



**Заместитель
Председателя Верховного Суда
Российской Федерации**

Поварская ул., д. 15, Москва, 121260

20 октября 2016 г. № 4-ВС-7535/16

На № _____ от _____

Советнику Президента Российской
Федерации - Председателю Совета
при Президенте Российской
Федерации по развитию гражданского
общества и правам человека

М.А. ФЕДОТОВУ

Уважаемый Михаил Александрович!

В связи с Вашим обращением направляю справку по итогам проведенного Верховным Судом Российской Федерации обобщения судебной практики по делам, возникающим из публичных правоотношений, связанным с применением законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

Приложение: на 21 л.

С уважением

Т.А. Петрова



69491
21.10.2016 11:02



СПРАВКА

по итогам обобщения судебной практики по делам, возникающим из публичных правоотношений, связанным с применением законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Верховным Судом Российской Федерации проведено обобщение практики рассмотрения судами в 2014 – 2015 годах дел, возникающих из публичных правоотношений, связанных с применением законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента).

Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на объединение, в том числе право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, и гарантируя свободу деятельности общественных объединений (часть 1 статьи 30), одновременно предписывает гражданам и их объединениям соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (часть 2 статьи 15).

В развитие названных конституционных положений статья 29 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» также обязывает общественное объединение соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами общественного объединения.

Основы правового статуса некоммерческих организаций, участвующих в политической деятельности, при осуществлении их финансирования из иностранных источников, особенности создания и функционирования таких организаций закреплены в Федеральном законе от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон «О некоммерческих организациях»).

Одним из методов государственного регулирования деятельности некоммерческих организаций является осуществление государственного контроля в отношении тех из них, которые вовлечены в систему

правоотношений, связанных с получением денежных средств и иного имущества от иностранных источников.

В целях идентификации таких организаций в качестве специфических субъектов политической деятельности, а также обеспечения публичности и открытости их деятельности Федеральным законом 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», вступившим в силу с 21 ноября 2012 года, было введено понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента (далее также – НКО), определены ее признаки (пункт 6 статьи 2 Федеральный закон «О некоммерческих организациях»), установлен уведомительный порядок государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) (пункт 7 статьи 32 указанного выше Федерального закона).

Федеральным законом от 4 июня 2014 года № 147-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» полномочия Минюста России в сфере деятельности НКО были расширены путем предоставления права самостоятельно осуществлять государственную регистрацию таких организаций в случае нарушения ими уведомительного порядка государственной регистрации в этом качестве и неподачи заявления о включении в соответствующий реестр.

Следует отметить, что положения пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» являлись предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П¹ признал взаимосвязанные положения пункта 6 статьи 2, абзаца второго пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» не противоречащими Конституции Российской Федерации, выделяя некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, и устанавливая их обязанность до начала осуществления политической деятельности подать в уполномоченный орган заявление о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, данные

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

законоположения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования:

направлены на обеспечение прозрачности (открытости) деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, в целях оказания воздействия – прямого или опосредованного (путем формирования общественного мнения) – на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, не предполагают государственного вмешательства в определение предпочтительного содержания и приоритетов такой деятельности и не означают негативную законодательную оценку некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента;

устанавливают уведомительный порядок включения некоммерческих организаций в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и не препятствуют некоммерческим организациям свободно изыскивать и получать денежные средства и иное имущество как от иностранных, так и от российских источников и использовать их для организации и проведения политической деятельности, в том числе в интересах иностранных источников;

исходят из презумпции законности и добросовестности деятельности некоммерческих организаций и не лишают их права на судебную защиту от необоснованных требований органов юстиции или прокуратуры о подаче заявления о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, возлагая бремя доказывания необходимости подачи такого заявления на соответствующие государственные органы.

В развитие вышеназванного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации Федеральным законом от 2 июня 2016 года № 179-ФЗ были внесены изменения в статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Пункт 6 указанной статьи изложен в новой редакции, согласно которой под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ)

(далее – иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации (абзац первый пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

В соответствии с абзацем вторым пункта 6 статьи 2 данного Федерального закона некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия.

Указанная деятельность осуществляется в следующих формах:

участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений (абзац четвертый пункта 6 статьи 2);

участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий (абзац пятый пункта 6 статьи 2);

публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов (абзац шестой пункта 6 статьи 2);

распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике (абзац седьмой пункта 6 статьи 2);

формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований (абзац восьмой пункта 6 статьи 2);

вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность (абзац девятый пункта 6 статьи 2);

финансирование указанной деятельности (абзац десятый пункта 6 статьи 2).

Согласно пункту 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация, намеревающаяся после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, обязана до начала осуществления такой деятельности подать в уполномоченный орган заявление о включении ее в предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 указанного Федерального закона реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Проведенное обобщение показало, что в 2014-2015 годах количество рассмотренных судами общей юрисдикции дел, возникающих из публичных правоотношений, касающихся деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, было незначительным (73 дела).

Большинство из этих дел, возникло в связи с реализацией Минюстом России полномочия по государственной регистрации по собственной инициативе НКО в случае неподачи такими организациями заявления о включении их в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Обращение в суд некоммерческих организаций было обусловлено их несогласием с принятыми Минюстом России решениями о включении их в указанный реестр или об отказе в исключении из этого реестра.

В обоснование своих требований некоммерческие организации ссылались на отсутствие у них признаков, перечисленных в пункте 6 статьи 2, абзаце 2 пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», при наличии которых они могли быть отнесены к НКО.

Чаще всего они указывали на то, что не получали денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от

указанных источников, а также на то, что осуществляемая ими деятельность не являлась политической.

При разрешении данной категории дел суды руководствовались положениями действующего законодательства, в том числе, Федеральным законом «О некоммерческих организациях», Порядком ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, утвержденным приказом Минюста России от 30 ноября 2012 года № 223, а также учитывали правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Постановлении от 8 апреля 2014 года № 10-П.

*Например, Смольнинским районным судом г. Санкт-Петербурга рассмотрено дело по заявлению председателя Санкт-Петербургской Общественной правозащитной организации «***» (далее – также Организация) о признании незаконными представления заместителя прокурора Центрального района г. Санкт-Петербурга от 18 декабря 2014 года об устранении нарушений законодательства о некоммерческих организациях, распоряжения Минюста России от 30 декабря 2014 года о включении Организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.*

В ходе рассмотрения дела районным судом было установлено, что Организация осуществляет свою деятельность с 1995 года.

Прокуратурой Центрального района г. Санкт-Петербурга в отношении Организации проведена проверка соблюдения законодательства о некоммерческих организациях, в ходе которой было выявлено, что она занималась политической деятельностью. При этом финансирование осуществлялось от иностранных источников, что не отрицалось Организацией. Однако она не подала заявление о включении в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Так, в результате проверки было установлено, что в декабре 2013 года Организацией проведен семинар на тему: «Доступ журналистов к информации о деятельности судов». На семинаре для обсуждения заявлены следующие темы: «Права журналистов на получение судебной информации», «Проблема защиты персональных данных»; «Препятствие работе журналистов в суде и пути их преодоления», «Практика реализации Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2012 года № 25 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов».

Стенографический отчет семинара опубликован в 2013 году, тираж составил 150 экземпляров. Согласно отчету семинара, участниками семинара обсуждалась деятельность судов Российской Федерации в

контексте оценки качества работы судей, а также давалось собственное толкование действующему федеральному законодательству, регулирующему вопросы взаимодействия судебных органов и средств массовой информации. Исходя из текста стенографического отчета, участники семинара в ходе обсуждения были не согласны с тем, что судьями общей юрисдикции приговор выносится именем Российской Федерации. По мнению участников семинара, вынесение судом такого приговора не возлагает должной ответственности на судью.

Кроме того, Организацией в 2014 году издана брошюра «Примирительные процедуры в суде», в которой авторами дана оценка деятельности судебной системы Российской Федерации, законодательства, регулирующего деятельность судебной системы, а также сформулирована позиция о необходимости разработки иных нормативно-правовых актов в указанной сфере. Тираж брошюры составил 1000 экземпляров, текст в электронном виде был опубликован на официальном интернет-сайте Организации для доступа неограниченного круга пользователей.

В параграфе 2 этой брошюры «Развитие системы АРС России» дана оценка действующим нормативно-правовым актам – Федеральному закону «О третейских судах в Российской Федерации» и Федеральному закону «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника «процедуре медиации», как ограничивающих и обособливающих развитие инноваций общественных отношений в Российской Федерации. Судебная система охарактеризована, как карательная и малозатратная, а также ограничивающая ориентацию на собственные возможности участников конфликтов. Деятельность органов государственной власти Российской Федерации сформулирована, как имеющая необоснованный контроль за институтом третейских судов, вызванный недоверием к третейскому разбирательству и желанием сдерживать быстрое развитие института общественных отношений.

Согласно политологическому заключению, выполненному кандидатом политических наук, доцентом кафедры политологии факультета социальных наук РГПУ имени А.И. Герцена от 17 декабря 2014 года в деятельности Организации возможно установить политическую деятельность, направленную на принятие государственными органами Российской Федерации решений по изменению проводимой ими государственной политики, а также формирование общественного мнения в указанных целях.

С учетом перечисленных выше обстоятельств заместителем прокурора Центрального района г. Санкт-Петербурга 18 декабря 2014 года в соответствии со статьей 24 Закона Российской Федерации «О

Прокуратуре Российской Федерации» в адрес Организации внесено представление об устранении нарушений законодательства о некоммерческих организациях.

Указанное представление было рассмотрено на заседании правления Организации и оставлено без удовлетворения.

Распоряжением Минюста России от 30 декабря 2014 года Организация включена в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, районный суд с учетом всех установленных по делу обстоятельств пришел к обоснованному выводу о том, что Общественная правозащитная организация «***» является российской некоммерческой организацией, получает денежные средства от иностранных организаций, участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, т.е. является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 8 июля 2015 года решение Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 13 апреля 2015 года оставлено без изменения.

Ленинским районным судом г. Перми было рассмотрено дело по заявлению Фонда «***» (далее – также Фонд) о признании, в частности, незаконным решения Минюста России о внесении его в реестр, некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

В обоснование заявленных требований Фонд ссылался на то, что содержание реализуемых им проектов на пожертвования, поступившие из международных и иностранных источников, не направлены на осуществление деятельности, изменяющей государственную политику, или формирование общественного мнения в этих целях, в связи с чем не могут быть интерпретированы, как осуществление организацией политической деятельности.

Проанализировав содержание реализуемых Фондом проектов по договорам, финансируемым из иностранных источников, в том числе, их освещение в средствах массовой информации, проводимых им курсах, организованной деятельности по информационной и консультационной поддержке граждан, объединений, суд пришел к выводу, что Фондом осуществляется политическая деятельность, которая оказывает опосредованное воздействие (путем формирования общественного мнения) на принимаемые государственными органами (органами местного

самоуправления) решения и проводимую ими государственную политику. В связи с этим суд не нашел оснований для удовлетворения требований Фонда в части признания незаконным решения Минюста России о внесении его в реестр, некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Федеральным законом от 12 ноября 2012 года № 192-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – КоАП РФ) установлена административная ответственность за нарушение законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (статья 19.34 КоАП РФ).

Указанная статья КоАП РФ выделяет два состава административных правонарушений:

осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (часть 1);

издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети «Интернет», без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, - влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (часть 2).

В 2014-2015 годах мировыми судьями было рассмотрено 70 дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, и 11 дел – об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 19.34 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.34 КоАП РФ, подвергнуто административному наказанию 70 лиц.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, возбуждались должностными лицами Минюста России (его территориального органа), что соответствует положениям пункта 4 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ, либо прокурором на основании статьи 28.4 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 19.34 КоАП РФ, в соответствии с пунктом 58 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ возбуждались должностными лицами Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (его территориального органа).

В большинстве случаев дела данной категории возбуждались только в отношении юридического лица, но имели место и случаи возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.34 КоАП РФ, как в отношении юридического лица, так и в отношении должностного лица этого юридического лица.

Одновременное привлечение к административной ответственности по статье 19.34 КоАП РФ наряду с юридическим лицом его должностного лица согласуется с положениями части 3 статьи 2.1 КоАП РФ, в соответствии с которыми назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Обобщение показало, что при разрешении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, объективная сторона которых выражается в форме бездействия, суды правильно руководствовались положениями статей 23.1 и 29.5 КоАП РФ, устанавливающими правила родовой и территориальной подсудности рассмотрения данной категории дел, и учитывали правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации, изложенную в подпункте «з» пункта 3 постановления Пленума от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»², согласно которой если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, состоит в невыполнении требований действующего законодательства Российской Федерации о включении некоммерческой организации в государственный реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В связи с этим основанием для привлечения юридических или должностных лиц к административной ответственности являлось установление факта финансирования российских некоммерческих организаций, не включенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, от иностранных источников и их участие в политической деятельности.

Судами также учитывалось Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10-П, которым положение части 1 статьи 19.34 КоАП РФ, закрепляющее признаки состава данного административного правонарушения, признано не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования оно не предполагает наступление административной ответственности за осуществление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, политической деятельности на территории Российской Федерации после подачи в установленном порядке в уполномоченный орган заявления о своем включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и не допускает привлечения к административной ответственности должностных лиц и юридических лиц за действия (бездействие), образующие признаки объективной стороны состава этого административного правонарушения, но имевшие место до установления административной ответственности за их совершение.

Мировым судьей судебного участка № 2 Новочеркасского судебного района Ростовской области было вынесено постановление о привлечении Региональной общественной правозащитной организации «Союз «Женщины Дона» (далее – РОПО «Союз «Женщины Дона») к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, с назначением ей административного наказания в виде административного штрафа в размере 300 000 рублей.

Основанием для возбуждения в отношении вышеназванной организации дела об административном правонарушении явились результаты документальной проверки проведенной Главным управлением Минюста России по Ростовской области в 2014 году.

В ходе рассмотрения дела мировой судья установил, что организацией осуществлялось систематическое проведение публичных мероприятий с участием, в том числе представителей государственных органов, органов местного самоуправления, направленные на привлечение внимания со стороны гражданского общества и (или) государственного аппарата к

вопросам деятельности государственных органов и гражданского общества.

14 – 15 июня 2013 года РОПО «Союз «Женщины Дона» проведена проблемная дискуссия «Организационные и социальные меры сокращения постпенитенциарного рецидива в ЮФО», в которой приняли участие представители УФМС России по Ростовской области, ФСИН России по Ростовской области, Уполномоченный по правам человека в Ростовской области, руководители учреждений социального обслуживания лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, российские и международные эксперты.

Темами доклада на указанном мероприятии были: о ситуации с соблюдением прав лиц, содержащихся в исправительных учреждениях Ростовской области, на получение паспорта и получение (подтверждение) гражданства, основанный на данных мониторинга; о проблемах документирования лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях Ростовской области; организационно-правовые и социально-психологические проблемы исполнения наказания, связанного с лишением свободы, в системе детерминант постпенитенциарного рецидива; о принимаемых мерах ГУ ФСИН РФ по Ростовской области по подготовке осужденных к освобождению из мест лишения свободы и взаимодействию с государственными органами и общественными организациями в вопросах ресоциализации; о системе государственной социальной поддержки лиц, освободившихся из мест лишения свободы в Ростовской области; проблемы ресоциализации, поиск решений с презентацией общероссийского общественно-политического проекта ресоциализации освободившихся заключенных; развитие адаптивного потенциала государства и общества; международные стандарты и международный опыт в сфере ресоциализации и адаптации осужденных и другие темы, касающиеся указанного вопроса.

В подготовленных по результатам мероприятия Материалах проблемной дискуссии содержатся одобренные Общественной Палатой России рекомендации по ревизии национального законодательства Российской Федерации, касающегося рассмотренного на мероприятии вопроса.

11 - 13 октября 2013 года в поселке Ольгинка Краснодарского края проведен просветительский семинар на тему «Права человека, права ребенка и система отправления правосудия в отношении несовершеннолетних» с целевой аудиторией учителей истории и обществознания г. Новочеркаска. Темами выступлений обозначены: национальная стратегия в интересах детей Российской Федерации; права

ребенка, права человека и ответственность государства в части отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (изучение международных документов, отраженных в национальной стратегии, как с ними работать, какой они вес имеют в России); права человека и права ребенка, их отличия и другие темы, касающиеся данного вопроса.

В период с октября 2012 года по сентябрь 2013 года организацией реализовывался проект «По чайной ложке гражданского минимума» с участием целевой аудитории - журналисты, представители общественных, общественных молодежных организаций, а также Общественной Палаты г. Новочеркаска. Обозначенные темы включали: роль личности в местном сообществе; работа в социальных сетях: как правильно общаться в блогосфере; организация системы профилактики и перспектив работы с семьями в социально опасном положении: роль государственных органов и местного сообщества и другие темы.

В период с января 2013 года по ноябрь 2013 года организацией был реализован проект «Дельта-2» или «Будущему нужны воспоминания, воспоминанию нужно будущее».

В октябре 2013 года организацией проведена серия семинаров в г. Владикавказе, г. Грозном и г. Санкт-Петербурге по теме «Стратегическое планирование активности в местном сообществе» для расширенных региональных команд.

18 – 21 апреля 2013 года в г. Новочеркасске был проведен семинар-тренинг по теме «Укрепление потенциала общественных лидеров через актуализацию темы прав человека» с целевой аудиторией представителей образовательных и социальных учреждений некоммерческих организаций и журналистов Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Дагестана, Чеченской Республики и г. Санкт-Петербурга.

Деятельность некоммерческой организации РОПО «Союз «Женщины Дона», результаты проводимых ею мероприятий и предлагаемые ею решения освещались в печатных изданиях и на сайте организации.

Отчеты о расходовании денежных средств, полученных от иностранных источников, направлялись лицам, предоставившим финансирование. По результатам рассмотрения отчетов организация получала сведения об оценке деятельности от иностранных источников. Проводимые организацией мероприятия входили в круг интересов лиц, предоставивших иностранное финансирование, и предполагали выполнение этих мероприятий с отчетом об их проведении от организации.

Таким образом, в ходе проверки было установлено, что некоммерческая организация РОПО «Союз «Женщины Дона», получая финансирование от иностранных источников, принимала участие в

политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, будучи не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента,

Признавая наличие признаков участия организации в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, мировой судья исходил из того, что организуемые и проводимые РОПО «Союз «Женщины Дона» мероприятия были направлены на формирование общественного мнения, на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику, а также нацеленность на публичный резонанс и привлечение внимания со стороны государственного аппарата или гражданского общества.

При этом деятельность РОПО «Союз «Женщины Дона» финансировалась из иностранных источников, что не оспаривалось защитниками организации в ходе производства по делу, а также подтверждено заключенными соглашениями о предоставлении денежных средств, платежными документами, данными Росфинмониторинга.

С учетом изложенного мировой судья пришел к выводу о том, что некоммерческая организация РОПО «Союз «Женщины Дона» отвечает предусмотренным пунктом 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» критериям некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

Вынесенное в отношении РОПО «Союз «Женщины Дона» по делу об административном правонарушении постановление мирового судьи являлось предметом пересмотра в Верховном Суде Российской Федерации на основании жалобы указанной организации, а также ходатайства Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

По результатам изучения материалов указанного дела судья Верховного Суда Российской Федерации отметил, что выводы судебных инстанций не вступают в противоречие с конституционно-правовым смыслом части 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», выраженным в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10-П.

Совершенное РОПО «Союз «Женщины Дона» деяние, выразившееся в осуществлении деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, правильно квалифицировано по части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При таких обстоятельствах постановление мирового судьи и последующие судебные решения были оставлены без изменения

(Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2015 года № 41-АД15-1).

В соответствии с пунктом 1 статьи 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях» материалы, издаваемые некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и (или) распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Невыполнение данного положения влечет наступление административной ответственности по части 2 статьи 19.34 КоАП РФ.

*Постановлением мирового судьи судебного участка № 422 Таганского района г. Москвы, оставленным без изменения решением судьи Таганского районного суда, Региональная общественная организация «***» (далее – также Организация) привлечена к административной ответственности по части 2 статьи 19.34 КоАП РФ с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 400000 рублей.*

При рассмотрении дела мировым судьей установлено, что 4 августа 2015 года Организация, являясь некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и включенная в соответствующий реестр некоммерческих организаций, издала и распространила посредством сети «Интернет» материал под названием «Дискуссионная программа» без указания на то, что данный материал издан и распространен некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, т.е. не выполнила требования, установленные пунктом 1 статьи 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Оценив собранные по делу доказательства в соответствии с требованиями статьи 26.11 КоАП РФ, судебные инстанции пришли к выводу о наличии в действиях Организации состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 19.34 КоАП РФ.

Изучение поступивших из судов материалов показало, что административный штраф назначался в пределах санкций, установленных статьей 19.34 КоАП РФ. В нескольких случаях было назначено административное наказание в размере ниже минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкциями этой нормы, что

отвечает требованиям действующего законодательства об административных правонарушениях (части 2², 3² статьи 4.1 КоАП РФ).

*Постановлением мирового судьи судебного участка № 5 Октябрьского района г. Барнаула Алтайского края некоммерческая организация «***» (далее – также Организация) признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 150000 рублей.*

При назначении административного наказания в размере ниже минимального размера, установленного частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, судья в соответствии с положениями частей 1, 3³ статьи 4.1 КоАП РФ принял во внимание характер совершенного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также отсутствие обстоятельств, отягчающих административную ответственность.

По 11 делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.34 КоАП РФ, были вынесены постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

*Мировым судьей г. Новосибирска в отношении Некоммерческого партнерства «***» (далее – также Партнерство) было вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, на основании пункта 2 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ (в связи с отсутствием состава административного правонарушения).*

Прекращая производство по делу, мировой судья исходил из того, что суду не представлены доказательства, подтверждающие, что фактическая деятельность юридического лица не соответствует зафиксированным в его Уставе и Положении целям и задачам, а реализуемые им мероприятия имеют характер политических, направленных на изменение проводимой государственными органами политики, а также, что деятельность юридического лица нагнетает политическую напряженность и формирует негативное общественное мнение граждан, направленное против реализуемой государственной политики. В связи с этим в действиях юридического лица отсутствует необходимый признак объективной стороны административного правонарушения, – осуществление некоммерческой организацией, получающей денежные средства от иностранных источников, политической деятельности на территории Российской Федерации.

Данное постановление было обжаловано заместителем начальника отдела по делам некоммерческих организаций ГУ МЮ Российской Федерации по Новосибирской области в Ленинский районный суд г. Новосибирска в порядке статьи 30.1 КоАП РФ.

Решением Ленинского районного суда г. Новосибирска постановление мирового судьи о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении Партнерства оставлено без изменения, жалоба заместителя начальника отдела по делам некоммерческих организаций ГУ МЮ Российской Федерации по Новосибирской области – без удовлетворения.

*Мировой судья судебного участка Ленинградского района г. Калининграда прекратил производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, в отношении директора некоммерческой организации «***» (далее – также Организация) на основании пункта 9 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ.*

Прекращая производство по делу, мировой судья исходил из того, что директор Организации является лицом, которое в силу статьи 43 Венской конвенции о консульских сношениях (заключена в г. Вене 24 апреля 1963 года, СССР присоединился к Конвенции Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 февраля 1989 года № 10138-ХІ) не подлежит юрисдикции судебных и административных органов государств пребывания в отношении действий, совершаемых ими при выполнении консульских функций. В соответствии с частью 3 статьи 2.6 КоАП РФ вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Пересмотр постановлений мировых судей о привлечении к административной ответственности по статье 19.34 КоАП РФ осуществлялся судьями районных судов в соответствии со статьей 30.1 КоАП РФ в порядке, установленном статьями 30.2 – 30.8 КоАП РФ.

Согласно представленной информации в 2014-2015 годах в районные суды было обжаловано 56 не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 19.34 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения жалоб на указанные постановления районными судами оставлено без изменения 46 постановлений, 4 постановления было отменено с прекращением производства по делу, 3 постановления – изменено в части назначенного административного наказания путем снижения размера административного штрафа.

Кроме того 12 вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях были обжалованы в порядке статьи 30.13 КоАП РФ. По результатам пересмотра этих судебных постановлений 9 было оставлено без изменения, 3 постановления отменено.

Московским городским судом были вынесены два постановления об отмене постановлений мировых судей и решений судей районных судов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, и прекращении производства по ним.

Причиной отмены судебных постановлений по одному из этих дел послужило принятие Конституционным Судом Российской Федерации 8 апреля 2014 года Постановления № 10-П, с учетом положений которого Московский городской суд пришел к выводу об отсутствии у некоммерческой организации, привлеченной к административной ответственности по части 1 статьи 19.34 КоАП РФ, признака финансирования из иностранных источников, необходимого для признания ее выполняющей функции иностранного агента.

Принимая решение об отмене данного постановления, заместитель председателя Московского городского суда исходил из следующего.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в названном Постановлении, некоммерческая организация для того чтобы быть признанной выполняющей функции иностранного агента должна, в том числе, получать денежные средства и иное имущество из иностранных источников, при этом соответствующие денежные средства и иное имущество должны быть не просто перечислены (направлены в адрес) некоммерческой организации, а приняты ею. Если же организация отказывается от получения денежных средств и возвращает их иностранному источнику, тем более, когда такие действия предпринимаются до начала участия в политической деятельности, объявления себя некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, то такие действия не образуют объективную сторону состава данного административного правонарушения.

Из материалов дела следовало, что перечисленные Норвежским хельсинским комитетом на транзитный счет организации денежные

средства в виде премии последней не были и не могли быть использованы, так как на ее текущие (валютный и расчетный) счета не поступали и еще до составления протокола об административном правонарушении были возвращены отправителю как ошибочно перечисленные.

В качестве доводов жалоб по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, равно как и при оспаривании решений Минюста России о включении некоммерческих организаций в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, заявители чаще всего указывали, что они не участвуют в политической деятельности либо не финансируются из зарубежных источников. Проводимые ими мероприятия носили консультационный, правозащитный характер и не имели целью оказать влияние на общественное мнение и лоббирование собственных интересов, интересов иностранных государств, их организаций, направленных на изменение проводимой государственной политики, либо на изменение властных полномочий органов государственной власти.

В жалобах по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 19.34 КоАП РФ, отрицалась причастность некоммерческой организации к изданию и (или) распространению материалов в средствах массовой информации, в том числе с использованием сети «Интернет».

Еще одним распространенным доводом, который заявители приводили в жалобах, является ссылка на суровость назначенного наказания.

Суды вышестоящих инстанций, рассматривая указанный довод, давали оценку правильности назначенного лицу, привлеченному к административной ответственности, административного наказания и с учетом конкретных обстоятельств дела либо удовлетворяли жалобу в этой части, снижая размер административного штрафа, либо оставляли административное наказание без изменения.

Проведенное обобщение показало, что в целом суды правильно применяют законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении вышеназванных категорий дел. Допущенные в отдельных случаях нарушения норм материального или процессуального права, устранялись по результатам пересмотра судебных постановлений вышестоящими судебными инстанциями, в том числе и Верховным Судом Российской Федерации.

Например, постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации по результатам изучения материалов дела отменены постановление мирового судьи судебного участка № 206 г. Санкт-Петербурга и последующие судебные решения, вынесенные в отношении автономной некоммерческой организации «Центр независимых социологических исследований» по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ. Производство по данному делу прекращено на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ.

Прекращая производство по делу, судья Верховного Суда Российской Федерации исходил из того, что автономная некоммерческая организация «Центр независимых социологических исследований» была привлечена к административной ответственности по истечении срока давности, предусмотренного статьей 4.5 КоАП РФ для указанной категории дел.

В частности, в постановлении Верховного Суда Российской Федерации указано, что в соответствии с частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ, составляет три месяца.

Данное административное правонарушение является длящимся.

Согласно части 2 статьи 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные частью первой этой статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

Обстоятельства, послужившие основанием для привлечения организации к административной ответственности, были выявлены в рамках проверки, проведенной в отношении организации Главным управлением Минюста России по г. Санкт-Петербургу, которая была окончена 5 марта 2015 года. Следовательно, трехмесячный срок давности привлечения организации к административной ответственности по этому делу истек 5 июня 2015 года.

В соответствии с частью 1 статьи 29.11 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. В исключительных случаях по решению лица (органа), рассматривающего дело об административном правонарушении, составление мотивированного постановления может быть отложено на срок не более чем три дня со дня окончания разбирательства дела, за исключением дел об административных правонарушениях, указанных в частях 3 – 5 статьи 29.6 КоАП РФ. При этом резолютивная часть постановления должна быть объявлена немедленно по окончании

рассмотрения дела. День изготовления постановления в полном объеме является днем его вынесения.

В пункте 29 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснено, что днем вынесения постановления следует считать день его составления в полном объеме, а не день оглашения резолютивной части постановления.

Вместе с тем из содержания постановления мирового судьи судебного участка № 206 г. Санкт-Петербурга от 5 июня 2015 года усматривается, что мотивированное постановление было изготовлено 8 июня 2015 года. Таким образом, разрешая данное дело об административном правонарушении, мировой судья не учел, что на момент изготовления в полном объеме постановления о назначении организации административного наказания срок давности привлечения к административной ответственности истек. Сведений, указывающих на приостановление срока давности привлечения организации к административной ответственности в порядке части 5 статьи 4.5 КоАП РФ, материалы дела не содержат. (Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2016 года № 78-АД16-21).