

## **В Конституционный Суд Российской Федерации**

по делу о проверке конституционности пункта 6 статьи 2, пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

**от Автономной некоммерческой  
неправительственной организации  
«Институт права и публичной политики»**

129090, Москва, ул. Щепкина, д. 8  
почтовый адрес: 129090, Москва, а/я 140  
тел.: (495) 608-69-59; 608-66-35  
факс: (495) 608-69-15  
эл. почта: info@mail-ilpp.ru  
<http://www.ilpp.ru>

## **Заключение**

**о результатах сравнительно-правового анализа Федерального закона от 20 июля 2012 года №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» и Закона США «О регистрации иностранных агентов» (Foreign Agents Registration Act, 22 U.S.C. §611–621)**

### **I. Введение**

1. На рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации (*далее* – Суд) находится дело о проверке конституционности пункта 6 статьи 2, пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (*далее* – Федеральный закон № 121-ФЗ), части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, некоммерческой организации «Фонд “Костромской центр поддержки общественных инициатив”» и ряда граждан. Заявители оспаривают конституционность законоположений, которыми на российские некоммерческие организации, получающие финансирование из иностранных источников и участвующие в политической деятельности на территории Российской Федерации, возложена обязанность зарегистрироваться в качестве организаций, выполняющих функции «иностранного агента», а также ряд дополнительных обязанностей по отчетности и раскрытию информации.

2. Инициаторы принятия Федерального закона № 121-ФЗ, а также иные должностные лица Российской Федерации неоднократно заявляли о том, что новое правовое регулирование является аналогом существующего в Соединенных Штатах Америки (*далее* – США) Закона 1938 года «О регистрации иностранных агентов» (Foreign Agents Registration Act, 22 U.S.C. § 611–621) (*далее* – FARA)<sup>1</sup>. Ссылка на «законодательный опыт страны с развитой демократией»<sup>2</sup> использовалась и продолжает использоваться в качестве одного из основных средств обоснования конституционности Федерального закона № 121-ФЗ, его соответствия общепризнанным демократическим ценностям.
3. Автономная некоммерческая неправительственная организация «Институт права и публичной политики» (*далее* – Институт) является одним из ведущих правовых центров России в области сравнительных конституционных исследований. Представляя в Суд настоящее заключение на основании статьи 49 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и статьи 33 Регламента Суда, *Институт считает необходимым обратить внимание Суда на принципиальную разницу между Федеральным законом № 121-ФЗ и FARA. Анализ действительного содержания FARA, с учетом практики его применения Министерством юстиции США и судами США, приводит к выводу о том, что сходство двух сравниваемых законов является мнимым, а ссылки на FARA для оправдания российского регулирования деятельности «иностранцев» – необоснованными.*
4. Некорректность параллелей между Федеральным законом № 121-ФЗ и FARA ранее уже была предметом экспертных комментариев<sup>3</sup>. В настоящем заключении будут подробно рассмотрены два наиболее фундаментальных различия между рассматриваемыми законами, а именно:

*(i) FARA, в отличие от Федерального закона № 121-ФЗ, требует доказывания агентских отношений между национальной организацией и иностранной структурой, то есть высокого уровня зависимости и контроля между «иностранцем» и его «иностранцем-принципалом»;*

*(ii) FARA, в сравнении с Федеральным законом № 121-ФЗ, гораздо более узко определяет виды регулируемой им деятельности, исключая общественную деятельность и концентрируясь на лоббизме, консультационных и рекламных услугах.*

---

<sup>1</sup> См.: Интервью депутата Государственной Думы РФ Яровой И. А. (<http://er.ru/news/2012/6/29/zakonoproekt-ob-nko-inostrannyh-agentah-sovpadaet-s-normami-sovremennogo-zarubezhnogo-zakonodatelstva-yarovaya/>); Прямая линия с Владимиром Путиным (<http://kremlin.ru/news/17976>).

<sup>2</sup> Интервью депутата Государственной Думы РФ Сидякина А. Г. (<http://vz.ru/politics/2012/6/29/586063.html>).

<sup>3</sup> «Иностранные агенты» в России и США: мифы и реальность (<http://www.imrussia.org/ru/politics/455-fara-and-putins-ngo-law-myths-and-reality?tmpl=component&print=1&layout=default&page>); Is There Willful Misinterpretation of FARA in Russia? (<http://ponarseurasia.org/node/6204>).

## II. FARA, в отличие от Федерального закона №121-ФЗ, требует доказывания агентских отношений между «иностранным агентом» и его «иностранным принципалом»

5. Согласно пункту 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в редакции Федерального закона №121-ФЗ) «иностранным агентом» считается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных источников (в том числе от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций), и которая участвует, *в том числе в интересах иностранных источников*, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. По смыслу данного положения закона деятельность некоммерческой организации в интересах иностранного донора не является обязательным элементом понятия «иностранный агент», о чем свидетельствуют слова «в том числе». Пояснительная записка к проекту Федерального закона №121-ФЗ также ясно указывает на то, что *самого факта зарубежного финансирования достаточно для признания российской некоммерческой организации, участвующей в «политической деятельности», «иностранным агентом»*<sup>4</sup>.
6. Напротив, FARA изначально определял «иностранного агента» через понятие «иностранного принципала». В своей первоначальной редакции от 8 июня 1938 года §611(d) FARA гласил: «Термин «агент иностранного принципала» означает любое лицо, которое действует либо намеревается или соглашается действовать *в качестве советника по связям с общественностью, рекламного агента, агента, служащего, представителя или адвоката иностранного принципала* либо любой национальной организации, субсидируемой иностранным принципалом прямо или косвенно, полностью или частично» (выделено нами. — *Авт.*). Преамбула, добавленная к тексту закона в 1942 году, указывала на необходимость «публичного раскрытия информации лицами, участвующими в пропагандистской или иной деятельности *от имени* иностранных правительств, иностранных политических партий и иных иностранных принципалов» (выделено нами. — *Авт.*). История принятия FARA также свидетельствует о том, что создатели закона считали «иностранными агентами» лиц, «*представляющих [в США] любое иностранное правительство, иностранную политическую партию или иностранную промышленную или коммерческую организацию*» (выделено нами. — *Авт.*)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=102766-6&02>) («Настоящий проект Федерального закона... направлен на организацию должного общественного контроля за работой некоммерческих организаций, осуществляющих политическую деятельность на территории Российской Федерации *и финансируемых из иностранных источников*») (выделено нами. — *Авт.*).

<sup>5</sup> H. R. Rep. No. 153, 74th Cong., 1st Sess., p.23.

7. С самых первых лет существования FARA суды США рассматривали наличие агентских отношений между «иностранным агентом» и его «иностранном принципалом» как условие применимости закона. И в то время как американский законодатель, стремясь в условиях Второй мировой войны ограничить воздействие нацистской пропаганды путем расширения понятия «иностраный агент» (например, за счет включения лиц, «получающих компенсацию, вознаграждение или займы от иностранного принципала»)<sup>6</sup>, в судебной практике последовательно отстаивался подход, предполагающий доказывание не только иностранного финансирования и (или) совпадения политических взглядов организации-агента и ее «иностранного принципала», но и наличие более тесных связей между первой и последним. Так, в решении от 31 января 1946 года по делу *United States v. German-American Vocational League* Третий окружной апелляционный суд указал, что понятие «иностраный агент» предполагает деятельность одного лица «от имени и под контролем» другого лица<sup>7</sup>. В решении от 1 марта 1943 года по делу *Viereck v. United States* Верховный суд США, отменяя приговор немецкому писателю и журналисту Г.С.Виереку, признал, что требования FARA распространялись лишь на деятельность подсудимого от имени и по договору с издательством Германской библиотеки информации, но не на его собственную, осуществлявшуюся параллельно, творческую деятельность<sup>8</sup>. Решением от 20 ноября 1951 года по делу *United States v. Peace Information Center, et al.* Федеральный окружной суд по округу Колумбия прекратил уголовное преследование в отношении общественной организации *Peace Information Center* в связи с недоказанностью ее зависимости от СССР<sup>9</sup>.
8. В 1966 году понятие «иностранного агента» в FARA было уточнено и сужено. Согласно §611(c) FARA в нынешней редакции для признания лица «иностранном агентом» правительству необходимо доказать в каждом конкретном случае, что лицо, во-первых, действует «по приказу, по просьбе, под руководством или под контролем иностранного принципала» и, во-вторых, «в интересах этого принципала». Эти два условия являются кумулятивными. Кроме того, с 1966 года в §613(d)(2) FARA прямо закреплено, что деятельность, «не осуществляемая преимущественно в иностранном интересе» (выделено нами), не требует регистрации. Разработчики поправок указывали на необходимость отграничить собственно агентские отношения от самостоятельной деятельности организации (пусть такая деятельность и согласуется с интересами иностранных лиц):

Из-за широты определений... сохраняется возможность признавать агентами лиц, которые на самом деле не являются агентами иностранных принципалов, но чьи действия могут косвенно быть полезными для иностранных интересов, хотя такие действия являются частью обычного осуществления этими лицами своих прав на свободу слова, петиций и собраний. Такое регулирование могло быть желательным в

---

<sup>6</sup> § 611(c)(2) FARA в редакции от 29 апреля 1942 года.

<sup>7</sup> *United States v. German-American Vocational League*, 153 F.2d 860, 864 (1946).

<sup>8</sup> *United States v. Viereck*, 318 U.S. 236, 243–244 (1943).

<sup>9</sup> *United States v. Peace Information Center, et al.* (unreported). См.: *Johnson R. Race, Law, and Public Policy: Cases and Materials on Law and Public Policy of Race*. 2<sup>nd</sup> ed. Baltimore: Inprint Editions, 2003. P. 472.

условиях, существовавших на момент изменения [FARA] в 1942 году, но в современных обстоятельствах оно более не является оправданным<sup>10</sup>.

Таким образом, FARA эволюционировал сообразно изменению международной обстановки, и по мере отдаления Второй мировой войны его охват последовательно сужался<sup>11</sup>.

9. Новые законодательные критерии получили свое отражение в судебной практике. В решении от 22 октября 1980 года по делу *Michele Amoruso E Figli v. Fisheries Development Corp.* Федеральный окружной суд по южному округу штата Нью-Йорк отказался признать американскую корпорацию *Fisheries Development Corp.* «иностранным агентом» несмотря на то, что она на основании договора, действуя в собственном интересе и в интересах итальянского партнерства *Michele Amoruso E Figli*, добивалась от государственных органов США ослабления ограничений на иностранное рыболовство в водах США. Поскольку вклад итальянского партнерства в общее дело составлял 25 % (против 75 %, внесенных американской корпорацией), суд признал, что *Michele Amoruso E Figli* не могло осуществлять достаточного контроля над действиями *Fisheries Development Corp.* При этом, отвергая довод о финансовом участии итальянского партнерства, суд особо подчеркнул:

Получение... субсидии из иностранного источника не превращает получателя субсидии в агента этого источника, коль скоро получатель не находится под иностранным руководством или контролем<sup>12</sup>.

10. Различие между агентской и самостоятельной деятельностью отчетливо прослеживается в судебных решениях, оценивавших роль американских организаций в конфликте в Северной Ирландии в 1970–80-х годах. В решении от 30 апреля 1981 года по делу *Attorney General of the United States v. Irish Northern Aid Committee* Федеральный окружной суд по южному округу штата Нью-Йорк признал Ирландский комитет помощи Северу (далее – Комитет) «иностранным агентом» по смыслу FARA, а его «иностранным принципалом» – Ирландскую республиканскую армию (далее – ИРА). Суд исходил из того, что Комитет был создан по решению ИРА и по ее прямому указанию осуществлял на территории США сбор средств на гуманитарные и военные нужды ирландских республиканцев<sup>13</sup>.
11. Напротив, в решении от 25 июля 1986 года по делу *Attorney General of the United States v. Irish People, Inc.* Апелляционный суд по округу Колумбия отказался признавать местную газету *The Irish People* агентом Комитета и – тем самым – «иностранным

---

<sup>10</sup> H.R.Rep.No.1470, 89th Cong., 2<sup>nd</sup> Sess., reprinted in (1966) U.S.Code Cong. & Ad.News 2397, 2401 (курсив наш. – Авт.).

<sup>11</sup> Должностные лица Российской Федерации, таким образом, допускают неточность, когда апеллируют к факту современного существования FARA без учета его исторической эволюции. См., например: Прямая линия с Владимиром Путиным (<http://kremlin.ru/news/17976>) («В США этот закон действует с 1938 года, и не только действует, потому что он был принят в борьбе с нацистской угрозой, сегодня нет никакого нацизма, а он действует»).

<sup>12</sup> *Michele Amoruso E Figli v. Fisheries Development Corp.*, 499 F.Supp. 1074, 1082 (1980).

<sup>13</sup> *Attorney General of the United States v. Irish Northern Aid Committee*, 530 F.Supp. 241 (1981).

агентом» ИРА по смыслу FARA<sup>14</sup>. Суд признал, что финансовая помощь, оказываемая редакции газеты Комитетом; сходство политических взглядов между руководством Комитета и руководством газеты; а также замещение одними и теми же лицами некоторых должностей и в Комитете, и в редакции газеты – в совокупности являлись недостаточными для признания подконтрольности газеты Комитету. Как отметил суд, в материалах дела не содержалось доказательств того, что *The Irish People* печатала какие-либо материалы по указанию Комитета или обращалась в Комитет для получения разрешения на публикацию каких-либо материалов. При этом суд высказался в пользу ограничительного понимания термина «иностранный агент», напомнив, что при принятии поправок в 1966 году «Конгресс был особо озабочен тем, чтобы не «придушить» внутринациональные политические дискуссии с участием граждан, симпатизирующих взглядам иностранцев, но не находящихся под иностранным руководством или контролем»<sup>15</sup>.

12. В результате описанной эволюции понятия «иностранный агент» в текущем реестре «иностранцев» значатся практически исключительно торговые и иные представительства иностранных государств и международных организаций, а также рекламные и лоббистские агентства, открыто декларирующие в качестве основной цели деятельности оказание услуг по продвижению интересов своего «инострannого принципала». Примером служит список российских «иностранцев» в реестре FARA. В настоящее время в нем находятся 5 коммерческих организаций: *Endeavor Law Firm PC* представляет интересы Министерства иностранных дел РФ и Олега Дерипаски; *Global Strategic Communications Group LLC* представляет интересы партии «Родина»; *Ketchum Inc. NY, Alston & Bird LLP* и *Venable LLP* представляют интересы Российской Федерации и ООО «Газпромэкспорт».
13. Если же Министерство юстиции США предъявляет требование о регистрации в качестве «инострannого агента» организации, не указывающей обслуживание иностранного принципала в числе направлений своей деятельности, то оно должно преодолеть высокий стандарт бремени доказывания. За последние 20 лет известны лишь два случая успешного привлечения к уголовной ответственности за уклонение от регистрации в нарушение FARA (см. § 14–15 настоящего заключения).
14. В деле *United States v. Siljander* был доказан факт оказания консалтинговой компанией *Global Strategies, Inc.* возмездных услуг по лоббированию интересов международной организации *Islamic American Relief Agency* перед государственными органами США<sup>16</sup>.
15. В деле *United States v. Fai* речь шла о систематическом тайном финансировании американской некоммерческой организации *Kashmiri American Council* (далее – КАС) государственными органами Пакистана с целью оказания влияния на должностных лиц США по вопросу о самоопределении индийской провинции Кашмир. При этом обвинение представило убедительные доказательства того, что КАС находился под полным контролем пакистанских государственных структур, которые регулярно давали

---

<sup>14</sup> Attorney General of the United States v. Irish People, Inc., 796 F.2d 520 (1986).

<sup>15</sup> Ibid., 524.

<sup>16</sup> United States v. Mark Deli Siljander, Criminal Action No.07-CR-00087-07-W-NKL, Plea Agreement ([www.fara.gov/docs/DE%20539\\_Siljander%20Plea.pdf](http://www.fara.gov/docs/DE%20539_Siljander%20Plea.pdf)).

руководству организации инструкции (вплоть до составления тезисов выступлений на конференциях), утверждали планы деятельности организации и направляли списки американских должностных лиц, с которыми организация должна была устанавливать контакты<sup>17</sup>.

16. Таким образом, FARA принципиально отличается от Федерального закона №121-ФЗ тем, что предполагает установление высокого уровня зависимости и контроля между «иностранном агентом» и его «иностранном принципалом». Простого выявления факта иностранного финансирования для этого недостаточно. В той мере, в какой российские некоммерческие организации действуют на основании пожертвований или реализуют иностранные гранты, предоставляющие *оперативную свободу* в осуществлении финансируемых проектов, такие организации не попадают под определение «иностранного агента», закрепленное в FARA.

### **III. FARA, в отличие от Федерального закона №121-ФЗ, не распространяется на общественную деятельность**

17. В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в редакции Федерального закона №121-ФЗ) некоммерческая организация признается участвующей в «*политической деятельности*», если она участвует в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях. Практика применения этого законоположения показывает, что российские надзорные органы руководствуются *широким пониманием термина «политическая деятельность», которое включает в себя различные виды общественной деятельности – «формирование общественного мнения по любым вопросам государственной и общественной жизни и доведение его до сведения широкого круга граждан», «политическое воспитание и образование граждан», «организация, финансирование, участие в любых мероприятиях с целью выражения и формирования мнений», «выдвижение требований по вопросам внешней и внутренней политики» и другие*<sup>18</sup>.
18. На первый взгляд, определение «политической деятельности» в FARA аналогично российскому. Согласно §611(о) FARA под «политической деятельностью» понимается «любая деятельность, которая, по расчетам или намерению лица, участвующего в ней, в какой-либо мере повлияет на любой орган или должностное лицо Правительства США или какую-либо часть общественности в США касательно формулирования, принятия или изменения внутренней или внешней политики США либо касательно политических

---

<sup>17</sup> United States v. Syed Ghulam Nabi Fai, Criminal Case No.1:11-CR-00561-LO, Plea Agreement ([www.investigativeproject.org/documents/case\\_docs/1849.pdf](http://www.investigativeproject.org/documents/case_docs/1849.pdf)).

<sup>18</sup> Мнение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в связи с жалобой заявителей на нарушение их конституционных прав и свобод пунктами 4, 6 и 7 статьи 1, пунктом 6 статьи 2, пунктом 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части 1 статьи 19.34. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

или общественных интересов, политики или отношений правительства иностранного государства или иностранной политической партии». Однако в историческом контексте и в современной правоприменительной практике этот термин FARA имеет совсем иной смысл.

19. В первоначальной редакции и вплоть до 1966 года FARA не содержал понятия «политическая деятельность», а его основной целью являлась борьба с иностранной пропагандой. На это указывает изначальное название FARA («Закон, вводящий регистрацию для лиц, нанятых для распространения пропаганды и в других целях»)<sup>19</sup>, а также история его принятия в предвоенные годы. В пояснительной записке к проекту закона указывалось:

Цель... состоит в том, чтобы обязать всех лиц, которые находятся в Соединенных Штатах в целях осуществления политической пропаганды — пропаганды, направленной на установление в Соединенных Штатах чуждого государственного строя, или в целях осуществления групповых действий, по своей природе не согласующихся с нашими государственными институтами, или в любых других целях пропагандистской направленности — зарегистрироваться в Государственном департаменте и предоставить информацию о своей политической пропагандистской деятельности...<sup>20</sup>

Как следствие, в первые годы существования FARA американские суды определяли деятельность, подпадающую под действие этого закона, весьма широко, относя к ней не только «подрывную и иную подобную деятельность иностранных пропагандистов»<sup>21</sup>, но и, по сути, любые «публикации с подачи иностранного правительства»<sup>22</sup>, любую «информацию зарубежного происхождения»<sup>23</sup>.

20. Однако начиная с 1960-х годов объект внимания законодателя переместился с пропагандистов, стремившихся изменить существующий государственный строй, на «юристов-лоббистов и советников по связям с общественностью, чьей целью являлся не подрыв или свержение правительства США, а оказание влияния на его политику ради своих клиентов»<sup>24</sup>. Иными словами, акцент переместился «с человека в тренче на человека в сером фланелевом костюме», то есть на лоббиста<sup>25</sup>. Непосредственным поводом для реформы послужили злоупотребления лоббистских структур, добившихся в начале 1960-х годов увеличения квот на импорт сахара в США в интересах ряда иностранных государств.

---

<sup>19</sup> Изначально в проекте закона содержалось прямое указание на «нацистскую пропаганду». См. Spak M.I. *America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Bidder* // *Kentucky Law Journal*. Vol.78. 1990. P.237, 242–243 (citing H.R. Res. 198, 73d Cong., 2d Sess., 78 Cong. Rec. 4934, 4949 (1934)).

<sup>20</sup> H.R. Rep. No. 1381, 75th Cong., 1st Sess. 2 (1937).

<sup>21</sup> *United States v. Peace Information Center*, 97 F.Supp. 255, 259 (1951).

<sup>22</sup> *United States v. Kelly*, 51 F.Supp. 362, 363 (1943).

<sup>23</sup> *Viereck v. United States*, 318 U.S. 236, 251 (1943).

<sup>24</sup> S. Rep. No. 143, 89th Cong., 1st Sess. 4 (1965).

<sup>25</sup> *Lee C.H. Foreign Lobbying in American Politics*. Seoul: American Studies Institute; Seoul National University, 1987. P. 65.

21. В результате в 1966 году FARA был серьезно скорректирован. Новая редакция §611(с) FARA, действующая по сей день, уточнила понятие «иностранного агента» путем указания на четыре конкретных вида деятельности, которые требуют регистрации, а именно:

- (1) участие в политической деятельности в США в интересах иностранного принципала;
- (2) действия в США в качестве советника по связям с общественностью, рекламного агента, информационного агента или политического консультанта в интересах иностранного принципала;
- (3) сбор или распределение финансовых средств в интересах иностранного принципала;
- (4) представление интересов иностранного принципала перед государственными органами или должностными лицами США.

Сопоставление этих положений приводит к выводу о том, что «*политическая деятельность*» понимается в FARA как лоббистская деятельность, то есть прямое устное или письменное взаимодействие с должностным лицом США от имени клиента, касающееся принятия или изменения законодательства, подзаконных актов, осуществления государственных программ и утверждения каких-либо лиц на государственные посты<sup>26</sup>. В ходе обсуждения поправок к FARA, проходивших в Конгрессе в 1964 году, в качестве примеров «политической деятельности» использовались исключительно случаи экономического лоббизма, прежде всего в областях налогообложения и иностранных капиталовложений<sup>27</sup>. Кроме того, в целях устранения возможности расширительного толкования нового термина законодатели специально уравнивали его специальной оговоркой о том, что не подлежит регистрации любая деятельность, «не осуществляемая преимущественно в иностранном интересе» (§613(d)(2) FARA). Американские авторы отмечают, что путем введения термина «политическая деятельность» Конгресс стремился сузить и уточнить сферу действия FARA, а не расширить или «размыть» ее<sup>28</sup>.

22. В текущем реестре «иностранных агентов» доминируют коммерческие структуры, оказывающие возмездные услуги по оказанию прямого влияния на принятие решений государственными органами США (например, компания *BGB Group* занимается лоббированием в Комитете по иностранным инвестициям при Президенте США в

---

<sup>26</sup> Такое определение содержится в Законе США «О раскрытии информации о лоббизме» (Lobbying Disclosure Act, 2 U.S.C. §1602). Современные дискуссии вокруг FARA преимущественно касаются расширения или сужения круга лоббистов, попадающих в сферу действия этого закона. См.: *Atieh J.* Foreign Agents: Updating FARA to Protect Democracy // *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*. Vol.31. 2010. No.4. P.1051–1088.

<sup>27</sup> См.: *O'Hara F.* The Foreign Agents Registration Act – The Spotlight Of Pitiless Publicity // *Villanova Law Review*. Vol. 10. 1965. No.3. P.435, 451–453.

<sup>28</sup> См.: *McLaughlin G.* Foreign Agents Registration Act: Proposed Amendments // *New York University Law Review*. Vol.40. 1965. P.311, 316–317.

интересах Гаити, Японии, Италии, Кореи, Саудовской Аравии, Греции, Китая)<sup>29</sup>, а также услуги по сбору информации и политическому консультированию (например, компания *McBee Strategic Consulting LLC* консультирует посольство Нигерии в США)<sup>30</sup> и рекламные услуги (например, компания *Coyne Public Relations LLC* оказывает рекламные услуги официальным туристическим представительствам Гонконга и ЮАР в США)<sup>31</sup>.

23. Некоммерческая общественная деятельность по «организации и проведению политических акций» (терминология Федерального закона № 121-ФЗ) не охватывается предметом регулирования FARA в его современной редакции. Правозащитные организации, действующие на территории США и получающие иностранное финансирование, — например, американская организация *Human Rights Watch* или американское отделение британской организации *Amnesty International* — не подлежат регистрации в качестве «иностранных агентов». Те немногие некоммерческие организации, которые значатся в реестре «иностранных агентов», прямо декларируют, что их деятельность подпадает под один из четырех критериев § 611(c) FARA: к примеру, *U.S. Office of the National Coalition of Syrian Revolution and Opposition Forces* представляет интересы «иностранного принципала» — сирийской оппозиции — перед государственными органами США<sup>32</sup>; *All Pakistan Muslim League* занимается сбором пожертвований в поддержку одной из политических партий Пакистана<sup>33</sup>.
24. Имевшие место в последние годы два случая уголовного преследования за нарушения FARA (см. § 14–15 настоящего заключения) также касались лоббирования, осуществляемого незарегистрированными «иностранными агентами». В деле *United States v. Siljander* осужденный связывался от имени принадлежащей ему консалтинговой компании с официальными лицами Агентства США по международному развитию (USAID), Министерства юстиции США, Комитета по финансам Сената США, убеждая их исключить его клиента, организацию *Islamic American Relief Agency*, из списка лиц, признанных спонсорами терроризма<sup>34</sup>. В деле *United States v. Fai* осужденный от имени *Kashmiri American Council* регулярно осуществлял щедрые пожертвования в пользу членов Конгресса, а также проводил личные встречи с ними и с чиновниками Государственного департамента и Национального совета безопасности с целью оказания влияния на американскую политику в отношении индийской провинции Кашмир<sup>35</sup>.
25. Таким образом, действие FARA направлено на совершенно иные виды деятельности, нежели действие Федерального закона № 121-ФЗ. FARA регулирует *коммерческую и (или) представительскую деятельность*, открыто направленную на продвижение

---

<sup>29</sup> <http://www.fara.gov/docs/6206-Registration-Statement-20140121-1.pdf>.

<sup>30</sup> <http://www.fara.gov/docs/6176-Registration-Statement-20130801-1.pdf>.

<sup>31</sup> <http://www.fara.gov/docs/6177-Registration-Statement-20130807-1.pdf>.

<sup>32</sup> <http://www.fara.gov/docs/6164-Registration-Statement-20130408-2.pdf>.

<sup>33</sup> <http://www.fara.gov/docs/6019-Registration-Statement-20110215-1.pdf>.

<sup>34</sup> *United States v. Mark Deli Siljander*, Criminal Action No.07-CR-00087-07-W-NKL, Plea Agreement ([www.fara.gov/docs/DE%20539\\_Siljander%20Plea.pdf](http://www.fara.gov/docs/DE%20539_Siljander%20Plea.pdf)).

<sup>35</sup> *United States v. Syed Ghulam Nabi Fai*, Criminal Case No.1:11-CR-00561-LO, Plea Agreement ([www.investigativeproject.org/documents/case\\_docs/1849.pdf](http://www.investigativeproject.org/documents/case_docs/1849.pdf)).

интересов «иностранного принципала» на территории США, включая прямое взаимодействие с должностными лицами США для воздействия на осуществляемую ими политику. *Общественная деятельность некоммерческих организаций в сфере защиты прав человека и развития гражданского общества не подпадает под действие FARA.*

#### **IV. Заключение**

26. *Закон США «О регистрации иностранных агентов» (FARA) и Федеральный закон № 121-ФЗ принципиально отличны друг от друга. В то время как FARA квалифицирует в качестве «иностранных агентов» узкую группу лиц, оказывающих лоббистские, консультационные и рекламные услуги «иностранному принципалу» в его интересах и под его контролем, Федеральный закон № 121-ФЗ направлен на общественную деятельность всех некоммерческих организаций, получающих иностранное финансирование. В то время как FARA призван обеспечить прозрачность принятия решений органами государственной власти в условиях лоббирования со стороны иностранных правительственных и коммерческих структур, Федеральный закон № 121-ФЗ вторгается в сферу гражданского общества.*
27. В своем заключении от 16 октября 2013 года Венецианская комиссия Совета Европы и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека проанализировали предлагаемые изменения законодательства о некоммерческих организациях Кыргызской республики, по сути копирующих Федеральный закон № 121-ФЗ. Комиссия и Бюро обратили внимание на необоснованность проведения параллелей между FARA и Федеральным законом № 121-ФЗ и отметили, что российское законодательство является единственным примером использования понятия «иностранный агент» для ограничения деятельности некоммерческих организаций<sup>36</sup>. Федеральный закон № 121-ФЗ должен быть оценен на конституционность именно в этом качестве — как не имеющий мировых аналогов нормативный правовой акт, идущий в регулировании деятельности некоммерческих организаций значительно дальше, чем это считается необходимым в развитых демократических правовых порядках.

Директор

Автономной некоммерческой неправительственной организации  
«Институт права и публичной политики»

О. Б. Сидорович

Юрист проекта

«Защита прав в конституционном судебном процессе»

Г. В. Вайпан

28 февраля 2014 года.

---

<sup>36</sup> CDL-AD(2013)030, Заключение Венецианской комиссии № 738/2013, Заключение БДИПЧ № FOASS-KYR/239/2013. Страсбург; Варшава, 16 октября 2013 года.