомментировал возможное закрытие USAID в США // РИА Новости. 05.02.2025. URL: <https://ria.ru/20250205/volodin-1997428764.html> (дата обращения: 10.11.2025).

социальную систему [7, с. 116–188]. Исходя из данного определения можно утверждать, что в Российской Федерации западными спецслужбами был создан партикулярный (частный, неофициальный) социальный институт иноагентства [8, р. 55–56], то же самое было осуществлено в большинстве стран постсоветского пространства.

Соккрытие его истинных целей и задач, латентность работы и источников финансирования, которая сохраняется и по сегодняшний день⁸ при мощной ресурсной и медийной поддержке Запада, создали вокруг представителей новоявленной системы некий ореол величия. Их стали приглашать в общественные советы при государственных органах, выступать на конференциях и семинарах, включать в качестве спикеров в ток-шоу, их деятельности посвящались колонки в печатных изданиях, а их тексты цитировались в научной литературе.

Фактически этот институт, созданный и управляемый извне, действующий за рамками правового поля и публичной политики, установленными Конституцией Российской Федерации (далее — Конституция) и российскими законами, стал одним из влиятельных акторов отечественной политической системы.

Протестные митинги, прошедшие на Болотной площади в Москве в конце 2011 — начале 2012 года, были спровоцированы Западом; они начались сразу после подведения итогов выборов депутатов Государственной Думы VI созыва, завершились столкновениями с полицией и задержаниями⁹ и стали своего рода триггером для запуска процесса создания правового института «иностранных агентов».

Де-факто (но не де-юре) существовавший в течение десятилетий социальный институт, который действовал на основе общих юридических норм и правил, не учитывающих специфику иноагентства, стал угрожать безопасности и целостности государства, суверенитету и независимости народа. Обеспечив соответствующую базу для формирования правового института и, прежде всего, создав основу для понимания и восприятия необходимых правовых предписаний, он стал институциональной компонентой правовой сферы общества.

Согласно части 3 статьи 17 и части 3 статьи 55 Конституции право каждого на объединение и свобода деятельности общественных объединений не являются абсолютными и могут быть ограничены федеральным законом

⁸ «Пока „демократизаторы“ из США сворачивают финансирование своих „цветных“ проектов, европейские НПО ринулись заполнять вакуум», заявил председатель Комиссии Государственной Думы по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России В.И. Пискарев 23 октября 2025 г. Василий Пискарев: 60% «нежелательных» — из Европы. В Евросоюзе громко злятся, когда их ловят за руку! // Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации. 23 октября 2025. URL: <http://komitet-bezopasnost.duma.gov.ru/novosti/9b21a4ae-960a-42ce-9efe-f20a0594f40d> (дата обращения: 10.11.2025).

⁹ Хейфец К. «Было ощущение, что история творится на наших глазах» // Коммерсантъ. 26.12.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5143517> (дата обращения: 10.11.2025).

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. Несомненно, усилия государства и его органов должны быть направлены на противодействие неправовому воздействию извне, чтобы оградить народы от внешней зависимости и внешнего управления, для придания цивилизованных форм внешнему взаимодействию, установления правовой регламентации и контроля за иностранным воздействием на внутривнутриполитические процессы.

* * *

В мире нет ни одного государства, которое не испытывало бы давления или влияния извне. Результаты своего «труда» стали ощущать на себе даже родоначальники применения социальных технологий вмешательства в суверенный выбор народов независимых государств — США и страны Европейского союза, которые под предлогом обеспечения «стерильности» своих внутривнутриполитических процессов стали закрывать информационные агентства, лишать аккредитации независимых журналистов, аннулировать заграничные паспорта и отзывали визы, ранее выданные правозащитникам¹⁰.

Необходимость формирования эффективных моделей реагирования на внешнеполитическое воздействие вызвала логичную потребность в интенсивной правотворческой работе [9, с. 12–16]. Чем стремительнее развиваются события в международном контексте, имеющие проникающий эффект в национальные правоотношения, тем оперативней становится реакция законодательства. Интенсификация попыток влияния на внутривнутриполитические вопросы независимых государств с использованием современных технологий в последние десятилетия приобрела колоссальные масштабы.

Поэтому особую актуальность в современных условиях внешнего давления приобрел процесс законодательства по вопросам безопасности, защиты конституционного строя государства и обеспечения политических прав и свобод граждан в максимально полном объеме. Появление и дальнейшее бурное развитие инструментов влияния на внутреннюю политику других государств сопряжено с обострением геополитической обстановки в мире, желанием иностранных государств лоббировать свои интересы на территории других стран [10, с. 171–174].

Продолжительное время существовавшие механизмы и инструменты внешнего влияния не имели устоявшихся общепризнанных понятий и терминологии. Юридическое понятие «иностранный агент» возникло далеко за пределами нашей страны. В 1938 году в США был принят закон

¹⁰ Польша аннулировала визы российским участникам конференции ОБСЕ // РИА Новости. 05.10.2025. URL: https://ria.ru/20251005/polsha-2046531695.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fdzen.ru%2Fnews%2Fsearch (дата обращения: 10.11.2025).

о регистрации иностранных агентов (Foreign Agents Registration Act; далее — FARA)¹¹. Его принятие было обусловлено необходимостью системного противодействия нацистской пропаганде в США, росту числа организаций, которые финансировались правительством Германии для пропаганды нацизма, а также увеличению роста шпионажа в пользу Германии [11, с. 5–15].

За последнее десятилетие во многих странах мира были приняты специальные законы, направленные на установление определенных правовых рамок и в той или иной степени регламентирующие деятельность иностранных агентов [12, с. 114]. В 27 государствах действуют законы или внесены поправки в законодательство с различными формулировками статуса иностранного агента [13, с. 179]. При этом категорически против правового закрепления данного статуса в странах, находящихся за пределами сферы влияния Соединенных Штатов и Евросоюза, выступают США и ЕС¹². Они пытаются оставить вне рамок правового поля сконструированные ими же международные каналы скрытого продвижения своих интересов в суверенных государствах.

С 2018 года в *Австралии* действует закон о системе прозрачности иностранного влияния, согласно которому иностранные агенты, то есть лица, работающие на территории страны под контролем зарубежных принципалов, обязаны зарегистрироваться в публичном реестре и предоставлять отчет о своей деятельности. В *Великобритании* в 2024 году вступил в силу закон, который требует от любого лица, действующего от имени иностранной державы или организации и осуществляющего политическое влияние, вносить свои данные в публичный реестр, а с 1 июля 2025 года в стране заработал реестр иностранных агентов. В июне 2017 года парламент *Венгрии* принял закон, усиливающий контроль над НПО с иностранным финансированием на сумму не менее 24 тысяч евро в год. В *Грузии* со второй попытки, фактически преодолев вето Евросоюза, 31 мая 2025 года вступил в силу Акт о регистрации «агентов иностранного принципала»¹³. В *Израиле* с июля

¹¹ Закон США «О регистрации иностранных агентов» // Justice.gov. URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara> (дата обращения: 10.02.2025).

¹² Так, категорически против принятия в Грузии закона об иноагентах выступила вице-президент США Камала Харрис, которая в письме на имя президента Грузии Саломе Зурабишвили предупредила, что закон, принимаемый парламентом, «подорвет американо-грузинские отношения» (Двали Г. В Грузии наступил конец вето // Коммерсантъ. 28.05.2024. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6729504> (дата обращения: 10.11.2025); посол ЕС в Грузии Павел Герчинский назвал законопроект об иноагентах несовместимым с рекомендациями Евросоюза. 14 мая 2024 года помощник госсекретаря США по делам Европы и Евразии Джеймс О'Брайен в ходе своего визита в Тбилиси заявил, что США введут санкции против властей Грузии, если закон об иноагентах вступит в силу без согласования с нормами ЕС. 15 мая Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Жозеп Боррель и Еврокомиссия опубликовали заявление, в котором призвали власти Грузии отказаться от закона об иноагентах (Что известно об истории рассмотрения закона об иноагентах в Грузии // ТАСС. 28 мая 2024. URL: <https://tass.ru/info/17223599> (дата обращения: 10.11.2025).

¹³ Как в Грузии работает новый закон об «иноагентах» – итоги первых 20 дней // Sputnik. 22.06.2025. URL: <https://sputnik-georgia.ru/20250622/kak-v-gruzii-rabotaet-novyy-zakon-ob-inoagentakh-itogi-pervykh-20-dney-293865490.html> (дата обращения: 10.11.2025).

2016 года действует законодательное требование об указании зарубежных спонсоров любой организации, если она получает из иностранных источников более половины своего финансирования. В *Kumae* с января 2017 года действует закон, регулирующий деятельность иностранных неправительственных организаций, согласно которому не разрешается финансировать на территории страны коммерческую, политическую или религиозную деятельность и участвовать в ней¹⁴. В Молдавии иностранными агентами, помимо некоммерческих организаций, могут быть признаны еще и коммерческие учреждения – как «иностраннные экономические агенты». Поэтому в Приднестровье вынуждены были принять свой аналогичный акт¹⁵.

* * *

Зачастую, как это было и в России, сторонники полной свободы иностранного влияния на внутривнутриполитические процессы приводят в качестве своих доводов против принятия законов, регламентирующих деятельность иноагентов, неблагозвучность звучания самого термина «иностраннный агент», который ассоциируется с понятиями «предатель», «шпион», «враг народа», «коллораборационист» (человек, на добровольной основе сотрудничающий с противниками или оккупационными режимами, исходя из своей личной выгоды или идеологических либо иных взглядов).

Однако формирование отношения к любому понятию и термину, а также его восприятие в социуме не является предметом правовой науки, а большей частью характеризует симпатии или антипатии общества, сформировавшиеся (формирующиеся) относительно к данной категории права. История правового регулирования социальных правоотношений знает множество примеров, когда юридическому понятию, обозначающему позитивный и в целом прогрессивный процесс, общество давало негативную оценку или наоборот (в зависимости от множества факторов, в том числе от практического проявления юридически значимых действий участниками этого процесса). Поэтому отношение к понятию «иностраннный агент» формируют своими конкретными делами и действиями сами иностранные агенты.

В 2014 году Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд) принял Постановление¹⁶ по делу о проверке конституционности отдельных положений законодательства об общественных

¹⁴ Иностраннные агенты в законодательстве зарубежных стран. Статус и деятельность // ТАСС. 16 апреля 2024. URL: <https://tass.ru/info/7253197> (дата обращения: 10.11.2025).

¹⁵ Resolution of the Government of the Pridnestrovian Moldavian Republic of 12 February 2024 No. 90 «On Temporary Registration of Economic Agents of the Republic of Moldova». URL: <https://government.gospmr.org> (date of the application: 10.06.2024). (In Russ.)

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона „О некоммерческих организациях“, части 6 статьи 29 Федерального закона „Об общественных объединениях“ и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда „Костромской центр поддержки общественных инициатив“, граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева».

объединениях и некоммерческих организациях, по которому в дополнительных обязанностях лиц, выполняющих функции иностранных агентов, дискриминация не была выявлена.

В своем Постановлении от 08.04.2014 № 10-П Конституционный Суд достаточно однозначно обозначил правовую позицию: признание конкретных НКО выполняющими функции иностранного агента не означает указание на исходящую от данных организаций угрозу государственным и общественным институтам. Любые попытки обнаружить в словосочетании «иностраный агент» отрицательные контексты, исходя из стереотипов советской эпохи, лишены конституционно-правовых оснований. Соответственно, установленными нормами не предполагается негативная оценка той или иной организации со стороны государства, а также не преследуется цель дискредитации ее деятельности. А законодательное выделение подобных НКО согласуется с обеспечением конституционно значимых публичных интересов, а также с защитой государственного суверенитета, так как получение организацией средств и имущества из иностранных источников не исключает возможности их использования в интересах соответствующих спонсоров.

Понятие «иностраный агент» наиболее точно характеризует тот социальный институт, который был создан стараниями Запада и стал комфортным для агентов иностранного влияния.

Если обратиться к этимологии термина «иностраный агент», то он обозначает представителя одной страны, действующего в другой стране, обычно без дипломатического иммунитета (малый академический словарь дает следующее определение данным понятиям: «иностраный» — относящийся к иному государству, стране, принадлежащий им; «агент» — представитель организации, учреждения и тому подобного, выполняющий служебные, деловые поручения). В русском языке слово «агент» (латинское «agens» — приводящий в движение) со значением «торговый представитель иностранного государства, фирмы» стало известным и получило распространение еще в конце XVI века, а в значении «дипломатический представитель» — с первой половины XVII века. Позже появились однокоренные слова — агентура, агентство и другие [14].

Бесспорно, определенный негатив для российского народа вносит слово «иностраный», то есть относящийся к другой стране или к другому государству. Но здесь уже каждый волен выбирать свой путь. В этой части ни Конституция, ни действующее российское законодательство не ограничивают граждан в выборе работодателя за исключением случаев, прямо оговоренных в законе.

Сегодня в политическом и юридическом смысле понятие «иностраный агент» используется в разных странах для обозначения как физических, так и юридических лиц, а также объединений без образования юридического лица, действующих в интересах зарубежных государств

или международных организаций. Как правило, оно связано с наложением дополнительных обязанностей и введением ограничений на деятельность иностранных агентов. Вне зависимости от восприятия и отношения к данному термину, возникающих под воздействием психоэмоциональных факторов, меняющихся с течением времени и не имеющих отношения к праву, юридическое понятие, закрепленное в законе, имеет конкретное правовое наполнение.

С точки зрения закона, в Российской Федерации в качестве ответа на вызовы времени и сформированного извне института внешнего влияния создан новый правовой институт иностранных агентов, как «определенная группа правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, которые связаны между собой в качестве самостоятельной обособленной подгруппы» [15, с. 587].

* * *

Отличительной чертой отечественного права является его разумный динамизм, выражающийся в интенсификации правового регулирования, как реакция на активное развитие современных технологий, агрессивные вызовы современности и запросы граждан. Законодателем формируются новые правовые общности, которые все чаще объективируются в виде правовых институтов [16].

Действующее законодательство, регулирующее деятельность иностранных агентов, направлено на сохранение демократических институтов и подлинного народовластия от деструктивного вмешательства извне, в том числе от скрытого политического лоббирования зарубежных интересов и распространения недостоверной информации через лиц, находящихся под чужим влиянием. Задачей правотворчества является не только чуткое реагирование на меняющуюся ситуацию, но и ее грамотное и своевременное отражение в нормативно-правовых актах соразмерно актуальным проблемам [9, с. 12–16].

Дискуссии по формированию отраслей и институтов права в период бурно развивающихся технологий, новых форм и видов правоотношений приобретают перманентный характер. А это является позитивным моментом в развитии юридического регулирования жизнедеятельности нашего общества, в том числе и при ответах на новые вызовы. Дискурс о феномене «иностранный агент» возник и подогревается геополитическими процессами переосмысления современных подходов мироустройства, отказа от однополярного доминирования отдельных государств и блоков, перехода к многополярности и равноправию всех государств и народов. Именно последнее не устраивает коллективный Запад, который предпринимает титанические усилия по спасению своего влияния и сохранения западной идеологии исключительности и превосходства, позволяющей диктовать правила всему миру.

Основным объектом воздействия в эпоху развития информационно-коммуникационных технологий становятся индивиды — граждане государства, намеченного в качестве очередной «мишени». Наши недруги пытаются, в первую очередь, использовать население, чтобы зомбированные под руководством или тонким управлением извне люди сами разрушили свое государство. Для этого профессионалы страны-агрессора разрабатывают сложные и малозаметные комбинации, заставляющие людей работать против собственного отечества [17, с. 52–57].

Британская разведка MI-6 запустила защищенную платформу Silent Courier для вербовки агентов по всему миру. Как сообщает The Times¹⁷, глава данной организации Ричард Мур заинтересован в вербовке агентов из России и других «враждебных государств»¹⁸. В 2023 году (после провала американских агентов в Китае в результате взлома даркнет-каналов местными спецслужбами) аналогичная платформа была создана ЦРУ¹⁹. В связи с этим П.П. Фантров справедливо утверждает: «Обеспечение прозрачности деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, выступает необходимой мерой по обеспечению национальной безопасности страны» [18, с. 58–66].

Институт иностранного агентства в России начал приобретать правовые контуры в 2012 году с принятием Федерального закона 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», внесшего соответствующие изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Ряд отечественных ученых считают, что именно с того времени (20 июля 2012 года) в России формально возник институт иностранного агентства [см. например: 19, с. 67; 12, с. 109].

Регулирование этой сферы общественных правоотношений было обусловлено необходимостью привести в соответствие фактическое (но скрытое) существование социального института с правовыми нормами регулирования его деятельности, чтобы закрыть законодательную «брешью», служившую для проникновения и активного влияния на внутреннюю политику зарубежных государств, и принять правовые меры реагирования, связанные

¹⁷ MI-6 обращается к даркнету в поисках новых шпионов // The Times. URL: <https://www.thetimes.com/uk/defence/article/mi6-turns-to-the-dark-web-to-enlist-new-spies-ndvzph2rp> (дата обращения: 10.11.2025).

¹⁸ Британская разведка создаст веб-портал в даркнете для вербовки новых агентов // Коммерсантъ. 19.09.2025. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8043493> (дата обращения: 10.11.2025).

¹⁹ Пламенев И. WSJ узнала о безуспешных попытках ЦРУ восстановить агентурную сеть в КНР // РБК. 26.12.2023. URL: <https://www.rbc.ru/politics/26/12/2023/658a5a669a794756d6e78a2f> (дата обращения: 10.11.2025); Рыжов С. ЦРУ через даркнет активизировало вербовку агентов в Китае – Bloomberg // ПолитНавигатор. 05.10.2024. URL: <https://www.politnavigator.net/cru-cherez-darknet-aktivizirovalo-verbovku-agentov-v-kitae-bloomberg.html> (дата обращения: 10.11.2025); Мисник Л. «Привлекали деньгами и запугивали»: как США и Китай ведут шпионские войны // ТАСС. 28.12.2023. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/19646621> (дата обращения: 10.11.2025).

с противодействием вмешательству извне, интенсивно поглощающему современный мир вопреки всем международным актам, провозгласившим суверенное право народов на самостоятельный выбор пути своего развития.

Именно на конец 2011 — начало 2012 годов приходится пик общественно-политических акций по грубому вмешательству во внутренние дела нашей страны. Их инициаторами в большинстве случаев были некоммерческие структуры, которые координировались и финансировались из-за рубежа, поэтому термин «иностранный агент» первоначально применялся только к некоммерческим организациям [12, с. 109].

Согласно принятому в 2012 году закону иностранным агентом признавалась НКО, ведущая политическую деятельность за счет зарубежного финансирования²⁰. Важно подчеркнуть, что закон не запрещал работу НКО-иноагентов, а требовал от них регистрации в специальном реестре, ведение которого было поручено Министерству юстиции Российской Федерации (далее — Минюст). В противном случае для НКО и ее руководителей наступала административная ответственность. Правоприменители действовали очень осмотрительно и осторожно по отношению к данной процедуре: новая норма была применена только спустя год после принятия закона (на протяжении целого года «Евразийская антимонопольная ассоциация» оставалась единственным иностранным агентом в реестре Минюста).

Как выше было сказано, Конституционный Суд в 2014 году указал на возможность «маркировки» статусом «иноагент»: «...при законодательном закреплении как самих составов административных правонарушений, так и мер ответственности за их совершение следует исходить из характера правонарушений, их опасности для находящихся под защитой закона ценностей, причин и условий их совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, с тем чтобы гарантировать адекватность (соразмерность) порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего (публичного) интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений...»²¹.

После первого анализа правоприменительной практики в 2015 году была принята поправка о порядке исключения некоммерческих организаций из реестра иностранных агентов. В том же году вносятся поправки в законодательство о средствах массовой информации, позволившие

²⁰ Законодательно было установлено, что российская НКО (за исключением политической партии) признается иностранным агентом, если получает денежные средства и (или) имущество от других государств, международных и зарубежных организаций, иностранных граждан, и при этом участвует в политической деятельности на территории РФ, представляя зарубежные интересы.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений...

признавать иностранными агентами СМИ, получавших зарубежную поддержку. Согласно этим поправкам средства массовой информации, признаваемые иноагентами, обязаны были регистрировать свои юридические лица на территории России. За отсутствие соответствующей маркировки доступ к таким средствам массовой информации мог быть ограничен [20, с. 216].

В 2017 году в качестве ответа на выпад Министерства юстиции США, потребовавшего от «RT America»²² зарегистрироваться в качестве иностранного агента на территории Соединенных Штатов, был принят закон о СМИ-иноагентах. С 1 февраля 2019 года иностранные СМИ-иноагенты стали обязанными распространять информацию только через учрежденные ими российские юридические лица, также выполняющие функции иностранного агента. Все информационные материалы таких СМИ должны сопровождаться указанием, что они созданы или распространяются иноагентом.

2 декабря 2019 года в законодательство страны были внесены поправки, которые впервые определили возможность присвоения статуса иноагента физическим и юридическим лицам, если те распространяют или участвуют в создании информации СМИ-иноагентов и в той или иной форме финансируются из-за рубежа. Согласно внесенным 30 декабря 2020 года поправкам иноагентами стали признаваться незарегистрированные общественные объединения, занимающиеся политической деятельностью и получающие на это зарубежное финансирование, а также отдельные физические лица²³.

До декабря 2022 года Министерство юстиции вело четыре реестра иностранных агентов: НКО-, СМИ-, НОО-иноагентов и отдельный список физических лиц-иноагентов (с апреля 2022 г., а ранее физические и юридические лица вносились в реестр СМИ-иноагентов).

С 1 декабря 2022 года вступил в силу Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»²⁴. Он обобщил разрозненные нормы законодательства об иноагентах. Закон стал первым специализированным нормативным правовым актом, который консолидировал и актуализировал положения несистематизированного и разрозненного законодательства и официально закрепил правовой статус иноагентов. Как было указано в пояснительной записке²⁵ к проекту этого закона, он был разработан в связи с усиливающимися вызовами безопасности и суверенитету страны, а предложенные меры «будут способствовать

²² «RT America» была филиалом российской телекомпании «Международная телевизионная сеть RT», запущенной в 2005 году, вещающей на английском, арабском, испанском, французском, немецком, сербском языках. О канале // rt.com. URL: <https://russian.rt.com/about> (дата обращения: 10.11.2025).

²³ Иностранные агенты в российском законодательстве. История статуса и его применение // ТАСС. 12 сентября 2023. URL: <https://tass.ru/info/18731205> (дата обращения: 10.11.2025).

²⁴ Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

²⁵ Пояснительная записка к проекту № 113045-8 Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Информационный ресурс Государственной Думы: Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/113045-8> (дата обращения: 15.10.2025).

защите интересов и обеспечению безопасности Российской Федерации, ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод ее граждан, а также обеспечению безотлагательной реакции на международно-противоправные деяния путем противодействия иностранному вмешательству в дела государства, российского общества, реализации прав и свобод граждан Российской Федерации» [19, с. 68].

До принятия данного Федерального закона законодательство содержало разрозненные положения, закрепленные в различных федеральных законах и устанавливающие разные подходы к базовым элементам, формирующим статус иностранного агента. Так, основные положения были закреплены в федеральных законах «О некоммерческих организациях»²⁶, «Об общественных объединениях»²⁷, «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»²⁸, а также в Законе Российской Федерации «О средствах массовой информации»²⁹. Принятый в 2022 году закон консолидировал и актуализировал нормативно правовые положения, регулирующие статус иностранного агента.

Он учел предыдущие недостатки и нестыковки, определил понятийный аппарат института иностранных агентов, ввел порядок ведения единого реестра иноагентов и процедуру включения в него соответствующих субъектов. Был установлен обновленный порядок признания иностранным агентом, а также обязанности и правовые рамки деятельности иностранных агентов. Четыре ранее существовавшие статуса иностранного агента (НКО, физическое лицо, СМИ и общественное объединение без образования юридического лица) стали подпадать под одно общее понятие «иностраный агент».

* * *

Согласно определению статьи 1 Федерального закона № 255-ФЗ под иностранным агентом понимается лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее деятельность, виды которой установлены статьей 4 этого закона. Иностраным агентом может быть признано российское или иностранное юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, общественное объединение, действующее без образования юридического лица, иное объединение лиц, иностранная структура без образования юридического лица, а также физическое лицо независимо от его гражданства или при отсутствии такового.

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

²⁷ Там же. 1995. № 21, ст. 1930.

²⁸ Там же. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7597.

²⁹ Российская газета. 1992. 8 февраля. № 32.

С 1 декабря 2022 года Министерство юстиции стало вести единый реестр иностранных агентов³⁰. Также вступили в силу изменения в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Российской Федерации (далее — соответственно, КоАП и УК) об уголовном наказании за двукратное нарушение иностранным агентом порядка своей деятельности. При этом ответственность по КоАП и УК определена не за сам факт деятельности в качестве иностранного агента и признания таковым, а за нарушение и невыполнение обязанностей уже в качестве иностранного агента, включенного в соответствующий реестр.

С 15 октября 2025 года для привлечения к уголовной ответственности по статье 330.1 УК (уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации об иностранных агентах) будет достаточно совершения одного административного нарушения (ст. 19.34 КоАП «Нарушение порядка деятельности иностранного агента»). Ранее условием привлечения к уголовной ответственности было два административных правонарушения в течение одного года. Данные изменения в УК разработаны в целях совершенствования эффективности уголовно-правового регулирования деятельности лиц, систематически нарушающих законодательство, регламентирующее порядок деятельности иностранных агентов. На основе анализа правоприменительной практики законодателем было установлено, что действующий порядок привлечения к уголовной ответственности за указанные преступления не в полной мере обеспечивает безопасность общественных отношений в данной сфере, так как более 40 процентов лиц, включенных в реестр иностранных агентов, не исполняют обязанности и не соблюдают ограничения, предусмотренные Федеральным законом № 255-ФЗ.

19 января 2023 года Правительство России утвердило положение о государственном контроле за деятельностью иностранных агентов, который будет осуществляться Минюстом и территориальными органами. Согласно положению контролирующие органы получают право: посещать мероприятия, организуемые иностранными агентами; запрашивать распорядительные документы у контролируемых иноагентами юрлиц; запрашивать информацию о финансово-хозяйственной деятельности иноагентов; изучать имеющиеся в распоряжении властей документы, а также анализировать все материалы, размещенные иностранными агентами; выдавать предписания об устранении выявленных нарушений. При этом плановые проверки иноагентов не должны проводиться чаще одного раза в год.

В этой последовательной работе, направленной на исключение иностранного вмешательства во внутривнутриполитические процессы, вполне логичными выглядят шаги законодателя, направленные на исключение иностранного

³⁰ Реестр иностранных агентов // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-inostryannykh-agentov/> (дата обращения: 15.10.2025).

влияния на электоральные процессы. В ЦИК России еще в 2021 году поднимался вопрос о необходимости введения статуса специального субъекта избирательного процесса для иностранных агентов³¹.

Федеральным законом от 05.12.2022 № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в смежные законы, связанные с введением единого термина «иностранный агент». Лицам, включенным в реестр иностранных агентов, было запрещено быть членами избирательных комиссий с правом как решающего, так и совещательного голоса.

В настоящее время идет достаточно интенсивная работа, направленная на обеспечение электорального суверенитета и на недопущение иностранного влияния на свободный выбор народа. ЦИК России в 2021 году впервые в своей истории организовала новое направление своей деятельности по вопросам противодействия вмешательству в выборы. Было развернуто взаимодействие с Комиссией Совета Федерации по вопросам защиты государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела страны и с Комиссией Государственной Думы по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России, налажено постоянное взаимодействие с правоохранительными органами, Министерством юстиции, Министерством иностранных дел, Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и другими профильными министерствами, агентствами и ведомствами Российской Федерации.

Несмотря на то, что законодательное решение о запрете на участие лиц, выполняющих функции иностранного агента, на осуществление деятельности, способствующей либо препятствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме, а также в иных формах участия в избирательных кампаниях, кампаниях референдума было принято в конце 2014 года³², императивное требование о запрете участия в избирательных действиях было установлено только в 2024 году, — Федеральный закон от 15.05.2024 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» запретил иноагентам баллотироваться.

³¹ «Член Центральной избирательной комиссии Игорь Борисов на заседании 12 августа напомнил о законе, который обязывает организации-иноагенты оповещать людей о своем статусе. Он считает, что следует и на избирательных участках информировать людей о том, что определенный наблюдатель связан с иностранным агентом». Член ЦИК предложил маркировать наблюдателей от НКО-иноагентов // ЗАКС. Ру. 12 августа 2021. URL: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/216188> (дата обращения: 15.10.2025).

³² Федеральным законом от 24.11.2014 № 355-ФЗ были внесены изменения в п. 6 ст. 3, запрещающие лицам, выполняющим функции иностранного агента, в любых формах участвовать в избирательной кампании.

В соответствии с требованием законодательства до сложения статуса иностранного агента они не могут выдвигаться и избираться, быть членами комиссий и наблюдателями, вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов и партий. Таким образом, общие требования пункта 6 статьи 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» конкретизированы в соответствующих нормах закона во избежание неоднозначного толкования как самими кандидатами, так и организаторами выборов.

Кроме того, если иноагенты являются членами соответствующей политической партии, то они не могут быть делегатами съездов или конференций, которые выдвигают списки и кандидатов; не могут участвовать в предвыборной агитации; не могут публично обсуждать проведение избирательной кампании; не могут оказывать помощь и поддержку кандидатам и партиям; и так далее и тому подобное. В 2021 году было введено понятие «кандидат, аффилированный с иностранным агентом»³³, который стал обязан указывать свой статус в ходе избирательного процесса.

Таким образом, есть признаки формирования отдельных «подинститутов» института иностранного агентства — в избирательном праве, с выделением специальных субъектов избирательного процесса и контролирующих органов — избирательных комиссий, а также при осуществлении контроля за деятельностью иностранных агентов, регламентированного специальным законом³⁴ и реализуемого Минюстом России.

По состоянию на 14 сентября 2025 года (единый день голосования в России) по данным Минюста в реестре иностранных агентов содержались сведения о 1073 лицах, из них 839 «действующих», в том числе 651 физическое лицо. В единый реестр физических лиц, аффилированных с иностранными агентами, включены сведения о 1989 физических лицах, из них 1977 — «действующих».

Ниже в таблице приведены данные численности лиц, включенных Минюстом в соответствующий реестр (до декабря 2022 г.) иностранных агентов (лиц, выполняющих функцию иностранного агента) накануне единых дней голосования в Российской Федерации:

³³ Кандидат, аффилированный с иностранным агентом, это кандидат, который не является иностранным агентом и который в период, составляющий два года до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, и (или) в период избирательной кампании на соответствующих выборах: входит (входил) в состав органов юридического лица — иностранного агента и (или) является (являлся) его учредителем, членом, участником, руководителем либо работником; входит (входил) в состав органов незарегистрированного общественного объединения, иного объединения лиц, иностранной структуры без образования юридического лица — иностранных агентов и (или) является (являлся) их учредителем, членом, участником, руководителем; осуществляет (осуществлял) политическую деятельность и получает (получал) денежные средства и (или) иное имущество от иностранных агентов, в том числе через посредников, для осуществления политической деятельности (подпункт добавлен Федеральным законом от 20.04.2021 № 91-ФЗ, в редакции Федерального закона от 05.12.2022 № 498-ФЗ).

³⁴ Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

Единые дни голосования	19.09.2021	11.09.2022	10.09.2023	08.09.2024	14.09. 2025
Всего записей	254	430	680	854	1073
Физические лица	25	141	345	478	666
Юридические лица, иные объединения без образования юридического лица	229	289	335	376	407
Действующие физические лица	25 (20,7%)	154 (56%)	335 (67%)	465 (72%)	651 (77,6%)
Действующие юридические лица, иные объединения без образования юридического лица	96 (79,3%)	121 (44%)	165 (33%)	180 (28%)	188 (22,4%)
Действующие. Всего	121	275 (+127% от 2021 г.)	500 (+81,8% от 2022 г.)	645 (+29% от 2023 г.)	839 (+30% от 2024 г.)

Из приведенных статистических данных видно, что после вступления в силу в 2022 году Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» и правового закрепления статуса иностранного агента прирост иностранных агентов понизился примерно до 30 процентов и стал относительно статичным. Численность объединений-иноагентов практически стабилизировалась и имеет незначительное увеличение от года к году, а их общая доля среди иноагентов снизилась с 79,3 процента (2021 г.) до 22,4 процента (2025 г.). По предусмотренным законом основаниям в случае утраты соответствующих признаков из реестра иностранных агентов на 31 декабря 2023 года было исключено 193 человека (26,01% от общего количества лиц в реестре) [12, с. 112].

Несмотря на ежегодное увеличение числа иноагентов, их общая численность ничтожно мала. Число некоммерческих организаций в России сохраняется примерно на одном уровне с 2014 года — более 220 тысяч [12, с. 109], из них НКО-иноагентов — менее 0,01 процента. Физических лиц-иноагентов менее 0,00001 процента от 111 437 966 зарегистрированных избирателей (по данным ЦИК России на 1 июля 2025 года)³⁵. Однако финансовая и ресурсная (включая информационную) зарубежная поддержка оказалась настолько весомой, что данный малочисленный институт сумел стать заметным явлением общественно-политического ландшафта государства.

³⁵ Сведения о численности зарегистрированных в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации избирателей, участников референдума Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2025 года // ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/reception/quantity/20250701.php> (дата обращения: 15.10.2025).

В 2025 году в ходе подготовки к единому дню голосования решением соответствующей избирательной комиссии во взаимодействии с Минюстом были прекращены полномочия одного члена территориальной избирательной комиссии в связи с наличием у него статуса иностранного агента. В 2024 году были прекращены полномочия двух членов избирательных комиссий, а один гражданин был исключен из резерва составов участковых избирательных комиссий в связи с наличием у них статуса иностранного агента.

Приведенные данные последних избирательных кампаний также указывают на позитивный эффект правового регулирования деятельности иностранных агентов и фактическое формирование правового института, обладающего всеми соответствующими признаками.

Так, современные исследователи выделяют ряд признаков правового института [21, с. 43]:

имеет однородный характер, то есть направлен на регулирование обособленной (относительно самостоятельной) группы (разновидности) общественных отношений;

носит системный характер, то есть нормы права, его составляющие, взаимосвязаны и представляют собой некое единство, без которого невозможно регулирование данного вида общественных отношений;

составляет юридическое единство, особый режим (порядок) правового регулирования, свойственный данному виду общественных отношений;

нормативно обособлен, то есть нормы, его составляющие, закреплены в отдельных частях нормативно-правового акта или в системе законодательства;

представляет собой некую целостность, то есть необходимый и достаточный набор (арсенал) правовых норм, обеспечивающих целостное, относительно законченное регулирование данной разновидности общественных отношений;

носит универсальный характер, то есть позволяет регулировать общественные отношения в сфере как частного, так и публичного права.

Всеми вышеперечисленными признаками обладает институт иностранных агентов. Более того, данный правовой институт имеет свои субъекты (иностранцы агенты) и специальный объект правоотношений (сфера легального участия иностранных акторов в общественно-политической жизни государства), контролирующие органы (Министерство юстиции и другие государственные органы в соответствии со своими функциями, включая ЦИК России), ограничения (в частности, в избирательном процессе), обязанности (установлены законодательством и подзаконными актами) и права (право легально заниматься лоббированием иностранных общественно-политических интересов в Российской Федерации).

По мнению С.А. Авакьяна, кроме указанных признаков института, «политико-правовые принципы являются стержнем, вокруг которого объединяется определенная совокупность общественных отношений,

а, следовательно, и совокупность норм, их регулирующих» [22, с. 19]. В действительности невозможно представить себе процесс правового регулирования в отсутствие воплощения в нем правовых принципов, определяющих характер воздействия права на соответствующую область общественных отношений [21, с. 43].

Правовое регулирование деятельности иностранных агентов фактически сформировало соответствующий политико-правовой институт, представляющий собой особую, созданную на нормативной основе социальную структуру, способную существовать на различных уровнях и в различных сферах, объединяющую своим действием сферу общественных отношений, связанных с иностранным участием во внутривнутриполитических вопросах государства. Он выступает в качестве регулятора, действующего в нормативно-правовом поле [21, с. 43]. На нем, как на любом социальном институте, по верному замечанию Г.В. Мальцева, лежит обязанность «...приведения общественных структур и функций в состояние определенного единства и, не в последнюю очередь, „инструктирования“ субъектов деятельности, как они должны вести себя в тех или иных ситуациях» [23, с. 7].

Позитивно отразилось формирование правового института иноагентства на отношении населения к данному институту и его представителям — иностранным агентам. О настоящей их роли в системе межгосударственных отношений мало кто догадывался всего десятилетие тому назад. Ореол «великолепия» и «напыщенности» иноагента, а вместе с ним и безмятежная жизнь агента иностранного влияния мгновенно сошли на нет (как в известном произведении Шарля Перро, карета превратилась в тыкву). По данным опроса, проведенного в октябре 2025 года Аналитическим центром ВЦИОМ³⁶, присвоение статуса иностранного агента физическим лицам и организациям, получающим зарубежное финансирование и занимающимся политикой, поддерживают почти две трети опрошенных россиян. В 2022 году за такую меру выступали чуть более половины респондентов. Для россиян иноагент — это, прежде всего, враг и предатель (41% ответов), к которому возникают негативные эмоции (30%). Только 4 процента опрошенных позитивно отнеслись к иноагентам. При этом, на наш взгляд, еще рано говорить о достижении всех целей, которые стоят перед этим правовым институтом.

Во-первых, правоприменительная практика свидетельствует о необходимости продолжения работы по актуализации и оптимизации правовых норм и ведомственных правил регулирования деятельности института иноагентов. Как указал Конституционный Суд, требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей

³⁶ Иноагенты среди нас // ВЦИОМ. 31 октября 2025. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/inoagenty-sredi-nas> (дата обращения: 15.10.2025).

гражданину (объединению граждан) соотносываться с ними свое поведение, — как запрещенное, так и дозволенное. Но при этом не исключается использование оценочных или общепринятых понятий, так как законодатель не лишен возможности прибегать к ним, если значение таких понятий доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений³⁷. Несомненно, что вместе со становлением и развитием института иноагентства необходимо вести профилактическую и воспитательную работу среди населения, представителей СМИ, политических партий и участников избирательного процесса.

Во-вторых, отмечая актуальность рассматриваемого вопроса по формированию правового института иностранных агентов, важно отметить, что последние политические и военные события в мире стали предпосылкой для ужесточения контроля за иностранными агентами, а также для принятия специального законодательства, в рамках которого присваивается конкретный правовой статус агентам иностранного влияния для легализации их деятельности. Конституция³⁸ исходит из аксиомы о том, что ограничения прав индивида необходимы, поскольку они являются инструментом согласования прав одного человека с интересами и правами других людей, общества, государства, а иногда и условиями осуществления государством своих функций [24, с. 84].

Потому вполне допустимо, а с точки зрения обеспечения безопасности и суверенитета государства даже необходимо устанавливать определенные правовые ограничения и юридические санкции для субъектов иностранного воздействия для минимизации иностранного влияния на внутрисполитические процессы суверенного государства.

В этом контексте предложение В.В. Володина об ограничении финансовых выплат иностранным агентам, покинувшим Россию³⁹, предложения Министерства финансов Российской Федерации о лишении иностранных агентов налоговых преференций имеют правовые основания⁴⁰, но требуют тщательной проработки для соразмерности и сохранения баланса интересов, а также обеспечения конституционных прав граждан.

³⁷ Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 года № 16-П, от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П и др.

³⁸ Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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 (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

³⁹ Володин: иноагенты не должны получать пенсию в России // Дума ТВ. 29 октября 2025. URL: https://dumatv.ru/news/vyacheslav-volodin-inoagenti-ne-dolznyi-poluchat-pensiyu-v-rossii?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fden.ru%2Fnews%2Fsearch (дата обращения: 15.10.2025).

⁴⁰ Иностранных агентов предлагается ограничить в использовании налоговых преференций // Министерство финансов Российской Федерации. 29 сентября 2025. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39945-inostrannykh_agentov_predlagaetsya_ogranichit_v_ispolzovanii_nalogovykh_preferentsii (дата обращения: 15.10.2025).

Острота этого вопроса (ограничение прав в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции) приобретает особый накал в случаях, когда права и свободы становятся объектом атак со стороны международного терроризма, экстремизма, неонацизма или в случаях ведения так называемых «гибридных войн» — посягательств на суверенитет государства. Принимая меры, направленные на защиту прав и свобод, законодатель вынужден прибегать к механизмам регулирования порядка их реализации во избежание «конфликта приоритетов» либо посредством соблюдения имманентных пределов права, либо путем ограничения прав. Правовые ограничения для определенных «групп риска», в которые попадают иностранные агенты, как мы убеждаемся на протяжении последних лет, позволяют противодействовать экстремизму, терроризму и коррупции, помогают обеспечивать общественный порядок при проведении публичных мероприятий, включая организацию голосования [25, с. 47–64]. Выход за установленные правовые рамки деятельности иноагентов может, а в определенных случаях должен рассматриваться как более тяжкий правовой деликт, не имеющий ничего общего с неосторожностью или неосмотрительностью, а скорее наоборот, — тяжкое или особо тяжкое преступление (государственная измена, содействие террористической деятельности, преступления против основ конституционного строя и безопасности государства).

Любая попытка иностранного агента (единственного субъекта права, которому легально разрешено заниматься политической деятельностью в интересах иностранного государства) выйти за пределы регламентированной деятельности может расцениваться как путь к предательству своего народа, к измене, сотрудничеству с врагом, коллаборационизму и должна неукоснительно пресекаться. В противном случае, государство для сохранения суверенитета, обеспечения безопасности и защиты прав граждан может пойти на полный запрет иностранным агентам участвовать в политической и публичной жизни общества, — от членства в политической партии и работы агитатором в избирательной кампании до публичных выступлений и публикаций.

Поэтому в данном контексте возможно рассмотреть вопрос о введении в статью 63 УК «Обстоятельства, отягчающие наказание» в качестве отягчающего обстоятельства — «совершение преступления с иностранным участием», дополнив перечень подпункта «е» части 1 статьи 63 (совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы). Более того, отягчающим данное обстоятельство можно считать только для преступлений, предусмотренных главой 19 «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина», главой 24 «Преступления против общественной безопасности» и главой 29 «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства».

В-третьих, необходимо продолжать на системной основе научную и международную деятельность, направленную на обеспечение суверенитета государства и противодействие иностранному влиянию, в том числе через институт иностранных агентов. В рамках своей международной деятельности ЦИК России принимала активное участие в разработке Рекомендаций МПА СНГ по обеспечению и защите электорального суверенитета государства⁴¹, в пунктах 3.1.5, 3.3.1, 3.4.1 которых установлены рекомендательные ограничения для лиц, имеющих правовую связь с иностранным государством. Перед правовой наукой сегодня стоит непростой вопрос о подходах в разрешении приоритетности и допустимости регулятивных ограничений при организации политических и избирательных процессов, в частности, в сложных условиях геополитического противостояния, попыток воздействия на суверенные государства с целью влияния на внутривнутриполитические процессы и изменения либо искажения воли народов для достижения геополитических целей.

В любом случае право должно стать эффективным оружием противодействия противоправному вмешательству в суверенные дела государства. Институт права, решая важнейшие в целом для общества и государства, а в частности для личности задачи, преобразует взаимоотношения идеологии, политики и права в легитимную систему нормативных представлений, сформированных общественным правосознанием. Официальные нормативные предписания в конечном счете не могут быть оторванными от реальности. Государственная воля, регулирующая тот или иной вид общественных отношений, предполагает высочайшую степень обдуманности и ответственности. Вот почему так важно регулярно возвращаться к уже действующему законодательству, устраняя противоречивость и находя органичную форму для симбиоза теоретических моделей и жизненного опыта [9, с. 12–16].

Институт иноагентства в России направлен на установление баланса частных и публичных прав и законных интересов посредством обеспечения, с одной стороны, гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина и, с другой стороны, национальной безопасности государства [19, с. 70].

* * *

В первой четверти текущего столетия в Российской Федерации сформировался институт иностранного агента, имеющий все родовые признаки правового института со своими объектом, субъектом, определенными

⁴¹ Рекомендации МПА СНГ по обеспечению и защите электорального суверенитета государства, приняты МПА СНГ 22 ноября 2024 г., организацией-разработчиком выступил Российский общественный институт избирательного права (РОИИП). Рекомендации по обеспечению и защите электорального суверенитета государства // Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 22 ноября 2024 года. URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov (дата обращения: 15.10.2025).

законом обязанностями и правами. Правовой институт не имеет ничего общего с ярлыками, ассоциативно навязываемыми нам идеологическими противниками, а лишь приводит к единому знаменателю. Попытки отдельных стран, направленные на глобальное доминирование, и развитие современных информационно-коммуникационных технологий свидетельствуют о необходимости дальнейшей работы по развитию правового института иностранных агентов, в том числе и на международном уровне, для обеспечения безопасности и суверенитета государства, прав и свобод граждан, включая право на выбор своего будущего без какого-либо давления и влияния извне. Для достижения конституционно-значимых целей развития народовластия государство может и должно принимать соответствующие превентивные меры безопасности и вводить определенные правовые ограничения и санкции для субъектов иностранного воздействия.

Список литературы

1. Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: общая часть. Т. 1. Уфа: Уфимский полиграфкомбинат, 2007. 387 с.
2. Кляйн Н. Доктрина шока. Расцвет капитализма катастроф. М.: Изд. «Добрая книга», 2009. 656 с.
3. Кара-Мурза С.Г. Революции на экспорт. М.: Алгоритм, Эксмо, 2006.
4. Шубников Ю.Б. Социально-экономические основания частного права: трансформация социально-экономических отношений в частноправовые. Санкт-Петербург: Изд. Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2024.
5. Глотов М.Б. Социальный институт: определение, строение, классификация // Социологические исследования. 2003. № 10.
6. Костина Н.Б. Социальный институт как общественное явление (на материалах институтов культуры). Автореферат кандидатской диссертации. Свердловск, 1982.
7. Современная западная социология. Словарь. / сост. Ю.Н. Давыдов. М.: Политиздат, 1990.
8. Malinowski B.A. Scientific Theory of Culture. Chapel Hill. 1944.
9. Грибанкова Н.А. Статус иноагента: современные проблемы толкования // Новый юридический вестник. 2023. № 1(40).
10. Устинкин С.В., Горюнова А.А. Основные направления деятельности современных НПО-иностранцев в России // Международный научно-исследовательский журнал. 2021. № 7(109).
11. 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.
12. Свириденко О.М. Контроль иностранных агентов – новый институт российского права // Вестник Российской правовой академии. 2024. № 3.

13. Дубоносов Е.С. Институт иностранных агентов в России: оперативно-разыскной аспект // Научный вестник Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова. 2024. № 3(100).
14. Семенов А.В. Этимологический словарь русского языка. Русский язык от А до Я. М.: Изд. ЮНВЕС, 2003.
15. Теория государства и права / Под ред. Н.Г. Александрова. М.: Юрид. лит., 1968. 640 с.
16. Малый А.Ф., Логунова С.О. Институты права и правовые институты в современном российском праве и особенности их формирования // Образование и право. 2021. № 2.
17. Голоскоков Л.В. Уголовное право и гибридные войны // Журнал прикладных исследований. 2020.
18. 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).
19. Мифтахов Р.Л., Белоусов А.И. Особенности административно-правового статуса иностранных агентов в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2023. Т. 46. № 2(66).
20. Марутин А.Г. К вопросу о причинно-следственной связи появления в отечественном законодательстве нормы о «иностранных агентах» // Известия Сочинского государственного университета. 2014. № 1(29).
21. Беляева Г.С., Абрамова Н.Г., Лещенко О.В. Понятие и сущность юридического института // Теория государства и права. 2019. № 2.
22. Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование (применительно к деятельности Советов) / С.А. Авакьян // Советское государство и право. 1977. № 2.
23. Мальцев Г.В. О социальной природе юридических институтов / Г.В. Мальцев // Институционализация в праве: Сб. науч. ст. М.: Изд-во РАГС, 2010.
24. Подмарев А.А. Соразмерность как конституционный принцип ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 1.
25. Борисов И.Б., Лысенко В.И. Избирательные права в системе прав человека и гражданина. Правовые приоритеты // Гражданин. Выборы. Власть. № 1(27). 2023.