

«ПОБЕДИТЬ ЭТУ ЗАРАЗУ»

Как законодатели создавали вражеский образ иностранного агента

18+

© Команда против пыток, 2024
Распространяется по лицензии
Creative Commons «Attribution» 4.0



Настоящий материал (информация)
произведен, распространен и (или)
направлен иностранным агентом
«Команда против пыток»
либо касается деятельности
иностранного агента
«Команда против пыток»

18+

С момента вступления в силу закона, вводящего в России понятие «**иностранный агент**», прошло немногим больше 10 лет. За это время **больше восьмисот** человек и организаций получили от государства ту самую чёрную метку. Среди них — правозащитники, журналисты, деятели культуры, благотворительные и даже научные институции. Первых иноагентов в далёком 2013-м включали в реестр после внеплановых проверок, «находивших» в их работе политическую направленность и иностранное финансирование. Сегодня же оказаться в списке Минюста можно и без зарубежных денег на счетах — достаточно попасть под пресловутое «иностранное влияние». Но объединяет всех одно: иноагентское клеймо практически вычёркивает людей и организации из общественной жизни, ведь неуклонно растущий перечень налагаемых ограничений в десятки раз усложняет их ежедневную работу.

Про иноагентское законодательство сказано очень много. Правозащитники пытались оспаривать его в **Конституционном суде** и **ЕСПЧ**, писали петиции и не раз публично **заявляли** о его изъянах. Даже окологосударственные институции **высказывались** о законе несколько скептически и **разбирали** отдельные инициативы по косточкам. Но регулирование продолжает становиться всё радикальнее.

С ним ужесточается и риторика, которой законотворцы сопровождают и оправдывают усиление противоиноагентских механизмов. С годами лозунги о вынужденной необходимости «ограничения иностранного влияния» сменились откровенной травлей тех, кто имеет статус иноагента. Про закон уже давно не говорят как про крайнюю меру, принятие которой требует улучшения и доработки. **Сегодня он практически напрямую называется средством устранения неудобных.** Эти коннотации невозможно не замечать.

Именно на последнее хочется обратить внимание. Кажется, что смена риторических красок в палитре законодателя произошла незаметно даже для нас самих. Мы зачастую пытаемся осознать, как ужиться с очередным запретом, опуская при этом то, как государство видит иноагентов и как оно хотя бы для себя оправдывает введение нового ограничения. Но игнорировать логику законодателя и его оправдания нельзя, ведь разгон карательного маховика всегда идёт рука об руку с настроениями и намерениями тех, кто устанавливает для нас правила и ограничения.

Риторика важна и ещё по одной причине. Усиление стигмы приводит к тому, что она выходит далеко за пределы законодательных запретов и ограничений: если

государство считает иноагентов чужими, опасными, нерукопожатными, если оно открыто говорит о своём негативном отношении, то взаимодействие с ними становится рискованным и нежелательным для всех: «Мы боимся светиться вместе», – так реагируют граждане на людей с «чумным» статусом.

Чтобы посмотреть на иноагентов глазами государства, мы проанализировали пояснительные записки к законопроектам¹ за последние 12 лет – это самый простой, но в то же время формалистский шаг, который в отрыве от содержания вводимых ограничений и публичных заявлений мало что даёт. Чтобы копнуть глубже, мы включили в наше исследование стенограммы заседаний Госдумы. Живые выступления и обсуждения депутатов естественным образом дают несравнимо больше свободы для выражения своей позиции и озвучивания соображений, которые вряд ли попадут в официальные документы и пресс-релизы. Другими словами, мы смещаем фокус анализа с закона, рождающегося в контексте определённого рода риторики, на саму эту риторику, сопровождающую и в определённой мере порождающую разгон запретительного маховика. Всего в наш анализ попало с полсотни стенограмм депутатских заседаний и два десятка пояснительных записок.

Такой подход позволил нам увидеть одновременно и зарождение дискриминации в логике пишущих законы, и их видение того, кто такой иноагент и почему его нужно «изолировать». А самое главное – у нас получилось показать динамику, в которой произошёл переход к откровенному клеймению иноагентов врагами общества и государства.

¹ Мы изучили документы, сопровождавшие все рассмотренные за 12 лет иноагентские законопроекты – за исключением тех, что вносят изменения в Уголовный кодекс РФ и Кодекс об административных правонарушениях и возлагают на иноагентов ответственность за нарушение вводимых запретов.

Запреты и ограничения: основные точки хронологии

«Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента» — именно так назывались первые иноагенты — появились в российском праве в ноябре 2012 года¹. Тогда это был ещё не отдельный закон, а лишь поправка к федеральному закону (ФЗ) об НКО, которая обязывала иноагентов высекать самих себя и добровольно включаться в реестр. Хронологически первый полноценный законодательный запрет касался применения такими НКО упрощённых способов ведения бухгалтерского учёта. Это случилось в конце 2014 года. Тогда же иноагентам ограничили возможности участия в избирательном процессе: им запретили вести агитацию или в иных формах участвовать в электоральных кампаниях и референдумах, в том числе вносить пожертвования в избирательные фонды².

В том же году — за несколько месяцев до первых существенных ограничений — Конституционный Суд РФ (КС РФ) впервые высказался об иноагентах, признав их наличие не противоречащим Конституции, но выставив правоприменителям некоторые фильтры на интерпретацию новых норм. В частности, был уточнён запрет на признание иноагентами, среди прочих, благотворительных и научных организаций (в будущем станет понятно, что эти разъяснения практика игнорирует). Кроме того, КС РФ подчеркнул, что понятие «иностранного агента» не несёт отрицательных коннотаций, а сам правовой статус не подразумевает дискриминации.

В июле 2016 года появилось понятие НКО-исполнителя общественно полезных услуг. С того момента иноагент не может становиться их исполнителем и получать финансовую господдержку. В 2017 году законодатель решил пойти дальше и не ограничиваться наложением статуса иноагента лишь на НКО — теперь в реестр могли попадать и средства массовой информации. В июле 2018 года иноагентам запретили выдвигать кандидатуры в состав общественных наблюдательных комиссий, мониторинга соблюдения прав человека в местах принудительного

¹ Сам закон был принят в июле 2012 года, но вступил в силу спустя 120 дней после опубликования.

² С декабря 2022 года, когда был принят единый иноагентский закон, эти ограничения распространяются не только на НКО, но и на другие субъекты, которые можно признавать иноагентами.

содержания. Ещё через несколько месяцев иноагентов **лишили** возможности проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов или их проектов. Кажется, все эти ограничения можно пересчитать по пальцам, но уже тогда шел разговор о стремлении законодателя если ещё не вычеркнуть, то хотя бы существенно ограничить роль иноагентов в общественной жизни.

С конца 2019 года запретительный маховик стал уверенно набирать обороты. В декабре у государства появилась **возможность** наделять людей и организации статусом иностранного агента за распространение информации от СМИ-иноагентов. Через год вступил в силу **запрет** на страхование банковских вкладов, размещённых НКО-иноагентами или в их пользу.

С декабря 2020 года попасть в реестр иноагентов могли не только некоммерческие организации, но и общественные объединения, действующие без образования юридического лица, а также физические лица. Другими словами, новым статусом теперь можно «наградить» любого. Одновременно государство ввело дополнительные ограничения: попадание в иноагентский реестр становилось отныне, во-первых, основанием для отказа физическим лицам в допуске к гостайне, а во-вторых, непреодолимым препятствием для назначения на должности в госорганах и органах местного самоуправления. Эти изменения вводились законом, из **названия** которого вытекала его суть, – **противодействие угрозам национальной безопасности**.

Позднее иноагентам **запретили** финансировать организацию и проведение публичных мероприятий. Кроме того, попадание в реестр стало **основанием** для исключения НКО из Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой. Последствия нововведений быстро отразились на практике: примерно с середины 2021 года пополнение реестра иноагентов – непременно **приходящееся** на пятницы – стало регулярным и в какой-то степени массовым.

Долгое время иноагентское законодательство по своей сути являлось пулом разрозненных норм, для поиска которых нужно было перелопатить значительное количество актов. Но всё изменилось **в декабре 2022-го**, когда вступил в силу единый иноагентский **закон**, консолидировавший большую часть регулирования. Он вобрал в себя все действовавшие на тот момент и разбросанные в нормативном поле запреты и ограничения, расширив некоторые и добавив новые.

Среди прочего, иноагентам отныне нельзя:

- ◆ замещать должности в органах публичной власти, государственной гражданской и муниципальной службы, быть членом избирательной комиссии, комиссии референдума;
- ◆ организовывать публичные мероприятия;
- ◆ жертвовать политическим партиям и заключать с ними сделки;
- ◆ заниматься просветительской деятельностью в отношении несовершеннолетних и преподавать в государственных и муниципальных образовательных организациях;
- ◆ производить инфорпродукцию для несовершеннолетних;
- ◆ участвовать в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- ◆ эксплуатировать и обеспечивать безопасность значимых объектов критической информационной инфраструктуры;
- ◆ участвовать в проведении государственной экологической экспертизы.

Некоторые запреты лишь формально **закрепили** уже фактически сложившуюся на уровне регионального и ведомственного нормотворчества и правоприменения ситуацию. Список ограничений стал настолько массивным, что фактически продолжать работу и не испытывать бюрократического давления стало невозможно. И интенсивность запретительного регулирования не уменьшается.

В июле 2023 года к запрету на получение государственной финансовой поддержки добавился **запрет** и иной имущественной поддержки¹ со стороны государства. В декабре того же года приняты законы о запрете на осуществление общественного экологического **контроля** и общественной экологической **экспертизы** — первый вступил в силу летом 2024 года, второй начнёт действовать с 1 сентября.

В марте 2024 года был принят **закон** о запрете рекламы иноагентов и на информационных ресурсах иноагентов. Теперь под него частично попадает не столько деятельность иноагентов, сколько трансляция информации о ней. Развитие этого направления недавно в Госдуму внесли **инициативу** об ограничении доступа к иноагентским документам и книгам в общедоступных библиотеках. Текст ещё находится на рассмотрении — как и **инициатива** по запрету упрощённого налогообложения для иноагентов. Вероятность того, что последнее

¹ Под имущественной поддержкой понимается предоставление во владение или пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, нежилых помещений, оборудования и др. Может быть возмездной, безвозмездной или на льготных условиях.

ограничение скоро будет введено, крайне высока: оно было заложено ещё единым иноагентским законом 2022 года, и рассматриваемый законопроект лишь приводит нормы налогового права в соответствие с ним.

В мае 2024 года был принят и вступил в силу закон, отнимающий у иноагентов право участвовать в электоральных процессах: им теперь нельзя избираться в региональные и федеральные органы власти и, среди прочего, даже быть наблюдателями на выборах.

Наконец, в июне 2024 года в Госдуму поступил законопроект о запрете иноагентам входить в состав федеральной и региональных общественных палат, общественных советов при органах власти. Налицо устойчивая тенденция к расширению перечня запретов и ограничений, для пресечения которой нет никаких предпосылок.



Обоснования и нарративы

Параллельно с тем, как ужесточалось иноагентское законодательство, с годами развивалась и риторика, которой депутаты сопровождали всё прибавляющиеся нововведения. С позиции дня сегодняшнего нам может показаться, что для государства иноагент всегда был раздражителем, — мы воспринимаем это как данность — однако сгущение словесных красок поддаётся вполне понятной периодизации.

→ 2012–2017

Нейтральность и открытость

В пояснительной записке к **законопроекту** 2012 года, вводящему понятие «НКО, выполняющей функции иностранного агента», законодатель много говорит о своих целях и намерениях. Государство, оправдывая клеймение иноагентов, заявляло о своём желании лишь обеспечить открытость и публичность, о необходимости создать механизм «общественного контроля за работой» НКО, занимающихся политической деятельностью и получающих иностранное финансирование. Выглядит на первый взгляд не так пугающе и даже с некоторой точки зрения оправданно.

В законодательных документах того периода прослеживается одна очевидная аргументационная линия. Первые годы законодатель говорит об иноагентах **очень сдержанно и нейтрально**, не транслируя очевидной стигматизации. Попадают и такие пояснительные записки, в которых иноагенты и вовсе не упоминаются — это объясняется тем, что рассчитанные на них ограничения не фигурировали в первой редакции законопроекта и появлялись в последующих чтениях¹. Иноагенты как будто не стоят в первых рядах объектов запретительного регулирования. Их как бы не хотят устранить, а лишь поставить на контроль.

¹ Пояснительные записки вносятся только один раз — при направлении законопроектного пакета на рассмотрение. Если законопроект меняется или существенно перерабатывается, пояснительная записка не дополняется.

Уже тогда мельком проскальзывала тема защиты национальных интересов от иностранного вмешательства, **но роль этих отсылок была в основном второстепенной**. «Порядок в тех процессах, которые происходят сегодня, наводить надо, исходя из национальных интересов нашей страны, из геополитических интересов», – **говорил** один из депутатов 6 июля 2012 года. «Проблема вмешательства во внутренние дела Российской Федерации, в том числе через некоммерческие организации, существует и актуальна», – **вторил** ему неделю спустя коллега. И только лишь один парламентарий, явно выбивающийся из общих коннотаций, позволил себе откровенно уничижительные высказывания: «Конечно, закон нужен, никто не спорит, давно надо было, извините, вот этих блох и клещей посыпать дустом».

→ 2017–2020

Неприятие и самозащита

В мае 2018 года депутаты внесли на рассмотрение законопроект о запрете проведения НКО–иноагентами независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов или их проектов. Пояснительная записка к нему стала **первой**, где прямо **прозвучало**, что вводимое ограничение призвано не допустить «возможности влияния указанных юридических лиц на социальные и политические институты российского общества», что является приоритетным направлением деятельности государственных органов в целях защиты «основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов российских граждан, национальных интересов Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства и поддержания общественного порядка». В череде нейтральных документов, которые тогда ещё оставались довольно сдержанными, эта записка стала первой фиксирующей смену приоритетов. Потребность в открытости и прозрачности впервые артикулировано **уступила место намерениям защитить страну от угроз** (насколько реальных или мнимых – вопрос отдельный). На заседаниях Госдумы законотворцы **заявляли** о «защите национальных интересов» и необходимости «быть максимально готовыми и максимально вооружёнными» на случай иностранного вмешательства.

В тот же период начинает происходить и риторический сдвиг, напрямую связанный с нарастанием геополитического напряжения. Особенно хорошо это видно по стенограммам парламентских обсуждений. В 2017 году государство разрешило

некой дубинки, которой можно будет в ответ, скажем, на какие-то очередные недружественные шаги шарахнуть по иноагентам».

Вместе с тем некоторые законодотворцы уже тогда признавали **размытость** ряда формулировок и опасались, что новые нормы будут применяться неоправданно и непредсказуемо. Они озвучивали тезисы о «рамочном характере» регулирования и чрезмерной свободе усмотрения госорганов. Их коллеги в ответ настаивали лишь на том, что применяться закон будет точно и единично. Нас убеждали в том, что каждый иноагентский кейс будет индивидуальным, а риска произвольного правоприменения нет. «**И подчёркиваю**, в тексте написано "могут получить" [статус иноагента], но это не значит, что обязательно получают даже при полном совпадении обоих условий, зеркальность по отношению к воздействию на наши СМИ со стороны иностранных государств тут первична».

Помимо всего прочего, государство наказало всем, кого оно считает иноагентами, громко транслировать общественности свой статус. Любой материал СМИ-иноагента должен отныне сопровождаться кричащей маркировкой шрифтом вдвое крупнее основного текста (ровно так, как мы сами начали этот доклад). Другими словами, депутаты переложили обязанность информировать окружающих о своей «порочности» на самих иноагентов. Одного вхождения в реестр стало мало. **Обязанность высекать себя переросла в обязательство делать это публично.** А сама маркировка была сконструирована таким образом, что в ней как бы вшита роспись: «Я работаю в иностранных интересах»¹. «Всю ту информацию, которую сейчас эти средства массовой информации распространяют, они могут продолжать тиражировать сколько угодно, но с указанием на то, что делают это в интересах другого государства, не более того», — **говорили** депутаты.

¹ До 2022 года СМИ были обязаны сопровождать свои материалы сообщением «Данное сообщение (материал) создано и (или) распространено иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента». Для других иноагентов форма маркировки оставалась свободной.

После 2022 года маркировка всех иностранных агентов вне зависимости от формы унифицирована: «Настоящий материал (информация) произведен, распространен и (или) направлен иностранным агентом (наименование, фамилия, имя отчество) либо касается деятельности иностранного агента (наименование, фамилия, имя, отчество)».

→ После 2020-го Агрессия и клеймение врагов

Совершенно иначе стали светиться речевые оттенки с декабря 2020 года, когда депутаты разрешили включать в иноагентские реестры всех — физических, юридических лиц и незарегистрированные объединения. К сегодняшнему дню риторика законодателя обрела откровенно агрессивный и стигматизирующий характер. Если 10 лет назад негативные коннотации словосочетания «иностранный агент» назывались депутатами пережитками советского прошлого, то сейчас это прямой синоним врага народа, а про цели обеспечения транспарентности мы говорим как об артефакте времени. **На первый план выходят приоритет государственной самозащиты и искоренение всех «пагубных» элементов российского общества.**

С 2022 года пояснительные записки минимум половины законопроектов содержат негативные описания в адрес иноагентов, меньшая часть оперирует нейтральными оценками и лишь две (1, 2) игнорируют их вовсе (и снова из-за появления запретов в более поздних чтениях). Некоторые из записок (1, 2) сухо обосновывают совершенствование регулирования статуса иноагентов.

В пояснительной записке к единому иноагентскому закону от апреля 2022 года **постулируется**, что «предложенные законопроектом меры будут способствовать 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».

Более поздние записки не сбавляли и даже усиливали тон и стилистику, заданные в апреле 2022 года. В центре внимания всегда стоит необходимость защиты России от посторонних вмешательств, а некоторые депутаты и вовсе предлагали запретить иноагентскую деятельность: «подобная прямая и косвенная поддержка иностранных агентов со стороны государства противоречит национальным интересам России и должна быть запрещена», «в настоящее время на стендах и полках общедоступных библиотек свободно размещаются и предоставляются [...] документы, в том числе созданные [иноагентами]. Таким образом, пропагандируются и позиционируются авторы, деятельность которых направлена против безопасности Российской Федерации», — это лишь немногие примеры того, как в документах происходит аргументационный поворот.

культуры, правозащитников и прочих общественно полезных инициатив. А на фоне ужесточения административного и уголовного законодательства, происходящего параллельно с нарастанием перечня иноагентских запретов, работа многих организаций становится невозможной.



Коварные, изощрённые и неприятные

Государственный взгляд на иноагентов в разрезе последних четырёх лет

После 2020 года, когда в реестр стали попадать без разбора практически все критики государственной политики, словесное закручивание гаек перестало быть моветоном. Этому способствуют и внутренние процессы, и нарастание напряжённости в международных отношениях. Политики и депутаты откровенно не скрывают своего отношения к иноагентам, которое больше не прикрывается обтекаемыми абстракциями, и чем суровее их риторика, тем жёстче налагаемые ограничения. Основные речевые — или даже идеологические — повороты очевидно группируются по пяти направлениям, в каждом из которых законодатель находит оправдание всё большего ужесточения своей политики.

1 Прозрачность, затемнённая потребностями государственного масштаба

Актуальный в начале 2010-х годов тезис о необходимости обеспечения прозрачности, несмотря на своё постепенное отмирание, остаётся в арсенале законодателей. Про открытость говорят хоть и меньше, но всё же окончательно из аргументации она не ушла. *«Необходимо сделать прозрачными [курсив — наш] не только зарубежные схемы финансирования внутривнутриполитической повестки, но и вообще иностранное участие в политической деятельности на территории Российской Федерации, — в этой вроде бы нейтральной формулировке, произнесённой* одним из депутатов в конце 2020 года, содержится намерение обеспечивать транспарентность. — *Мы хотим, чтобы было понятно, какие страны и сколько средств вливают в нашу внутреннюю политику и как влияют на волеизъявление наших граждан».*

Но кажущееся благородным намерение **всё равно содержит стигматизирующие точки**, ненавязчиво подчёркивающие, что иностранные средства выделяются не доброго дела ради, а на продвижение интересов иностранного заказчика:

«Мы **считаем**, что наши граждане и органы власти должны иметь адекватные механизмы контроля за деятельностью на территории нашей страны всех субъектов, финансируемых из иностранных источников *и преследующих при этом свои политические цели, в том числе в интересах своих финансовых доноров*».

Нарратив об открытости и прозрачности совершенно явно трансформировался в квазиблагородный фон, а на первый план уверенно и стремительно вышел **лейтмотив защиты суверенитета, активного противодействия иностранному вмешательству во внутренние дела**. Апелляция к нему становится хорошим тоном. Суверенитет, зачастую идущий рука об руку с безопасностью, является основной ценностью, на защиту которой направлено законодательство об иноагентах и усилия законотворцев. Его сакрализация и романтизация общего дела словно маскируют всю спорность высказываемых суждений.



- ◆ **Защита суверенитета** - это наш священный долг, святая обязанность каждого депутата и каждого гражданина.
- ◆ **Защита суверенитета** является конституционной обязанностью, в том числе нашей, депутатской обязанностью. Давайте всё-таки из этого исходить - из необходимости обеспечить безопасность нашего государства.
- ◆ **Как вы видите**, в вопросах безопасности и защиты суверенитета нашей страны *мы, как и прежде, идём в одном строю*.
- ◆ **И давайте дальше** вместе работать над тем, чтобы защитить нашу страну, нашу безопасность, суверенитет и территориальную целостность.
- ◆ **Только в этом случае** мы сможем победить эту заразу.

Основная угроза суверенитету и безопасности страны, по словам депутатов, — это, разумеется, **иностранное вмешательство во внутренние дела**. При этом подобные угрозы довольно редко конкретизируются, принимая формы деклараций и абстракций, а толковать их можно с самых разных позиций. Слово «вмешательство» — столь же необъяснимое, сколько и необъятное — рассеивается по строкам стенограмм ничуть не реже «суверенитета».



- ◆ **Получали материал**, который *зримо фиксировал факты вмешательства*, в том числе со стороны вот этого института иностранных агентов, во внутренние дела Российской Федерации.
- ◆ **Под жесточайшим контролем** будут те организации, которые *за счёт иностранных денег будут заниматься внутренними делами* Российской Федерации.
- ◆ **Цель этого закона** – оградить нашу страну *от иностранного вмешательства*... Коллеги, страну надо защищать! Видите, вызовы какие?

Парадоксальность такого нарратива заключается в том, что Россия в лице депутатов **защищается от тех, чей опыт принимает как образец.**



- ◆ **Это не наше ноу-хау**, рассматриваемый законопроект основан *в том числе на зарубежном опыте.*
- ◆ **Это практика не наша**, как я уже сказал, *это практика мировая.*
- ◆ **Мы взяли лучшие практики** [...] по вопросам, связанным с защитой суверенитета, и использовали это [...] с учётом реалий сегодняшнего времени.

Сакрализуемая цель защиты самобытности и самостоятельности государства делает совершенно логичной порицание всех тех, кто не вписывается в этот нарратив. Иностранные агенты в риторике законодателей естественным образом превращаются в экзистенциальных врагов, покушающихся на важнейшие ценности в виде суверенитета, безопасности страны и т. п. А по другую сторону идеологических баррикад стоят депутаты – защитники ценностей, принимающие необходимые меры для охраны страны от агрессивного и враждебного иностранного влияния. При этом подобная защита воспринимается как священный

долг, а любая критика иноагентского института **даёт им повод причислять оппонентов и даже коллег к стану врага:**



- ◆ **А попытки** концептуально раскритиковать [инициативу по ужесточению иноагентского законодательства] считаю неконструктивными, особенно в нынешних политических условиях лично *считаю их просто обыкновенным предательством.*
- ◆ **Так что**, коллеги, всем, кто критикует законопроект, в общем, *надо определяться, за кого мы сегодня*, так сказать, - за безопасность и суверенитет или за тех, кто, в общем-то, поставляет вооружение на Украину.
- ◆ **Голосование поимённое**, уважаемые коллеги, останется навсегда не только в архивах Государственной Думы, но и в памяти наших избирателей, *которые спросят, кто защищал страну от иностранных агентов, а кто им потворствовал.*
- ◆ – Мы выступаем за Россию, мы выступаем за суверенитет и безопасность, и в то же время мы за права человека труда и против охоты на ведьм. Мы не будем поддерживать данный законопроект, – **говорил** летом 2022 года на обсуждении единого иноагентского закона один из депутатов.
– Слушайте, так хорошо закончили: «За Россию!» *Надо было так начать и придерживаться этой концепции до конца своего выступления*, – парировал ему выступавший следом коллега.

2 А от чего защищаемся?, или Ничего опаснее митингов и вмешательства в выборы

Формулировки депутатов – как в записках, так и в их выступлениях – чаще всего носят весьма обтекаемый характер. Мы слышим о подтверждённых фактах вмешательства, чуть ли не разваливающих страну, о неоспоримых доказательствах, которые никогда не выкладываются на стол, об обязательно негативном влиянии всего иностранного, в котором хорошего точно быть не может. **Но сказать однозначно, какие конкретно действия депутаты называют угрожающе опасными, довольно сложно.**



- ◆ **Предлагаемые меры** будут способствовать защите интересов граждан и обеспечению безопасности страны.
- ◆ **Проектируемые новеллы** направлены исключительно на то, чтобы устранить недочёты, о которых мы говорили ранее, чтобы *защитить интересы наших граждан, всё наше общество*, а главным образом – обеспечить безопасность нашего государства.
- ◆ **И коль они пытаются разрушить наше общество**, мы всячески должны препятствовать прежде всего финансированию иностранных агентов.
- ◆ **Не может существовать** государство, если ресурсы его граждан, юридических лиц используются для его развала.

Вместе с тем самой болезненной точкой для депутатов и, вероятно, всего государственного аппарата, являются **сугубо политические вопросы – выборы, протестная активность и всё, что с ними связано**. Пожалуй, это единственная сфера уязвимости, о которой законотворцы говорят прямо. Опасность «оранжевых» революций, не отягощённая доказательствами и убедительными аргументами, проходит красной линией через значительную часть депутатских выступлений.



- ◆ **Через иностранное финансирование** *уличной активности, протестной активности* осуществляется поначалу грубое вмешательство во внутренние дела других государств, а затем во многих случаях это заканчивается, к сожалению, государственным переворотом на иностранные деньги.
- ◆ **Иностранное финансирование** *действительно влияет на публичные протестные настроения и мероприятия [и]* является вмешательством во внутренние дела страны.
- ◆ **Мы также выступаем** против иностранного финансирования, *против любого вмешательства в избирательный процесс*, в политическую жизнь, в том числе иностранного вмешательства, тем более в жизнь России, Российской Федерации.
- ◆ **Пусть народ знает**, кто призывает к митингам, демонстрациям и к другим всякого рода политическим акциям.

3 Коварный разведчик — конструирование образа персонального врага России

Относительной новинкой последних лет является сознательное использование в отношении лиц и организаций, признанных иностранными агентами, откровенно негативных, а порой и оскорбительных эпитетов. 12 лет назад политики и законодатели решительно отрицали какую-либо дискриминацию и стигматизацию иноагентов, сейчас же любая попытка описать их в государственном дискурсе положительно или хотя бы нейтрально будет смотреться чужеродно и даже неэтично. Собирательный образ государственного диверсанта — в котором нет места ничему человеческому, нет никакой самостоятельности и субъектности, — включает **пять обязательных черт**.

– Иноагенты **неприятны** в личном плане



- ◆ Ведь они *изошрённые*, иностранные агенты.
- ◆ Они же вот *коварные*.
- ◆ Возможности, чтобы *добросовестная компания подпала под статус* иноагента, в рамках данного федерального закона нет.

– Они продали патриотизм за деньги (но это исправимо)



- ◆ Чтобы **рядовой гражданин** Российской Федерации чувствовал себя уверенно, не будучи включённым в этот список, он должен, во-первых, *быть человеком патриотичным*. Человек с определённой долей патриотизма и непродажности, я думаю, вряд ли будет туда внесён, просто потому, что он не будет, занимаясь политической деятельностью, коей он имеет право заниматься, находиться под иностранным влиянием.
- ◆ Когда *речь идёт о предательстве и о патриотизме*, то в словах «тотальный государственный контроль» я слышу исключительно позитивные нотки.
- ◆ *У того, кто хочет исправиться, шанс есть* - можно из статуса иностранного агента выйти, вернуться, отвергнув подачки и удавку, которую они на себя набросили за деньги других стран.
- ◆ **Надо для себя определиться**: либо ты со страной, *тогда откажись от зарубежного финансирования*, выйди из статуса иностранного агента и получай средства внутри страны.
- ◆ **По какой-то компании** сразу понятно, иноагент она или нет, есть у неё такой формальный печальный статус, *заработанный антироссийскими действиями*, или нет.

– Они (практически) работают шпионами или диверсантами



- ◆ **В разведывательной деятельности** - в отношении Российской Федерации основной упор делают не на общепринятых агентов [...], а *пытаются развалить нашу страну изнутри* путём финансирования и, по сути дела, организации некой пятой колонны.
- ◆ **Иностранные агенты**, вся та публика, которая работает во взаимодействии с ними, а также ряд неправительственных иностранных организаций, по сути дела, являются *опорой для работы разведслужб* на территории Российской Федерации.
- ◆ **Надо понимать**, что всё равно ими руководят и организуют их деятельность *прежде всего разведывательные службы*.

– Не просто иноагент, а злостный вредитель



- ◆ **Лицо**, деятельность которого будет признана скрытой, непрозрачной, *могущей иметь серьёзные последствия для страны*, для национальной политики или демократических процессов, будет признаваться иностранным агентом.
- ◆ **У них** [иностранных государств] одна общая задача, как вы знаете, они хотят разрушить нашу страну, поэтому *любая поддержка противника, в том числе и со стороны иноагентов*, должна быть пресечена.
- ◆ **Эта их деятельность** очень серьёзно тормозила развитие нашей экономики в целом ряде отраслей.
- ◆ **Иноагенты** стали *активным рупором вражеской пропаганды* по дискриминации России.

– У них не может быть своих интересов, только чужие



- ◆ **Получать иностранную поддержку** в любом виде - материальную, духовную, физическую, - то есть *работать на иностранного заказчика*.
- ◆ **Иностранные агенты** - это ведь кто? Это прежде всего инструменты так называемой *мягкой силы Госдепа и Форин-офиса*¹.
- ◆ [**Осуществляют свою иноагентскую деятельность,**] работая под диктовку *Госдепа, Вашингтона и Брюсселя*.
- ◆ Они полностью *отрабатывают повестку своих натовских хозяев*, русофобские цели которых по отношению к нашей стране и к нам понятны и ясны.
- ◆ Тот, кто *поёт с чужого голоса и получает за это деньги*, должен понимать, что он – иностранный агент.



¹ От англ. *Foreign, Commonwealth and Development Office* – внешнеполитическое ведомство в структуре правительства Великобритании, Министерство иностранных дел.

4 Всё больше ограничений, которых нет

Риторика законотворцев в последние годы окончательно сформировала образ иностранного агента как врага и предателя страны, обладателя самых скверных качеств. Если посмотреть на него глазами депутатов, то он создаёт угрозы экзистенциального масштаба, игнорирование которых грозит стране развалом. Разглядывая его через зачернённую линзу коварства и иезуитства, законодатели логичным образом сталкиваются с необходимостью максимально усложнить иноагентам существование. В свете нормотворчества последних четырёх лет первоначальные ограничения 2014 года кажутся разминкой. Чем грубее и радикальнее высказывания депутатов, тем шире поле иноагентских запретов.

Из ограничительной риторики выводится два чётких разнонаправленных вектора. Одной рукой законодатель, эпизодически воспроизводя инерционный нарратив, пытается убедить нас в том, что **для иноагентов нет никаких запретов**, а если есть — то они не самоцель, а лишь неудобное последствие. Говоря об этом, депутаты воспроизводят себя же образца 2012 года.



- ◆ **Сама маркировка** «иноагент» ведь *не мешает человеку или общественной организации заниматься политической деятельностью, это не препятствует¹ им заниматься выборами, демонстрациями, организацией массовых шествий* - это всё разрешено, но только надо маркировать, что это делается на зарубежные деньги.
- ◆ **Задача сегодня** *не в том, чтобы кого-то ущемить в правах. Вообще, присвоение статуса иноагента - это не наказание, это не форма реакции на какое-то правонарушение, такой статус появляется, когда то или иное лицо занимается политической деятельностью в интересах иностранного государства.*

¹ К слову, на момент этого высказывания (8 декабря 2020 года) уже несколько лет действовал запрет для НКО-иноагентов вести агитацию и в иных формах участвовать в избирательных кампаниях. А законопроект о запрете финансирования публичных акций был рассмотрен и принят депутатами в первом чтении буквально на следующий день, 9 декабря 2020 года.

- ◆ **Законопроект**, который мы сейчас принимаем, - это деликатно-неагрессивная защита, потому что категорически этот законопроект *ничего не запрещает*, просто там сказано: если занимаетесь политической деятельностью, зарегистрируйтесь, скажите об этом и критикуйте власть, если хотите, или, наоборот, поддерживайте систему власти, вы можете это делать.

Впрочем, даже среди депутатов время от времени слышны отдельные голоса о том, что запреты отнюдь не безобидны.



- ◆ **Между тем** ограничения [–] в случае признания влияния со стороны иностранного государства [–] на то или иное лицо, которые налагает этот законопроект, *очень серьёзные*. Мы выступаем за Россию, мы выступаем за суверенитет и безопасность, и в то же время мы за права человека труда и против охоты на ведьм. А этот законопроект позволяет фактически отдать на откуп правоприменителю сегодня всю эту сферу, связанную с ограничением важных прав граждан. Мы не будем поддерживать данный законопроект.
- ◆ **Они говорят**, мол, ничего страшного, ну, иностранный агент – подумаешь, просто будет дополнительно необходимость закрепить соответствующее обозначение на материалах. *Но это не так! Это существенное ограничение права на избрание, это существенное ограничение права на профессиональную деятельность, в том числе педагогическую, это существенное ограничение прав на многие другие виды публичной деятельности, причём зачастую довольно необоснованное* в соответствии с этим законопроектом.

Другой рукой законодатель осаживает иноагентов, вводя **новые ограничения** всегда, когда кажется, что больше просто невозможно. При этом потребность

в новых стоп-кранах оправдывается **недостаточностью принимаемых ограничительных мер** и необходимостью дальнейшей работы по защите страны. Очевиден парадокс: ограничений нет, хотя порой кажется, что всё же есть — но ужесточать определённо надо, вплоть до предложений по выведению их из социально-общественной жизни и даже полного запрета их деятельности.



- ◆ **Подобная поддержка** иностранных агентов противоречит национальным интересам России и *должна быть запрещена*.
- ◆ **Санкции** к иностранным агентам должны быть ещё более жёсткими, чем [в законопроекте] прописано.
- ◆ **Необходимо прекратить** имущественную поддержку НКО, которые признаны иноагентами, - предоставление помощи иностранным агентам со стороны государства противоречит национальным интересам и здравому смыслу.
- ◆ **Как вы считаете**, не пора ли просто прекратить их деятельность в стране, как вы смотрите на такую радикализацию?
- ◆ **И это я говорю**, чтобы меня услышали те же самые иностранные агенты, чтобы они понимали, *что мы с ними дальше церемониться не будем*.
- ◆ **Нам ещё предстоит** достаточно серьёзная, *большая работа по закрытию тех щелей и дырочек*, куда иноагенты [...] пытаются просочиться.

Может показаться, что такая разношёрстная риторика — результат разнополярности мнений в законотворческой дискуссии: убеждения и заявления одного депутата не обязательно должны совпадать с мнением коллег, а мерило ограничений всеми может прикладываться к одинаковым событиям по-разному.

Однако всё гораздо прозаичнее и печальнее. Заявлять об отсутствии запретов и ограничений, когда они уже существуют и применяются годами, можно лишь в двух случаях. Первый — если парламентарий просто не в курсе существования введённых запретов, а это неизбежно ставит вопрос о его профпригодности. Второй — если мы говорим о прямом введении в заблуждение, лицемерии или

отрицании реальности. Что из этого хуже – вопрос риторический и лежит в плоскости либо этики, либо психологии. Повторение мантр об отсутствии ограничений и нежелании «ущемить в правах» – при одновременном принятии всё новых запретительных норм во имя государственной безопасности – больше похоже на нежелание отдавать себе отчёт в происходящем и принять ответственность за создание правовой дискриминации. **Дискриминации, которая вкупе с широкими законодательными формулировками порождает произвольность правоприменения.**

5 Дискреция правоприменителя

В 2020 году, когда депутаты решали вопрос, можно ли клеймить иноагентами физических лиц и незарегистрированные объединения, на заседаниях Госдумы прорывались голоса тех, кто опасался **широты формулировок законопроекта**. При обсуждении единого иноагентского закона в 2022 году эта критика стала более артикулированной.



- ◆ **В чём, в общем-то**, сложность законопроекта: он расширяет основания признания иноагентом, и по нему в реестр Минюста *может попасть любое физическое, юридическое лицо, находящееся под иностранным влиянием*. И к сожалению, даже новая редакция законопроекта не поясняет, что значит это самое иностранное влияние.
- ◆ **Короче говоря**, если вы живёте в лесу, не пользуетесь никакими благами цивилизации, средствами связи, на подножном корму, вы гарантированно не станете иностранным агентом [...] *Все остальные могут стать иностранными агентами*. Вот, собственно говоря, и всё. Вот теперь подумайте, какой закон мы принимаем.
- ◆ **Это [формулировка из закона] позволяет** бесконечно спекулировать и подводить под вот эту норму закона в принципе *любую форму деятельности человека*, которая может быть признана влиянием иностранного агента.

Ещё на стадии депутатских дискуссий — что актуально как для 2012 года, так и для 2022-го — было видно изъяны закона, позволяющие практически любую общественную деятельность подвести под иноагентство. Об этом говорили вслух, обсуждали правки к законопроектам. Однако формулировки законов не менялись. Это говорит о том, что все те поражения в правах, от которых впоследствии пострадали сотни людей и организаций, — не ошибка и не случайность необкатанного регулирования.

Отказ от точных формулировок **был не опрометчивым риском, а совершенно сознательным подарком правоприменителю**, позволившим ему приводить закон в исполнение самым неожиданным образом.



- ◆ **Давайте** не будем за регулятора [Минюст] работать, *пусть он сам определяет судьбу иноагента, будет ли он в реестре или не будет в реестре.*
- ◆ **Итоговое решение**, будет или не будет физлицо или общественное объединение признано иноагентом, *будет в компетенции Министерства юстиции, которое в каждом конкретном случае будет принимать соответствующее решение.*

Как позже покажет практика, оспорить решение госорганов по включению иноагента в реестр едва ли **невозможно** — и это тоже последствие размытого регулирования. Мерцающие сожаления, которые постфактум выражают отдельные депутаты на фоне всё более агрессивной риторики, вряд ли спровоцируют послабления в законе. Ни один из тревожащихся депутатов по сей день не внёс альтернативных конкретизирующих законопроектов — всё осталось в текстах стенограмм.



- ◆ **Здесь, конечно**, определение формы, которая в один вечер пятницы делает гражданина иностранным агентом, *остаётся на совести, а может быть, даже на настроении Министерства юстиции.*

- ♦ **В общем**, всё, начиная от определения иноагента как лица, находящегося под влиянием (что такое «влияние» так и не раскрывается в данном законопроекте), и заканчивая всем остальным, *весьма расплывчато, не определено и, естественно, отдаётся на откуп правоприменителя.*
- ♦ **Вот как раз** эта избирательность, или конкретность, немножечко и пугает, то есть будет так, как там решит Минюст: он рассмотрит конкретно и, как-нибудь оценивая, используя какие-то свои внутренние критерии, установит, является ли физическое лицо иноагентом или не является.

Впрочем, вся критика, доносящаяся из Госдумы, как и редкие предложения о конкретизации, «сужении» норм закона, разбивается фактически об один железобетонный аргумент – **о безопасности и суверенитете**. Как мы помним, любой проявляющий сожаление к потенциальным или нынешним иноагентам, подвергается **коллективному остракизму**: «Всякого рода либерализация предложенного законопроекта *будет идти во вред безопасности и суверенитету нашей страны*».



Работа над ошибками

В риторике законодателей, касающейся иноагентства, последние годы стал проявляться некоторый ревизионизм. Период начала 2010-х, когда вступили в силу первые ограничительные законы, оценивается ретроспективно — депутаты лишней раз припоминают себе и окружающим о том, что тогдашние меры были вынужденными, но необходимыми. «Попытки расшатать ситуацию внутри России были очень серьёзные», — **резюмируют** законотворцы, оправдывая первую версию закона. Отчасти только с её помощью государству удалось пресечь попытки сорвать «наведение порядка внутри страны».

Однако ещё громче звучат сожаления о том, что нынешние ограничения не были введены раньше. В 2024 году один из народных избранников **сетовал**, что они с коллегами слишком долго «либеральничали, перед тем как наконец-то признать, что действовать в отношении иностранных агентов нужно жёстко, но профессионально». Мы можем читать это как обещание, что иноагентское регулирование и коннотации вокруг него будут только накаляться — избранный вектор устраивает тех, кто принимает законы. Более того, такое обещание даётся открытым текстом: «Мы с ними дальше церемониться не будем».

Путь к точке, когда государство в лице своих депутатов удовлетворено получившимся законом, нельзя назвать линейным — где-то на середине произошёл разворот в совершенно неожиданную сторону. Желание бюрократической прозрачности сменилось на ярое намерение защитить государство путём выдавливания всех несогласных и критиков. Единичное применение закона об иноагентах уступило позиции практически произвольному **массовому** клеймению «отличившихся». Локальные точечные изменения в разрозненные законы округлились до огромного пакета ограничительных мер, совладать с которыми сумели далеко не все обитатели иноагентского реестра. Намёков на то, что процесс пойдёт вспять или хотя бы остановится, нет даже на уровне дискуссий и деклараций.

С декабря 2022 года мы находимся в перманентно активной фазе запретительного правового регулирования деятельности иноагентов. С того же времени риторика депутатов стала до изумления откровенной. В ход идут не только апелляции к национальной безопасности, но и откровенные оскорбления, порой

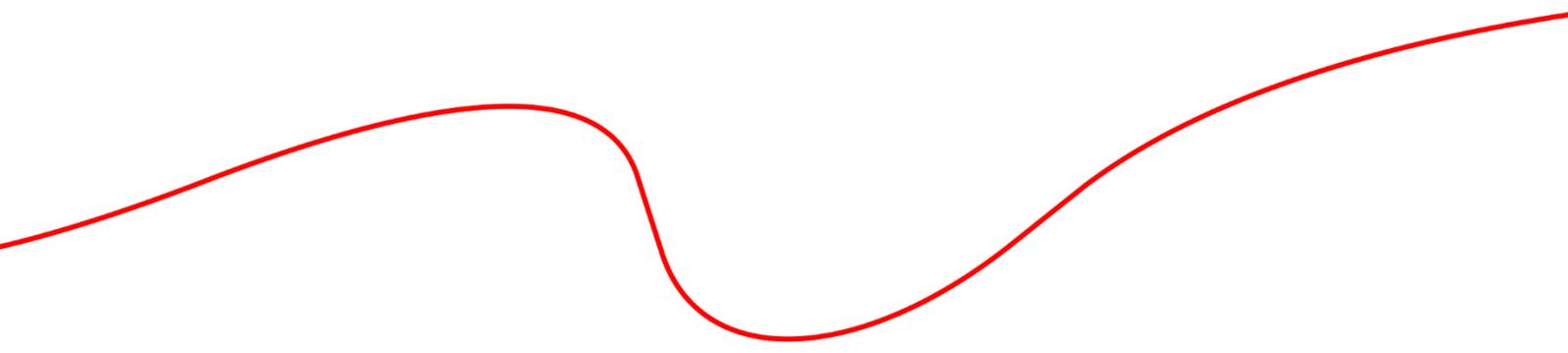
перетекающие в угрозы каждому, кто сомневается в государственной политике и её приоритетах. Эта тенденция тревожит.

Неприкрытая стигматизация иностранных агентов выходит далеко за пределы строго законодательного поля.

Качество закона, заведомо необъятная дискреция Минюста по раздаче ярлыков и заявленное отношение к тем, кто попадает в реестр, находят своё отражение в практике. Вероятность оспорить в суде основания для признания иноагентом практически нулевая – как, собственно, и обоснованность решений о включении в реестр. Фактически правоприменителям достаточно заявить о том, что перед нами иноагент, и это утверждение изначально не подлежит сомнению.

Впрочем, как и чьими усилиями местом иноагента были назначены задворки общественной жизни, мы теперь знаем.





О материале

Аналитическая записка составлена на основе анализа документов из Системы обеспечения законодательной деятельности. Текст актуализирован по состоянию на 7 августа 2024 года.

Все изображения в этом докладе сгенерированы нейросетью *Fusion Brain*.

Для цитирования:

«Победить эту заразу»: как законодатели создавали вражеский образ иностранного агента. Аналитический доклад. — Нижний Новгород : Команда против пыток, 2024. — 34 с.



© Команда против пыток, 2024

Распространяется по лицензии Creative Commons «Attribution» CC BY-NC-SA 4.0

