

**Замечания к проекту закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», подготовленные к рассмотрению во втором чтении (далее – Законопроект второе чтение)**

1. Ранее были высказаны следующие замечания к указанному Законопроекту второе чтение:

- необоснованно расширение состава лиц, которые могут быть признаны иностранными агентами путем включения их в Реестр лиц, выполняющих функции иностранного агента. Из текста законопроекта следует, что быть отнесенным к иностранным агентам можно будет, не имея иностранного финансирования или тех или иных видов помощи, а, например, в результате «воздействия» иностранного источника. При этом законопроект не ограничивает способы воздействия из иностранного источника, фактически допуская в качестве такового любой способ воздействия, который административный орган по своему усмотрению сочтет достаточным
- отсутствие требований к установлению причинно-следственной связи между потенциально опасными для РФ элементами деятельности организаций и просто деятельностью организаций как таковой. Не содержит также требований о порядке подтверждения социальной опасности действий лиц, находящихся под «иностранным влиянием»
- предложено установить закрытый (исчерпывающий) перечень конкретных проверяемых характеристик форм иностранного влияния и форм деятельности, ведущей к включению в Реестр
- предложено исключить коммерческие организации из числа потенциальных получателей статуса «иностранного агента»  
предложено конкретизировать условия ведения политической деятельности в сферах, осуществление деятельности в которых является исключением для признания такой деятельности политической (в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства, отцовства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность), ведет к неверному толкованию этих положений и их субъективному правоприменению
- необоснованное расширение полномочий уполномоченного органа, ответственного за ведение Реестра лиц, выполняющих функции иностранных агентов, путем предоставления возможности осуществления контрольных функций в отношении коммерческих юридических и физических лиц
- введение мер ответственности в отношении лиц, выполняющих функции иностранного агента, к ответственности (например, участие в закупках для государственных нужд, ведение просветительской, преподавательской деятельности, другое), не допускает возможности применения ими упрощенных способов ведения бухгалтерского учета и упрощенной бухгалтерской отчетности, а также запрещает применение упрощенной системы налогообложения
- необоснованное включение в состав иностранных агентов и (или) аффилированных с ним лиц работников юридических лиц, выполняющих функции иностранного агента, и

лиц, получающих имущественную поддержку от физического лица – иностранного агента, к которым, как правило, относятся родственники этих лиц

- необоснованный запрет для лиц, имеющих статус иностранных агентов, заниматься образовательной, просветительской деятельностью в отношении несовершеннолетних, а также готовить для них информационные материалы
- предложено исключить из числа организаций, которые могут быть признаны иностранными агентами, профсоюзные организаций, благотворительные организации
- предложено установить запрет на распространение действия нормативных актов на прошлое время (запрет обратной силы закона).

Данные замечания не были учтены при подготовке Законопроекта ко второму чтению.

Исключением стало включение в состав лиц, которые не могут быть признаны иностранными агентами объединений работодателей и торгово-промышленных палат, расширен состав видов деятельности, которые не признаются политическими (дополнительно к ним был отнесены защита человеческой жизни, семьи, традиционных семейных ценностей, было уточнено, что эти виды деятельности не должны противоречить национальным интересам РФ, основам публичного правопорядка РФ, иным ценностям, защищаемым Конституцией РФ), а также был пересмотрен статус физических лиц, аффилированных с иностранными агентами, которые будут входить в отдельный реестр, и ограничения в реализации их прав и дополнительные обязанности будут предусмотрены отдельными нормативными актами.

Таким образом, подготовленный ко второму чтению законопроект, несмотря на высказанные замечания, фактически ужесточил ситуацию в отношении лиц, которые, по мнению уполномоченного органа, находятся под иностранным влиянием. Предлагаемый законопроект в отсутствие конкретных критериев предполагает предоставить уполномоченному органу полномочия по неограниченному признанию лиц, выполняющими функции иностранного агента.

Законопроектом второго чтения не обеспечено даже защита ценностей, предусмотренных Конституцией РФ. Так, в частности, неясны условия включения в реестр лиц, нахождение которых под иностранным влиянием было прекращено к моменту вступления указанного законопроекта в законную силу. А именно, законопроектом не решен вопрос об обратной силе данного нормативного акта.

Для обеспечения соблюдения логики нормативного документа и его соотносимости с иными действующими нормативными актами предлагается вернуться к рассмотрению следующих предложений:

№ п/п	Норма законопроекта	Текст законопроекта	Текст законопроекта с учетом предлагаемой поправки	Комментарий
1.	часть 1 статьи 1	1. Для целей настоящего Федерального закона под иностранным агентом понимается лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах, и осуществляющее	1. Для целей настоящего Федерального закона под иностранным агентом понимается <b>некоммерческая организация</b> , получившая поддержку <b>из</b>	Неопределенную правовую конструкцию «находящееся под иностранным влиянием» необходимо заменить на более определенную. Использование в законопроекте неопределенных

		<p>деятельность, виды которой определены в статье 4 настоящего Федерального закона.</p>	<p><b>иностранного источника, и осуществляющая</b> деятельность, виды которой определены в статье 4 настоящего Федерального закона.</p>	<p>формулировок «иностранное влияние» и «иные формы» содержит риски произвольного усмотрения правоприменителя, необоснованного ограничения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод.</p> <p>Положение законопроекта, допускающее признание иностранным агентом коммерческих организаций, не согласуется с гарантированными целями их деятельности, направленными на получение прибыли, в том числе из иностранных источников, со свободой предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ).</p> <p>Кроме того, указанное положение необоснованно расширяет полномочия органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере регистрации некоммерческих организаций и общественных объединений, приведет к дублированию функций различных органов исполнительной власти, имея в виду, что ведение реестра коммерческих организаций относится к ведению налоговых органов, а не органов юстиции.</p>
3.	часть 2 статьи 1	<p>2. Иностранным агентом может быть признано российское или иностранное юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, общественное объединение, действующее без</p>	<p>Исключить.</p>	<p>Принятие предыдущей поправки потребует исключения данной части.</p>

		образования юридического лица, иное объединение лиц, иностранная структура без образования юридического лица, а также физическое лицо независимо от его гражданства или отсутствия такового (далее - лица).		
4.	часть 3 статьи 1	<p>3. Иностранцами агентами не могут быть признаны:</p> <p>а) органы публичной власти Российской Федерации, лица, подконтрольные Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, публично-правовые компании, государственная компания, государственные корпорации, а также лица, подконтрольные им, органы управления государственными внебюджетными фондами. В целях настоящего Федерального закона под подконтрольным лицом понимается юридическое лицо, находящееся под прямым или косвенным контролем, выраженным в обязанности исполнять указания, распоряжения, осуществлять действия, определенные иным образом;</p> <p>б) религиозные организации, зарегистрированные в установленном законом порядке;</p> <p>в) политические партии, зарегистрированные в установленном законом порядке;</p> <p>4) лица, указанные в подпункте 2 пункта 20 (за исключением членов их</p>	<p>3. Иностранцами агентами не могут быть признаны:</p> <p>...</p> <p><b>б) благотворительные организации, созданные в порядке, установленном действующим законодательством;</b></p> <p><b>7) профсоюзные организации, созданные в порядке, установленном действующим законодательством.</b></p>	Предлагается дополнить перечень исключений благотворительными и профсоюзными организациями, поскольку данные организации выполняют общественно полезные функции и содействуют реализации конституционных прав граждан.

		<p>семей, указанных в данном подпункте) и подпунктах 1 – 3 пункта 21 статьи 5 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;</p> <p>5) объединения работодателей, торгово-промышленные палаты, зарегистрированные в установленном законом порядке.</p>		
5.	статья 2	<p>Статья 2. Иностранное влияние</p> <p>1. Под иностранным влиянием, указанным в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона, понимается предоставление иностранным источником лицу поддержки и (или) оказание воздействия на лицо в том числе путем принуждения, убеждения и (или) иными способами.</p> <p>2. Под поддержкой, указанной в части 1 настоящей статьи, понимается предоставление лицу иностранными источниками денежных средств и (или) иного имущества, а также оказание лицу иностранным источником организационно-методической, научно-технической помощи, помощи в иных формах.</p>	<p><b>Статья 2. Поддержка из иностранного источника</b></p> <p>Под <b>поддержкой из иностранного источника</b>, указанной в <b>статье 1 настоящего закона</b>, понимается предоставление лицу иностранными источниками денежных средств и (или) иного имущества, а также оказание лицу иностранным источником организационно-методической, научно-технической помощи.</p>	<p>Поправки к статье 1 требуют исключения части 1 статьи 2 законопроекта, корректировки его наименования и определения в сторону большей правовой определенности.</p>
7.	часть 2 статьи 3	<p>2. Под посредником при получении денежных средств и (или) иного имущества от иностранного источника понимается гражданин Российской Федерации или российское юридическое лицо, осуществляющее передачу денежных средств и (или) иного</p>	<p>2. Под посредником при получении денежных средств и (или) иного имущества от иностранного источника понимается гражданин Российской Федерации или российское</p>	<p>Для сохранения правовой определенности понятия посредника предлагается исключить слова об ином лице, находящемся под прямым или косвенным контролем иностранного источника.</p>

		имущества лицу от иностранного источника либо иного лица, находящегося под прямым или косвенным контролем такого источника.	юридическое лицо, осуществляющее передачу денежных средств и (или) иного имущества лицу от иностранного источника.	
9.	часть 4 статьи 4	4. К политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства, отцовства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность.	4. К политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства, отцовства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, <b>адвокатская деятельность по оказанию квалифицированно й юридической помощи.</b>	В связи с отмеченными попытками признания иностранными агентами адвокатов, выполняющих свои профессиональные обязанности, предлагается установить прямое исключение из понятия политической деятельности.
12.	часть 7 статьи 4	Отсутствует в проекте	<b>7. Не является политической деятельностью в областях, указанных в пункте 4 настоящей статьи, осуществляемая, в том числе в следующих формах: а) участие в законотворческой деятельности в сферах деятельности и в случаях вынесения</b>	Предлагается дополнить статью 4 законопроекта частью 7, устанавливающей дополнительные исключения из понятия политической деятельности.

			<p><b>уполномоченным органом или должностным лицом проекта нормативного акта на общественное обсуждение;</b></p> <p><b>б) участие в мероприятиях по инициативе органов публичной власти и подведомственных им учреждений ( в том числе, в общественных обсуждениях на площадке представительных органов государственной власти и местного самоуправления, работе общественных советов при органах публичной власти, оценке проектов нормативных правовых актов, размещенных на специализированных порталах и ресурсах органов публичной власти для обсуждения, оценке регулирующего воздействия, научно-исследовательских работах в интересах заказчика – органа публичной власти, рабочих группах, совещаниях и иных форматах взаимодействия);</b></p> <p><b>в) участие некоммерческих благотворительных, социально ориентированных организаций, организаций-исполнителей общественно полезных услуг в</b></p>	
--	--	--	---	--

			<p>направленных на реализацию их уставной деятельности обсуждениях проектов нормативных правовых актов, государственных (муниципальных) программ, иных направлений реализации государственной (муниципальной) политики;</p> <p>г) организация и проведение в сферах деятельности, исключенных из политической деятельности, экспертизы или оценки действий органов государственной власти и местного самоуправления, принимаемых ими правовых актов или иных решений, высказывание позиции с оценкой таких действий и решений, в том числе в средствах массовой информации (за исключением случаев, когда такая экспертиза или оценка полностью или частично оплачена за счет средств политической партии либо средств избирательного фонда кандидата, списка кандидатов на выборах или проводится в интересах иностранного государства);</p>	
--	--	--	---	--

			<p><b>д) участие и выступление членов, участников, учредителей, лиц, входящих в состав органов управления некоммерческих организаций, в общественных мероприятиях и (или) высказывающих публично свое мнение без указания, что они действуют от имени или в качестве должностных лиц некоммерческой организации.</b></p>	
15.	часть 9 статьи 6	9. Решение уполномоченного органа о включении в реестр может быть обжаловано в суд.	<b>5. Включение в реестр осуществляется в порядке административного судопроизводства по обращению уполномоченного органа.</b>	Предлагается установить судебный порядок включения в реестр.
19.	части 7-15 статьи 10	<p>7. В целях организации и проведения публичного мероприятия запрещается перечисление и (или) получение денежных средств, а также передача и (или) получение иного имущества от иностранных агентов. Иностранному агенту не вправе быть организатором публичного мероприятия.</p> <p>8. Не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям от иностранных агентов, а также не допускается заключение политической партией, ее региональным отделением и иным структурным подразделением сделок с иностранными агентами.</p> <p>9. Иностранному агенту не вправе осуществлять</p>	Части 7-15 статьи 10 предлагается исключить часть 16 считать соответственно, частью 7.	Включение в законопроект широкого круга ограничений, связанных со статусом иностранного агента, не только выходит за пределы правового регулирования законопроекта, но и противоречит конституционным положениям о правах и свободах, в том числе права некоммерческих организаций, являющихся иностранными агентами, на участие в политической деятельности. Из такого подхода исходил и Конституционный Суд РФ в Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П, полагавший, что наличие статуса иностранного агента не влечет за собой поражение в правах, а осуществление в предусмотренных законом формах контроля за их

		<p>преподавательскую, просветительскую, воспитательную деятельность в отношении несовершеннолетних.</p> <p>10. Иностранному агенту не вправе производить информационную продукцию для несовершеннолетних.</p> <p>11. Иностранному агенту не вправе выступать поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд.</p> <p>12. Иностранному агенту не вправе получать государственную финансовую поддержку.</p> <p>13. Не подлежат страхованию денежные средства, размещенные иностранными агентами (за исключением физических лиц), или в их пользу.</p> <p>14. Иностранному агенту не вправе применять упрощенную систему налогообложения.</p> <p>15. Иностранному агенту не вправе применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, включая упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность.</p>		<p>деятельностью направлено на обеспечение прозрачности их деятельности.</p>
20.	статья 13	Заключительные и переходные положения		<p>В статье 13 законопроекта отсутствуют положения, которые определяют период распространения его действия на отношения, возникшие до вступления закона в силу. По тексту проекта закона указываются разные периоды времени (один год, два года и три года), в течение которых возможно признание лиц,</p>

				<p>оказавшихся под иностранным влиянием, и аффилированных с ним лиц иностранными агентами.</p> <p>Предлагается предусмотреть отдельный раздел законопроекта, учитывающий требования Конституции РФ о запрете обратной силы закона.</p>
--	--	--	--	--