



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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.Юкечева

город Санкт-Петербург

8 апреля 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – кандидата юридических наук В.К.Михайлова, представителя фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив» и гражданки Л.Г.Кузьминой – адвоката Ю.А.Костанова, представителя гражданки Л.Г.Кузьминой – кандидата юридических наук П.В.Чикова, представителя фонда «Костромской центр поддержки

общественных инициатив» и граждан С.М.Смиренского и В.П.Юкечева – адвоката Р.Х.Ахметгалиева, представителя фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив» и гражданина В.П.Юкечева – доктора юридических наук И.Г.Шаблинского, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело 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 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г.Кузьминой, С.М.Смиренского и В.П.Юкечева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде

Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Т.В.Вагиной, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Статьями 1 и 2 Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» в федеральные законы от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» был внесен ряд изменений и дополнений.

В частности, статья 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» была дополнена пунктом 6, согласно которому под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в данном Федеральном законе 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.

Федерации (абзац первый); 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 участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях (абзац второй); к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества (абзац третий).

Пункт 7 статьи 32 того же Федерального закона был дополнен абзацем вторым, согласно которому 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<sup>1</sup> данного Федерального закона реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Статья 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» была дополнена частью шестой, в соответствии с которой общественное объединение, намеревающееся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников, которые указаны в пункте 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих

организациях», и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, обязано до начала участия в указанной политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в предусмотренный пунктом 10 статьи 13<sup>1</sup> Федерального закона «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; такое общественное объединение ежеквартально представляет в федеральный орган государственной регистрации сведения, предусмотренные абзацем восьмым части первой данной статьи.

Федеральным законом от 12 ноября 2012 года № 192-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» глава 19 КоАП Российской Федерации была дополнена статьей 19.34, часть 1 которой предусматривает, что 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.

1.1. Конституционность пункта 6 статьи 2, пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации оспаривается Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, обратившимся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и подпункта 5 пункта 1 статьи 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод автономной

некоммерческой организации культуры «ЛГБТ-кинофестиваль Бок о Бок», граждан А.П.Замарянова, Н.В.Калининой и Л.В.Шибановой.

Основываясь на данных прокурорской проверки, свидетельствующих о том, что на расчетный счет автономной некоммерческой организации культуры «ЛГБТ-кинофестиваль Бок о Бок» в 2011–2013 годах регулярно поступали денежные средства от иностранных источников и что данная некоммерческая организация размещала на своем электронном ресурсе и в издаваемой ею печатной продукции агитационную информацию, направленную на формирование общественного мнения в целях воздействия на принятие государственными органами соответствующих решений, т.е. осуществляла политическую деятельность, однако в уполномоченный орган с заявлением о своем включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не обращалась, мировой судья судебного участка № 206 города Санкт-Петербурга постановлением от 6 июня 2013 года признал ее виновной в совершении административных правонарушений, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации. Куйбышевский районный суд Санкт-Петербурга, полагая, что в деяниях указанной некоммерческой организации отсутствовали отягчающие административную ответственность обстоятельства, счел назначенное ей административное наказание в виде административного штрафа в размере пятисот тысяч рублей чрезмерно суровым и решением от 26 июля 2013 года снизил размер административного штрафа до четырехсот тысяч рублей; в остальной части постановление мирового судьи оставлено без изменения.

Руководитель фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив» А.П.Замарянов постановлением мирового судьи судебного участка № 1 города Костромы от 29 мая 2013 года, оставленным без изменения решением Свердловского районного суда города Костромы от 12 августа 2013 года, был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП Российской

Федерации, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере ста тысяч рублей. Основанием для привлечения к административной ответственности послужили материалы прокурорской проверки, установившей, что фонд, который в течение 2011–2013 годов (в том числе после вступления в силу федеральных законов от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ и от 12 ноября 2012 года № 192-ФЗ) регулярно получал финансирование от иностранных источников, во исполнение своих уставных задач организовал и провел ряд мероприятий, в частности в феврале 2013 года – заседание «круглого стола» на тему «Перезагрузка перезагрузки: куда движутся российско-американские отношения?», разместив об этом информацию в сети «Интернет», а в марте 2013 года – наблюдение на выборах, выразившееся в том, что председатель правления фонда Н.В.Сорокин выступил перед наблюдателями и кандидатами в депутаты законодательного органа власти; при этом до начала указанных мероприятий А.П.Замарянов как руководитель фонда в уполномоченный орган с заявлением о включении его в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не обращался.

В отношении председателя региональной общественной организации Амурский экологический клуб «Улукиткан» Н.В.Калининой 24 апреля 2013 года прокурором города Благовещенска вынесено предостережение о недопустимости нарушения Федерального закона «О некоммерческих организациях», возлагающего на общественные организации выполнение предусмотренных им обязанностей, связанных со статусом иностранного агента. Благовещенский городской суд Амурской области оставил без удовлетворения заявление Н.В.Калининой о признании предостережения прокурора незаконным, указав в решении от 4 июня 2013 года (оставлено без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 12 августа 2013 года), что оно не нарушает права и свободы этой общественной организации, вынесено в рамках прокурорских полномочий на основе достаточных данных,

свидетельствующих о получении ею денежных средств из-за границы и о наличии – исходя из учредительных документов – намерений заниматься политической деятельностью, не содержит суждений о совершении данной общественной организацией каких-либо противоправных действий, не возлагает на Н.В.Калинину как ее председателя безусловную обязанность направить заявление о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и не создает препятствий для осуществления уставной деятельности. Как было установлено судами, в 2011 году данная общественная организация безвозмездно получила от Фонда имени Генриха Бёлля (Германия), являющегося частью движения «зеленых» и сотрудничающего с фракцией «Зеленая Россия» Российской объединенной демократической партии «Яблоко – Зеленая Россия», денежные средства на реализацию проекта «Конкурс для журналистов и общественная акция, посвященные 25-й годовщине Чернобыльской аварии». Учитывая, что в рамках общественной акции было проведено публичное мероприятие в форме пикетирования, и принимая во внимание состав ее организаторов и содержание использовавшихся при этом лозунгов, суды пришли к выводу о политическом характере данной акции, а обстоятельства, имевшие место в 2011 году, сочли достаточным основанием для предположения о возможности осуществления подобной деятельности и после включения в законодательство правовых норм, устанавливающих понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, и определяющих особые обязанности таких организаций.

Исполнительный директор ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» Л.В.Шибанова постановлением мирового судьи судебного участка № 379 Пресненского района города Москвы от 29 апреля 2013 года, оставленным без изменения решением Пресненского районного суда города Москвы от 14 июня 2013 года, признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, и ей



назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере ста тысяч рублей. Как посчитали суды, административное правонарушение выразилось в том, что возглавляемая Л.В.Шибановой ассоциация в соответствии с целями и предметом своей уставной деятельности участвовала в политической деятельности, выразившейся в продвижении проекта Избирательного кодекса Российской Федерации, подготовленного в рамках соглашения с Европейской комиссией и размещенного ею наряду с другими материалами в сети «Интернет», а также в проведении «круглого стола», на котором обсуждался проект Избирательного кодекса Российской Федерации, и иных публичных дискуссий по вопросам изменения избирательного законодательства. Установив, что поступившие на транзитный счет ассоциации в качестве дара денежные средства (международная премия Свободы имени Сахарова) не могли быть ею использованы, поскольку на ее текущие (валютный и расчетный) счета не поступали и еще до составления протокола об административном правонарушении были возвращены отправителю как ошибочно перечисленные, суды пришли к выводу, что этот факт юридического значения не имеет, поскольку не опровергает наличия в деятельности ассоциации признака финансирования от иностранного источника, а соответствующие правовые нормы не требуют, чтобы полученные денежные средства или иное имущество были использованы для проведения конкретных мероприятий, квалифицируемых как участие в политической деятельности, при этом Л.В.Шибанова в уполномоченный орган с заявлением о включении ассоциации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не обращалась.

Фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив», признанный виновным в совершении того же административного правонарушения, что и его руководитель А.П.Замарянов, в защиту конституционных прав которого в Конституционный Суд Российской Федерации обратился Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Федерации, помимо конституционности пункта 6 статьи 2, пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации оспаривает конституционность статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» и пункта 4 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

1.2. Конституционность положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях», а также статей 1 и 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» оспаривает гражданка Л.Г.Кузьмина – руководитель межрегионального общественного фонда содействия развитию гражданского общества «ГОЛОС – Поволжье», в отношении которой прокурором Самарского района города Самары 26 апреля 2013 года было вынесено предостережение о недопустимости использования фондом средств от иностранных источников и участия в выработке решений органов государственной власти и законодательных инициатив, в том числе в процессе выборов и референдумов, а также в иной политической деятельности без регистрации в качестве иностранного агента. Законность указанного предостережения, которое было ей вручено 2 июля 2013 года, Л.Г.Кузьмина обжаловала в Самарский районный суд города Самары, который решением от 29 августа 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением Самарского областного суда от 18 октября 2013 года, в удовлетворении заявленных требований отказал.

Как было установлено судами, межрегиональный общественный фонд содействия развитию гражданского общества «ГОЛОС – Поволжье» создан и

действует согласно своему уставу в целях становления правового государства и развития гражданского общества, практического обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан, привлечения их к участию в избирательном процессе, повышения заинтересованности в результатах выборов, а следовательно, может участвовать в проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях, т.е. заниматься политической деятельностью. Исходя из этого и учитывая, что в 2012 году данный общественный фонд финансировался из Фонда в поддержку демократии «ГОЛОС», который, в свою очередь, получал денежные средства от иностранных источников, суды пришли к выводу, что у прокурора имелись основания для вынесения предостережения.

1.3. В связи с наличием в уставе некоммерческого учреждения «Муравьевский парк устойчивого природопользования» положений, свидетельствующих о декларировании участия в политической деятельности, и получением финансирования из зарубежных источников его президенту С.М.Смиренскому прокурором Тамбовского района Амурской области 30 апреля 2013 года вынесено предостережение о недопустимости нарушения возглавляемым им некоммерческим учреждением Федерального закона «О некоммерческих организациях», а также предупреждение о том, что в случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, он может быть привлечен к уголовной ответственности в соответствии со статьей 330<sup>1</sup> УК Российской Федерации.

Заявление С.М.Смиренского о признании указанного предостережения незаконным решением Тамбовского районного суда Амурской области от 29 июля 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением Амурского областного суда от 4 октября 2013 года, оставлено без удовлетворения с указанием на то, что предостережение прокурора не может

рассматриваться как нарушающее права и свободы заявителя, поскольку имело своей целью предотвратить нарушение законодательства и не содержало суждений о незаконности названных в нем положений устава некоммерческого учреждения «Муравьевский парк устойчивого природопользования» и о недопустимости получения финансирования от иностранных источников, не создавало препятствий к осуществлению им уставной деятельности и не возлагало на него дополнительных обязанностей. При этом судами было установлено, что в феврале – марте 2013 года данным некоммерческим учреждением были получены денежные средства от Международного фонда охраны журавлей (США), а опубликование на его официальном сайте письма, содержащего адресованную гражданам просьбу поставить подписи в поддержку обращения к губернатору Амурской области о закрытии весенней охоты, было расценено в качестве политической акции, организованной с целью воздействия на принятие государственными органами решений, а также формирования соответствующих общественных настроений.

Гражданин С.М.Смиренский просит признать не соответствующими Конституции Российской Федерации положения пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», а также статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

1.4. Конституционность тех же законоположений оспаривает гражданин В.П.Юкечев – директор некоммерческого партнерства «Институт развития прессы – Сибирь», которому прокурором Ленинского района города Новосибирска 24 апреля 2013 года было вынесено предостережение на том основании, что в пункте 2.1.1 устава данной некоммерческой организации, получившей в 2012 году финансовые средства от иностранных источников,

упоминается возможность ведения политической деятельности в виде содействия развитию гражданского общества в Российской Федерации.

Ленинский районный суд города Новосибирска, отказывая решением от 10 июня 2013 года в удовлетворении заявления В.П.Юкечева о признании указанного предостережения незаконным, исходил из того, что предостережение прокурора нельзя отнести к действиям, нарушающим права и свободы лица, которому оно направлено; в данном предостережении содержится лишь разъяснение о необходимости подать заявление в уполномоченный орган о включении некоммерческого партнерства «Институт развития прессы – Сибирь» в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, до начала политической деятельности, которая сама по себе запрещенным видом деятельности не является. Оставляя решение Ленинского районного суда города Новосибирска без изменения, судебная коллегия по гражданским делам Новосибирского областного суда в апелляционном определении от 12 сентября 2013 года вместе с тем посчитала необходимым исключить из мотивировочной части решения суда первой инстанции указание на то, что из положений устава некоммерческого партнерства вытекает фактическое декларирование возможности его участия в политической деятельности.

1.5. Как утверждают заявители по настоящему делу, оспариваемые ими законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 13 (части 1–4), 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 29 (части 1 и 3), 30 (часть 1), 32 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2), 49, 51 и 55 (часть 3), по следующим основаниям:

выделяя среди некоммерческих организаций те, которые выполняют функции иностранного агента, и позволяя идентифицировать их в качестве специальных субъектов правоотношений, эти законоположения создают условия для дискриминации некоммерческих организаций, необоснованно и за рамками конституционно значимых целей ограничивают права членов некоммерческих организаций, получающих финансирование от иностранных

источников, на объединение, свободное выражение своих убеждений, участие в управлении делами государства, посягают на само существо права на объединение, свободу деятельности общественных объединений на основе конституционных принципов идеологического многообразия и равенства общественных объединений, приводя к утрате их основного содержания;

устанавливают адресованное некоммерческим организациям требование заявлять о себе как об организации – иностранном агенте, что является свидетельствованием против самих себя и влечет для них более сложные правила деятельности и отчетности, в том числе в части контрольных мер, а также означает признание того, что осуществляемая ими деятельность противоречит интересам государства и общества, и при этом позволяют признавать некоммерческую организацию иностранным агентом во внесудебном порядке единоличным решением сотрудника органа юстиции либо прокуратуры;

не содержат ясного и непротиворечивого определения содержащихся в них понятий и тем самым создают предпосылки для их неоднозначного толкования и произвольного применения;

допускают возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц (руководителей) некоммерческих организаций, осуществляющих функции иностранного агента и не включенных в специальный реестр, и применения к ним несоразмерных и несправедливых санкций, в том числе за деяния, имевшие место до вступления в силу федеральных законов от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ и от 12 ноября 2012 года № 192-ФЗ.

1.6. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и их объединений проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и принимает постановление только по предмету,

указанному в жалобе, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобах.

Между тем статьи 1 и 2 Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ, равно как и пункт 4 Федерального закона от 12 ноября 2012 года № 192-ФЗ, которыми в федеральные законы «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях», а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях были включены положения, послужившие основанием для вынесения судебных постановлений по делам, в связи с которыми фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив», а также граждане Л.Г.Кузьмина и В.П.Юкечев обратились в Конституционный Суд Российской Федерации, судами непосредственно не применялись, в связи с чем производство по их жалобам в этой части подлежит прекращению.

Материалами, представленными гражданкой Л.Г.Кузьминой, не подтверждается и применение судами в ее деле положения части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях», устанавливающего обязанность общественных объединений ежеквартально представлять в уполномоченный орган сведения об объеме полученных от иностранных источников денежных средств и иного имущества, о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, а также об их фактическом расходовании и использовании, а потому производство по ее жалобе в части оспаривания названного законоположения также подлежит прекращению.

Кроме того, при проведении публичного слушания к материалам настоящего дела по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации приобщен ряд документов, в частности постановление президиума

Амурского областного суда от 17 февраля 2014 года, которым по кассационной жалобе гражданина С.М.Смиренского отменены ранее вынесенные в отношении него судебные постановления, а объявленное ему предостережение прокурора Тамбовского района Амурской области признано незаконным. Тем самым жалоба С.М.Смиренского не отвечает более критерию допустимости, как она определена статьей 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в связи с чем производство по данной жалобе подлежит прекращению.

Что касается содержащихся в приобщенной к материалам настоящего дела выписке из Единого государственного реестра юридических лиц сведений о ликвидации автономной некоммерческой организации культуры «ЛГБТ-кинофестиваль Бок о Бок», то они не могут служить основанием для прекращения производства по жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в этой части, поскольку указанное обстоятельство не снимает вопроса о том, нарушены или не нарушены конституционные права и свободы ее учредителей и других лиц примененными в деле данной некоммерческой организации законоположениями.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются:

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» – в той мере, в какой на их основании решается вопрос о признании некоммерческой организации, в том числе общественного объединения, выполняющей функции иностранного агента и устанавливается обязанность некоммерческой организации, намеревающейся после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, подать в



уполномоченный орган заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента;

положения части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, предусматривающей за осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, административную ответственность в виде административного штрафа, налагаемого на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей, на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Право каждого на объединение, как следует из статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 13, 17 (часть 1), 29 (части 1 и 3) и 32 (часть 1), относится к базовым ценностям общества и государства, основанным на принципах господства права и демократии, и включает право в условиях признаваемого идеологического и политического многообразия свободно создавать объединения для защиты своих интересов и выражения своих мнений и убеждений, в том числе в целях участия в управлении делами государства, а также свободу деятельности общественных объединений, что согласуется с положениями Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 11) о праве каждого на свободу объединения (ассоциации) с другими.

Традиционными формами реализации данного конституционного права являются создание и деятельность политических партий, религиозных объединений, профессиональных союзов, а также иных объединений, посредством которых граждане получают возможность на основе общих идей и взглядов совместными усилиями добиваться тех или иных социально-экономических, политических, культурных, научных, природоохранных и других целей, вследствие чего на государстве лежит конституционная

обязанность признания за объединениями граждан необходимой правосубъектности, в том числе в качестве юридического лица, без которой их деятельность во многом лишалась бы своего смысла. На такое понимание подлинной природы права на объединение ориентирует публичную власть и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека, неоднократно отмечавшего в своих решениях, что в контексте статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод возможность создания юридического лица с целью совместной деятельности в сфере, представляющей взаимный интерес, является одним из важнейших аспектов свободы объединения, имеющим конвенционное значение; отказ в предоставлении статуса юридического лица, а равно необоснованные ограничения нормальной деятельности объединения – юридического лица приводят к сокращению коллективных организационных возможностей и означают вмешательство в свободу ассоциаций, несовместимое с обязательствами государств – участников Конвенции (постановления от 17 февраля 2004 года по делу «Горжелик (*Gorzelik*) и другие против Польши», от 1 февраля 2007 года по делу «Рамазанова (*Ramazanova*) и другие против Азербайджана», от 10 июня 2010 года по делу «Свидетели Иеговы» в Москве и другие против России» и др.).

Исходя из этого и принимая во внимание, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «в») и осуществляются путем принятия федеральных законов (статья 76, часть 1), федеральный законодатель не только вправе, но и обязан на основе Конституции Российской Федерации и с учетом положений международно-правовых актов, являющихся согласно ее статье 15 (часть 4) составной частью правовой системы Российской Федерации, определять порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение. При этом осуществляемое федеральным законодателем регулирование – в силу предписания статьи 18 Конституции Российской

Федерации, согласно которому права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной власти и обеспечиваются правосудием, – должно предусматривать надлежащие условия для учреждения, создания и регистрации объединений, определять их правовое положение, включая условия приобретения статуса юридического лица, с тем чтобы граждане, объединившись, имели возможность эффективно отстаивать свои права и законные интересы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 года № 18-П, от 6 декабря 2011 года № 26-П, от 24 октября 2013 года № 22-П и др.).

Вместе с тем право каждого на объединение и свобода деятельности общественных объединений не являются абсолютными и, как это следует из статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Аналогичные положения относительно пределов осуществления права на свободу объединения (ассоциации) содержатся во Всеобщей декларации прав человека (пункт 2 статьи 29), Международном пакте о гражданских и политических правах (пункт 2 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 2 статьи 11), допускающих введение ограничений данного права, только если они установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, обеспечения должного признания, уважения и защиты прав и свобод других лиц, охраны здоровья и общего благосостояния, а также для удовлетворения справедливых требований морали.

Таким образом, реализуя принадлежащие ему правотворческие полномочия, федеральный законодатель должен заботиться о предоставлении гражданам максимально широких возможностей для

использования гарантированных Конституцией Российской Федерации права на объединение и свободы деятельности общественных объединений и одновременно устанавливать такие правила, которые, не посягая на само их существо, способствовали бы достижению – на основе баланса частных и публичных начал – конституционно значимых целей, включая обеспечение общественного порядка и безопасности в интересах всех граждан, как являющихся учредителями, членами и (или) участниками общественных объединений, так и не принимающих участия в их деятельности.

3. Осуществляя регулирование общественных отношений, возникающих в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений, федеральный законодатель определил в Федеральном законе «Об общественных объединениях» содержание данного права, которое, согласно части первой его статьи 3, включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений, и регламентировал в Федеральном законе «О некоммерческих организациях», как следует из пункта 1 его статьи 1, правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций (включая общественные объединения) как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления.

3.1. Некоммерческие организации, как это закреплено в статье 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», не имеют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не

распределяют ее между своими участниками (пункт 1); они могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (пункт 2); формами (разновидностями) таких организаций могут быть общественные или религиозные организации (объединения), общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьи общества, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, социальные, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы, а также другие формы, предусмотренные для некоммерческих организаций федеральными законами (пункт 3).

Согласно пункту 6 той же статьи особую группу некоммерческих организаций, безотносительно к их формам (разновидностям), образуют некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, под которыми понимаются российские некоммерческие организации, получающие 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), и участвующие, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации; при этом 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 участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

При оценке конституционности приведенных законоположений необходимо прежде всего учитывать, что используемое в них понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, относится – принимая во внимание специальную оговорку федерального законодателя – только к предмету регулирования Федерального закона «О некоммерческих организациях», в силу чего не может интерпретироваться посредством отождествления с юридическими характеристиками налоговых, страховых, таможенных и иных агентов, закрепленными в других законодательных актах различной отраслевой принадлежности.

Признание конкретных российских некоммерческих организаций выполняющими функции иностранного агента, объективно обусловленное тем, что они реально вовлечены в установленную названным Федеральным законом систему правоотношений, связанных с получением денежных средств и иного имущества от иностранных источников, имеет своим предназначением их идентификацию в качестве специфического субъекта политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам, даже если они действуют по поручению и (или) в интересах соответствующих иностранных источников, а потому любые попытки обнаружить в словосочетании «иностраный агент», опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований.

В условиях, когда Российская Федерация, как это прямо следует из преамбулы Конституции Российской Федерации, не мыслит себя вне мирового сообщества, получение российскими некоммерческими организациями, принимающими участие в политической деятельности, иностранного финансирования – по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 22 июня 2010 года № 14-П, – само по себе не может ставить под сомнение лояльность таких организаций по отношению к своему государству. Иное не только было бы несовместимо с конституционной необходимостью обеспечения взаимного доверия и уважения граждан (их объединений) и государства, но и противоречило бы статье 21 (часть 1) Конституции Российской Федерации, возлагающей на государство обязанность охранять достоинство личности и не допускать его умаления. Соответственно, законодательная конструкция некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, не предполагает негативной оценки такой организации со стороны государства, не рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности и тем самым не может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую некоммерческую организацию и (или) цели ее деятельности.

По смыслу положений пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», обязательный признак некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, – участие в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации; такой деятельностью – независимо от целей и задач, указанных в учредительных документах некоммерческой организации, – является, по буквальному смыслу этих законоположений, участие (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а

также в формировании общественного мнения в указанных целях. Следовательно, их отсутствие исключает отнесение некоммерческой организации к выполняющим функции иностранного агента, даже если организуемые (проводимые) с ее участием акции объективно были сопряжены с критикой решений государственных органов либо вызвали в общественном мнении негативные оценки проводимой ими государственной политики. Кроме того, такие цели должны быть присущи деятельности непосредственно некоммерческой организации, но не отдельных ее членов, а потому их участие в политических акциях в личном качестве по собственной инициативе, тем более вопреки решениям данной некоммерческой организации (ее руководящих органов или должностных лиц), также исключает применение к ней пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Вместе с тем для уяснения истинного смысла положений пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» концептуальное значение имеют положения Конституции Российской Федерации, согласно которым в Российской Федерации признаются идеологическое и политическое многообразие и равенство общественных объединений перед законом (статья 13, части 1, 3 и 4), а также гарантируется свобода деятельности общественных объединений (статья 30, часть 1) и которые во взаимосвязи со статьями 19 (часть 1), 28, 29 (части 1, 3 и 4), 31, 32 (часть 1) и 33 Конституции Российской Федерации позволяют сделать вывод, что некоммерческие организации (включая общественные объединения), получающие денежные средства и иное имущество от иностранных источников, вправе участвовать в политической деятельности на одних и тех же юридических условиях вне зависимости от их отношения к принимаемым органами государственной власти решениям и проводимой ими политике.

Данный вывод опирается и на положения Всеобщей декларации прав человека, провозглашающей право каждого на свободу убеждений и на свободное их выражение без какого бы то ни было различия, в том числе в



отношении характера политических и иных убеждений (статьи 2 и 19), и Международного пакта о гражданских и политических правах, признающего право каждого беспрепятственно придерживаться своих мнений и свободно выражать их (пункты 1 и 2 статьи 19), а также право каждого человека на свободу ассоциации с другими (статья 22), которое – в его понимании учрежденным на основании Международного пакта о гражданских и политических правах Комитетом по правам человека – не только связано с правом создания ассоциаций, но и гарантирует возможность беспрепятственного осуществления ассоциацией своей деятельности. По мнению Комитета по правам человека, наделенного компетенцией рассматривать сообщения отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушения какого-либо из прав, признанных данным Пактом, и доводить свои соображения до сведения соответствующего государства (статья 1, пункты 1 и 4 статьи 5 Факультативного протокола к Пакту), существование и деятельность ассоциаций, в том числе тех, которые мирным путем пропагандируют идеи, не обязательно положительно воспринимаемые правительством или большинством населения, есть краеугольный камень демократического общества (Соображения от 31 октября 2006 года относительно сообщения № 1274/2004 «Виктор Корнеенко и другие против Беларуси»).

На необходимость соблюдения в отношении некоммерческих организаций принципов демократического плюрализма обращается внимание и в Рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 10 октября 2007 года CM/Rec (2007) 14 «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе», ориентирующей государства на то, что неправительственные организации должны иметь возможность свободно преследовать свои цели при условии, что и цели и средства их достижения соответствуют требованиям демократического общества (пункт 11), а также заниматься исследованиями, обучением и пропагандой по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, совпадает

ли их позиция с политикой правительства или же требует изменения законодательства (пункт 12).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов означают, что российская некоммерческая организация, получающая денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующая в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, должна признаваться выполняющей функции иностранного агента в случае участия в политических акциях в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику вне зависимости от того, каких – положительных (одобрительных) или отрицательных (критических) – оценок придерживается такая организация. Из этого, в частности, исходил и федеральный законодатель, который, закрепляя в пункте 9 части шестой статьи 21 и части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» обращенное к общественному объединению, намеревающемуся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, требование подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не связывает это требование с определенной направленностью преследуемых общественным объединением целей воздействия на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику.

Таким образом, в системе действующего правового регулирования положения абзацев первого и второго пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» предполагают, что к некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента, относятся такие российские некоммерческие организации, которые получают денежные

средства и иное имущество от иностранных источников и участвуют в организации и проведении на территории Российской Федерации политических акций, направленных на оказание – вне зависимости от преследуемых целей – воздействия на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, а также в формировании применительно к ним определенного общественного мнения. Иная интерпретация этих законоположений противоречила бы вытекающим из Конституции Российской Федерации, ее статей 13 (части 1, 3 и 4), 19 (часть 1) и 30 (часть 1), принципам политического и идеологического плюрализма, свободы деятельности общественных объединений и их равенства перед законом.

При этом следует учитывать, что деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества не относятся – в силу абзаца третьего пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» – к политической деятельности, занятие которой является одним из условий признания некоммерческой организации выполняющей функции иностранного агента. Соответственно, какими бы ни были источники денежных и иных материальных средств некоммерческих организаций, если цели их деятельности не выходят за рамки указанных областей, они не могут считаться выполняющими функции иностранного агента. Такого подхода придерживается и складывающаяся судебная практика, что применительно к материалам настоящего дела подтверждается постановлением президиума Амурского областного суда от 17 февраля 2014 года, не усмотревшего в организованном некоммерческом учреждении «Муравьевский парк устойчивого природопользования» сборе подписей

граждан в поддержку обращения к губернатору Амурской области о закрытии весенней охоты признаков политической деятельности, осуществление которой может служить основанием для отнесения некоммерческой организации к выполняющей функции иностранного агента.

3.2. В соответствии с абзацем вторым пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и частью шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» некоммерческая организация (общественное объединение), намеревающаяся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, обязана до начала участия в политической деятельности подать в уполномоченный орган заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Устанавливая эту обязанность, федеральный законодатель руководствовался необходимостью обеспечения прозрачности (открытости) финансовой (имущественной) составляющей деятельности некоммерческих организаций, имеющих намерение участвовать в политической деятельности на территории Российской Федерации с целью оказания влияния на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику. Такая деятельность как по содержанию, так и по последствиям, на наступление которых она рассчитана, не ограничивается собственными (внутренними) нуждами некоммерческой организации, а со всей очевидностью затрагивает как публично-правовые интересы в целом, так и права и свободы всех граждан, поскольку именно они в силу статьи 18 Конституции Российской Федерации определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Исходя из этого возложение на некоммерческие организации, получающие иностранное финансирование и участвующие в политической

деятельности на территории Российской Федерации, обязанности в уведомительном порядке заявить о себе в качестве некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, по смыслу статей 2, 18, 24 (часть 2), 29 (часть 4) и 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, не может рассматриваться как несовместимое с конституционными целями и ценностями, поскольку оно направлено на обеспечение информированности всех заинтересованных лиц об участии иностранных субъектов (государств, организаций или индивидов) в денежной и (или) иной материальной поддержке некоммерческих организаций, принимающих участие в политической деятельности, имеющей целью оказание воздействия на содержание решений органов государственной власти и проводимую ими государственную политику, а также на формирование соответствующего общественного мнения.

Учитывая, что получение некоммерческими организациями денежных средств и иного имущества от иностранных источников не исключает возможности их использования для оказания влияния на государственные органы Российской Федерации в интересах таких источников, законодательное выделение некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, согласуется также с положениями Конституции Российской Федерации о суверенной государственности России и о признании носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонационального народа (преамбула; статья 3, часть 1).

Не противоречит приведенное правовое регулирование и европейским правовым стандартам (рекомендациям), акцентирующим внимание на прозрачности и подотчетности неправительственных организаций как важнейшем условии их правомерной (законной) деятельности. Так, согласно основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе (приняты Решением Комитета Министров Совета Европы 16 апреля 2003 года) в целях отражения различий в финансовых и иных видах

поддержки, получаемой неправительственными организациями, в дополнение к правосубъектности они могут пользоваться различным статусом в соответствии с национальным законодательством (пункт 5), допускающим – с учетом того, что возможность таких организаций привлекать финансирование не является безусловной и может быть предметом регулирования для защиты целевых категорий лиц, – установление как единых правил, так и некоторых различий относительно привлечения денежных средств из национальных источников или из-за рубежа, в том числе в части, касающейся требований отчетности. В этом аспекте выделение российским законодателем некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не противоречит указанным основополагающим принципам, тем более имея в виду, что они прямо предусматривают обязанность неправительственных организаций по требованию жертвователей предоставлять им достаточно подробные отчеты об использовании пожертвований, с тем чтобы продемонстрировать выполнение связанных с ними условий (пункт 61).

Обязанность некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, подать заявление о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не препятствует получению ею – как в виде денежных средств, так и в виде того или иного имущества – финансовой поддержки от зарубежных и международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Не лишается она и возможности участия в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и тем самым не ставится в дискриминационное положение по сравнению с некоммерческими организациями, не получающими иностранного финансирования. Следовательно, возложение на некоммерческую организацию, выполняющую функции иностранного агента, обязанности до начала политической деятельности подать заявление о включении в соответствующий реестр направлено лишь на дополнительное обеспечение

прозрачности (открытости) деятельности такой организации и не препятствует ей ходатайствовать о получении финансирования и получать его как от иностранных, так и от российских источников, а равно не означает дифференцированного отношения к некоммерческим организациям, участвующим в политической деятельности, в зависимости от целей, форм и методов этой деятельности.

Более того, само по себе получение некоммерческой организацией финансирования от иностранных источников и наличие у нее потенциальной возможности заниматься политической деятельностью на территории Российской Федерации не являются основанием для признания ее выполняющей функции иностранного агента. Обязанность официально принять на себя соответствующий статус посредством направления в уполномоченный орган заявления о своем включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, возникает у некоммерческой организации только тогда, когда она действительно намерена после получения денежных средств или иного имущества от иностранных источников принимать участие в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. При этом в силу презумпции законности и добросовестности деятельности некоммерческих организаций данная обязанность должна реализовываться в уведомительном порядке – исходя из самостоятельной оценки некоммерческой организацией собственных намерений – до начала осуществления политической деятельности.

Иная трактовка абзаца второго пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях», предполагающая, что обязанность подачи заявления о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, распространяется на все некоммерческие организации, имеющие возможность осуществлять политическую деятельность на территории Российской Федерации, означала

бы, что любая такая организация, получившая денежные средства или иное имущество от иностранных источников, автоматически подпадает под понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, поскольку ни одна из некоммерческих организаций не лишена возможности заниматься политической деятельностью. Однако такая трактовка не согласуется с логикой рассматриваемого законодательного регулирования, которое имеет своим предназначением выделение некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не только по признаку их иностранного финансирования, но и в качестве специального субъекта политической деятельности, целенаправленно участвующего в политических акциях, рассчитанных на оказание воздействия на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

В случае если органы юстиции или прокуратуры полагают, что та или иная некоммерческая организация необоснованно уклоняется от подачи заявления о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, они вправе вынести ей в целях устранения допущенных, по их мнению, нарушений требований абзаца второго пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» письменное предупреждение (подпункт 5 пункта 5 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях») или прокурорское предостережение (статья 25<sup>1</sup> Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), имея при этом в виду, что обязанность представления доказательств, свидетельствующих о намерении некоммерческой организации участвовать в политической деятельности или о реальном участии в таковой, лежит на них как компетентных представителях государственной власти.



Подтверждением наличия намерений участвовать в политической деятельности на территории Российской Федерации могут быть учредительные, программные и иные официальные документы некоммерческой организации, публичные выступления ее руководителей (должностных лиц), содержащие призывы к принятию, изменению или отмене тех или иных государственных решений, уведомления о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования, направленные данной некоммерческой организацией в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, подготовка и выдвижение законодательных инициатив, а также другие проявления социальной активности, объективно свидетельствующие о ее желании заниматься организацией и проведением политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику.

Предупреждение или предостережение, адресованное некоммерческой организации органом юстиции или органом прокуратуры, в системе действующего правового регулирования не означает для нее безусловной обязанности исполнить содержащиеся в нем указания (требования) и подать заявление о своем включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, поскольку она вправе оспорить такое предупреждение или предостережение в судебном порядке. При рассмотрении судом жалобы некоммерческой организации доказывание фактов получения ею иностранного финансирования и наличия у нее намерений участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, возлагается на орган, вынесший обжалуемое предупреждение или предостережение, а установленное судом отсутствие таковых обязывает его, руководствуясь статьями 18, 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 118 (часть 1) и 120 Конституции Российской Федерации, признать соответствующее предупреждение или предостережение незаконным; при этом любые объективные затруднения в оценке характера и

(или) целевой направленности деятельности некоммерческой организации, получающей денежные средства или иное имущество от иностранных источников, должны толковаться исходя из презумпции законности и добросовестности такой деятельности.

Таким образом, положения абзаца второго пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» по своему смыслу и предназначению в системе действующего правового регулирования не запрещают некоммерческим организациям, в том числе общественным объединениям, получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников, не создают препятствий для их участия в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, не означают государственного вмешательства в деятельность некоммерческих организаций и осуществления контроля за целесообразностью ее содержания, не лишают такие организации и всех причастных к их деятельности лиц права на судебную защиту при принятии государственными органами в соответствии с законодательством касающихся их деятельности решений и тем самым не противоречат Конституции Российской Федерации, включая ее статьи 19 (часть 1), 21 (часть 1), 30 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 51 (часть 1).

3.3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, принцип формальной определенности закона, вытекающий из статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 6 (часть 2), 15 (часть 2) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, диктует необходимость точности, ясности и недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, без которой не может быть обеспечено единообразное понимание и применение таких норм, а значит, и равенство всех перед законом; законоположения, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного

применения, ведут к нарушению предусмотренных статьями 2, 18, 45 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан; вместе с тем требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину (объединению граждан) соотносить с ними свое поведение – как запрещенное, так и дозволенное, вовсе не исключает использование оценочных или общепринятых понятий: законодатель не лишен возможности прибегать к ним, если значение таких понятий доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы находящихся в очевидной взаимосвязи положений, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений по вопросам их применения (постановления от 11 ноября 2003 года № 16-П, от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П и др.).

Европейский Суд по правам человека в своей прецедентной практике, включая решения, вынесенные в связи с рассмотрением жалоб на нарушение статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, также обращает внимание на то, что внутригосударственное законодательство должно быть доступным для понимания и сформулировано с достаточной точностью, для того чтобы позволить заинтересованным лицам (если возникнет необходимость, с помощью консультации) уяснить в той степени, которая уместна в данных обстоятельствах, какие последствия может повлечь за собой то или иное их действие. Тем не менее, как полагает Европейский Суд по правам человека, законы не могут быть полностью свободны от терминов, в большей или меньшей степени нуждающихся в судебном толковании и разъяснении сомнительных моментов; определенность нормативного регулирования, хотя она крайне желательна,

может влечь за собой и чрезмерную заостренность, закон же должен быть способен идти в ногу с изменяющимися обстоятельствами; поскольку добиться абсолютной точности формулировок, которые используются в законах, в том числе осуществляющих регулирование общественных отношений в таких сферах, где ситуация меняется в соответствии с изменениями во взглядах общества, невозможно, то закон, предоставляющий определенную свободу действий, сам по себе не является противоречащим требованиям ясности правовых норм при условии, что рамки этой свободы и способ ее использования указаны с достаточной точностью с учетом предоставления лицу адекватной защиты от произвольного вмешательства (постановления от 13 февраля 2003 года по делу «Партия благоденствия (*Refah partisi*) и другие против Турции», от 6 марта 2012 года по делу «Хухтамяки (*Huhtamaki*) против Финляндии», от 14 марта 2013 года по делу «Касымахунов и Сайбаталов против России» и др.).

Соответственно, законы, определяющие порядок реализации гарантированного статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод права на объединение, в частности регулирующие регистрацию общественных организаций, по мнению Европейского Суда по правам человека, должны быть доступными и предсказуемыми в смысле вызываемых ими последствий и не могут иметь слишком неопределенный характер, а также предоставлять властям чрезмерно широкую свободу усмотрения при принятии решения о возможности регистрации конкретной общественной организации (постановления от 3 апреля 2008 года по делу «Корецкий (*Koretskyu*) и другие против Украины», от 1 октября 2009 года по делу «Кимля и другие против России» и др.).

Как вытекает из содержания взаимосвязанных положений 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», некоммерческая организация –

для того чтобы быть признанной выполняющей функции иностранного агента – должна:

быть российской некоммерческой организацией, что исключает отнесение к некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента, международных и иностранных организаций, включая их представительства (филиалы), открытые на территории Российской Федерации;

получать 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). При этом ни временные (продолжительность, систематичность, однократность), ни количественные (размер, объем), ни видовые (пожертвования, гранты, премии и т.п.) характеристики получаемых некоммерческой организацией от иностранных источников денежных средств или иного имущества юридического значения не имеют, чем, по существу, блокируется возможность произвольного истолкования и применения указанных законоположений в части, относящейся к условиям получения иностранного финансирования. Вместе с тем важно учитывать, что соответствующие денежные средства и иное имущество должны быть не просто перечислены (направлены в адрес) некоммерческой организации, а приняты ею; если же она отказывается от их получения и возвращает иностранному источнику, тем более когда такие действия предпринимаются до начала участия в политической деятельности, объявление себя некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не требуется. В противном случае некоммерческие организации были бы поставлены в положение, не согласующееся с презумпцией законности и добросовестности их деятельности и не

позволяющее им определять приемлемые источники получаемых денежных средств и иного имущества и самостоятельно решать вопрос об их принятии;

участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, т.е. независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, участвовать (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях. Их формы могут быть самыми разнообразными: помимо собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования политические акции могут выражаться в предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума, в публичных обращениях к органам государственной власти, в распространении, в том числе с использованием современных информационных технологий, своих оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики, а также в других действиях, исчерпывающее законодательное установление перечня которых невозможно. При отнесении тех или иных мероприятий, к организации и проведению которых причастны некоммерческие организации, к политическим акциям, подпадающим под действие указанных законоположений, принципиальное значение должны иметь их направленность на воздействие – непосредственное или путем формирования 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 и (или) гражданского общества.

Осуществление же некоммерческой организацией деятельности в таких областях, как наука, культура, искусство, здравоохранение, профилактика и охрана здоровья граждан, социальная поддержка и защита граждан, защита материнства и детства, социальная поддержка инвалидов, пропаганда

здорового образа жизни, физическая культура и спорт, защита растительного и животного мира, благотворительность, а также содействие благотворительности и добровольчество, не относится к политической деятельности, занятие которой может служить основанием для признания такой организации выполняющей функции иностранного агента, – даже если она имеет целью воздействие на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, но при условии, что эти цели не выходят за пределы (рамки) соответствующей области деятельности.

Исходя из этого положения федеральных законов «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях», определяющие как само понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, так и используемые для его конструирования признаки, включая указание на участие в политической деятельности, не могут рассматриваться как не отвечающие конституционным требованиям, предъявляемым к качеству законов. Данный вывод находит подтверждение и в позиции Европейского Суда по правам человека, согласно которой понятие политической деятельности может соответствовать принципам законности, если его содержание достаточно ясно раскрыто в законодательстве (постановление от 21 июня 2007 года по делу «Жечев (*Zhechev*) против Болгарии»). Что касается обязанности некоммерческой организации подать в уполномоченный орган заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, то такая обязанность, как следует из этих законоположений, возникает только тогда, когда некоммерческая организация получает денежные средства и иное имущество от иностранных источников и намеревается участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и считается надлежаще исполненной при условии, что соответствующее заявление было подано некоммерческой организацией до начала осуществления политической деятельности, даже если по каким-либо

не зависящим от нее причинам уполномоченный орган не включил ее в указанный реестр.

3.4. Таким образом, 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 противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку, 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 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 – при наличии намерения участвовать в политической деятельности или в случае участия в ней – в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, возлагая в этой связи бремя доказывания необходимости подачи такого заявления на соответствующие государственные органы.

4. Определяя порядок реализации гражданами права на объединение и закрепляя правила создания и деятельности общественных объединений и других некоммерческих организаций, федеральный законодатель, как это следует из статей 15 (часть 2), 17 (части 1 и 3), 18, 45 (часть 1), 55 (часть 3), 71 (пункты «а», «в», «о»), 72 (пункты «б», «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, вправе предусматривать за нарушение устанавливаемых в данной сфере предписаний (норм) административную ответственность, следуя при этом универсальным принципам юридической ответственности, которые имеют общеправовое значение и по своей сути относятся к основам конституционного правопорядка.

Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование оснований, условий и сроков юридической, в частности административной, ответственности, обязан исходить из того, что она, в отличие от других предусмотренных законодательством административно-принудительных мер, может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; необходимым основанием для всех видов ответственности является наличие состава правонарушения, а его признаки, как и содержание конкретных

составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства и верховенства закона, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности; общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть предусмотрено непосредственно в законе; при законодательном закреплении как самих составов административных правонарушений, так и мер ответственности за их совершение следует исходить из характера правонарушений, их опасности для находящихся под защитой закона ценностей, причин и условий их совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, с тем чтобы гарантировать адекватность (соразмерность) порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего (публичного) интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений; применение одинаковых мер ответственности за различные по степени общественной опасности административные правонарушения без надлежащего учета характеризующих виновное в совершении административно наказуемого деяния лицо обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование, противоречит конституционному запрету дискриминации и выраженным в Конституции Российской Федерации идеям добра и гуманизма и несовместимо с принципом индивидуализации административной ответственности (постановления от 25 января 2001 года № 1-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 18 мая 2012 года № 12-П и др.).

В силу приведенных правовых позиций федеральный законодатель, реализуя свои полномочия в сфере административной ответственности, в том числе в целях защиты установленного порядка создания и деятельности некоммерческих организаций, обладает – как в части конструирования составов конкретных административных правонарушений, так и при определении вида и размера санкций, назначаемых за их совершение физическим и юридическим лицам, – достаточно широкой дискрецией, которая, тем не менее, ограничена вытекающими из статей 1 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 49, 50 (часть 1), 54 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципами и требованиями, образующими в совокупности исходные начала института административной ответственности в правовой системе Российской Федерации.

4.1. Согласно статье 1.7 КоАП Российской Федерации, конкретизирующей предписание статьи 54 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение или иным образом ухудшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, обратной силы не имеет.

Из этого следует, что осуществление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента и не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, политической деятельности должно влечь наступление административной ответственности на основании части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации – во взаимосвязи с пунктом 6 статьи 2 и пунктом 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» – только в том случае, когда соответствующее деяние (действие, бездействие) имело место после вступления в силу Федерального закона от 12 ноября 2012 года № 192-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», т.е. после 24 ноября 2012 года, а

значит, применение данной нормы в системе действующего законодательного регулирования конституционно оправдано лишь тогда, когда и получение некоммерческой организацией денежных средств (иного имущества) от иностранных источников, и ее участие в политической деятельности имели место после указанной даты. В противном случае на лиц, привлекаемых к ответственности за предусмотренное частью 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации административное правонарушение, в нарушение конституционного запрета обратной силы закона, устанавливающего ответственность, возлагались бы правовые обременения, которые они заведомо не могли учитывать, вступая в правоотношения, регулировавшиеся иным образом, т.е. эти лица оказывались бы в положении стороны, обязанной предвидеть последствия своих действий (бездействия), не только соотнося их с действующим административно-деликтным законодательством, но и принимая во внимание возможность его изменения.

Кроме того, поскольку часть 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации предназначена для административно-правовой охраны установленного порядка деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, уяснение признаков состава административного правонарушения, закрепленного в данной норме, невозможно вне связи с положениями абзаца второго пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», из которого с очевидностью следует, что до начала политической деятельности такие некоммерческие организации обязаны лишь подать заявление о своем включении в соответствующий реестр (аналогичные требования содержатся и в части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Это означает, что осуществление некоммерческой организацией, в том числе общественным объединением, получающей денежные средства и иное имущество от иностранных источников, политической деятельности после предварительной подачи ею заявления о включении в реестр некоммерческих

организаций, выполняющих функции иностранного агента, но по каким-либо не зависящим от нее причинам не включенной уполномоченным органом в соответствующий реестр, не образует объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации. Иное не только не отвечало бы задачам законодательства об административных правонарушениях (статья 1.2 КоАП Российской Федерации), но и, открывая возможности для необоснованного применения административного принуждения, приводило бы к нарушению Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 15 (часть 2), 18, 19 (часть 1), 30 (часть 1) и 55 (часть 3).

Таким образом, положение части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, закрепляющее признаки состава предусмотренного ею административного правонарушения, не противоречит 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 данного административного правонарушения, но имевшие место до установления административной ответственности за их совершение.

4.2. Вопрос о конституционности положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепляющих размеры, в том числе минимальные, административных штрафов за отдельные административные правонарушения, неоднократно ставился перед Конституционным Судом Российской Федерации, который в постановлениях

от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П и от 25 февраля 2014 года № 4-П сформулировал ряд правовых позиций, которые, имея конституционно-методологическое значение для оценки количественных параметров (показателей) этого вида административного наказания, избранных законодателем для определения меры административной ответственности за любое административное правонарушение, позволяют при анализе санкции части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации прийти к следующим выводам.

Поскольку административное наказание, как следует из части 1 статьи 3.1 КоАП Российской Федерации, является средством государственного реагирования на совершенное административное правонарушение и как таковое применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, установленные данным Кодексом, включая часть 1 его статьи 19.34, размеры административных штрафов должны соотноситься с характером и степенью общественной опасности административных правонарушений и обладать разумным сдерживающим эффектом, необходимым для соблюдения находящихся под защитой административно-деликтного законодательства запретов. В противном случае применение административного наказания не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое, по смыслу статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 3), 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, должно заключаться главным образом в превентивном использовании соответствующих юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина, а также иных конституционно признанных ценностей.

Само по себе установление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях значительных по размеру административных штрафов, в том числе для должностных лиц и юридических лиц, не выходит за пределы полномочий федерального законодателя, который вправе предусматривать их за посягательства на

общественные отношения, нуждающиеся в повышенной защите со стороны государства. Учитывая же то обстоятельство, что объектом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, являются общественные отношения, связанные с реализацией одного из важнейших гражданских прав в целях оказания воздействия на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, в том числе посредством формирования соответствующего общественного мнения, фиксация максимального размера административного штрафа на уровне трехсот тысяч рублей для должностных лиц и пятисот тысяч рублей для юридических лиц не может рассматриваться как лишенная достаточных конституционных оснований.

Вместе с тем суды, применяя часть 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, обязаны учитывать характер допущенных отступлений от правил осуществления некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, политической деятельности, масштаб и последствия организованных и (или) проведенных ею политических акций, а также иные обстоятельства, характеризующие степень общественной опасности совершенного административного правонарушения, и назначать административный штраф в максимальном размере, только если его наложение в меньшем размере не позволит надлежащим образом обеспечить предупреждение совершения новых нарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Иное означало бы несоблюдение вытекающих из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требований необходимости и соразмерности при ограничении прав и свобод человека и гражданина, обращенных, по смыслу ее статьи 18, не только к органам законодательной и исполнительной власти, но и к судам.

Что касается предусмотренных частью 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации минимальных размеров административных штрафов, которые для должностных лиц составляют сто тысяч рублей, а для

юридических лиц – триста тысяч рублей, то в условиях, когда в силу части 1 статьи 4.1 данного Кодекса административное наказание за совершение административного правонарушения во всех без исключения случаях должно назначаться в пределах, определенных санкцией за конкретное административное правонарушение, применение к некоммерческим организациям и их должностным лицам административного штрафа даже в указанных минимальных размерах при определенных обстоятельствах может приводить к избыточному ограничению находящегося под защитой статьи 35 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации права собственности соответствующих юридических и физических лиц и вступать в противоречие с целями административной ответственности, тем более принимая во внимание, что извлечение прибыли и последующее ее распределение между участниками некоммерческой организации не является, согласно пунктам 1 и 3 статьи 50 ГК Российской Федерации и пункту 1 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», основным предназначением некоммерческих организаций.

Поскольку последовательное соблюдение имеющего конституционное значение принципа индивидуализации административной ответственности при применении административного наказания, в том числе административного штрафа, требует, как это и предусмотрено частями 2 и 3 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации, учета характера совершенного административного правонарушения, степени вины лица, привлекаемого к ответственности, его имущественного и финансового положения, а также обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность, обеспечение отвечающего конституционным требованиям индивидуального подхода к наложению административного штрафа, нижняя граница которого устанавливается для должностных лиц в сумме ста тысяч рублей, а для юридических лиц – в сумме трехсот тысяч рублей, притом что его применение предусматривается на безальтернативной основе, становится крайне затруднительным, а в некоторых случаях и просто невозможным.



Указанные недостатки не были бы сопряжены с риском неконституционных издержек, если бы закрепление высоких минимальных размеров административных штрафов сопровождалось установлением более мягких альтернативных административных наказаний, возможностью назначения административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией за соответствующее административное правонарушение, освобождением от административной ответственности или от административного наказания в случае деятельного раскаяния нарушителя и добровольного устранения допущенных нарушений и их последствий, а также иными законодательными решениями, предоставляющими органам и должностным лицам административной юрисдикции действенные средства для справедливого и пропорционального содеянному реагирования на совершенное административно-противоправное деяние. Однако в настоящее время подобные возможности Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не предусмотрены, что не исключает превращения административных штрафов, имеющих значительные минимальные размеры, из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент чрезмерного ограничения права собственности физических и юридических лиц, несовместимого с конституционной природой административного принуждения в правовом государстве.

Таким образом, положение части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, предусматривающее минимальные размеры административного штрафа для должностных лиц в сумме ста тысяч рублей и для юридических лиц в сумме трехсот тысяч рублей, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой – в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначения административного наказания ниже низшего предела, установленного соответствующей санкцией, – оно не позволяет правоприменителю во всех случаях надлежащим образом учесть

характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях необходимых изменений размер административного штрафа, назначаемого должностным лицам и юридическим лицам за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 его статьи 19.34, может быть снижен судом ниже низшего предела, определенного санкцией данной нормы, на основе требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, в случаях, когда наложение административного штрафа в установленных ею пределах не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение имущественных прав привлекаемого к административной ответственности лица.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

## П О С Т А Н О В И Л :

1. Признать 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, поскольку, 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 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.

2. Признать положение части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, закрепляющее признаки состава предусмотренного ею административного правонарушения, 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 данного административного правонарушения, но имевшие место до установления административной ответственности за их совершение.

3. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений 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», а также положения части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

4. Признать положение части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, предусматривающее минимальные размеры административного штрафа для должностных лиц в сумме ста тысяч рублей и для юридических лиц в сумме трехсот тысяч рублей, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой – в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначения административного наказания ниже низшего предела, установленного соответствующей санкцией, – оно не позволяет правоприменителю во всех случаях надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

5. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях необходимых изменений размер административного штрафа, назначаемого должностным лицам и юридическим лицам за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 его статьи 19.34, может быть снижен судом ниже низшего предела, определенного санкцией данной нормы, на основе требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, в случаях, когда наложение административного

штрафа в установленных ею пределах не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение имущественных прав привлекаемого к административной ответственности лица.

6. Правоприменительные решения по делам фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив» и граждан А.П.Замарянова, Н.В.Калининой, Л.Г.Кузьминой, Л.В.Шибановой и В.П.Юкечева подлежат пересмотру, если они были основаны на положениях пункта 6 статьи 2, абзаца второго пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, либо если основанием для их вынесения послужило положение части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой оно признано настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, при условии, что для этого нет иных препятствий.

7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации

**Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации  
В.Г.Ярославцева**

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10-П 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», части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, закрепляющие признаки состава административного правонарушения, признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации.

Полагаю, что оспариваемые законоположения, находящиеся в нормативном единстве, в системе действующего правового регулирования не соответствуют Конституции Российской Федерации по следующим основаниям.

1. Право каждого на объединение, как следует из статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 13, 17 (часть 1) и 29 (части 1 и 3), относится к базовым ценностям общества и государства, основанным на принципах господства права и демократии, и включает право в условиях признаваемого идеологического и политического многообразия свободно создавать объединения для защиты своих интересов и выражения своих мнений и убеждений, а также свободу деятельности общественных объединений, что согласуется с положениями Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 11) о праве каждого на свободу объединения (ассоциации) с другими.

Традиционными формами реализации данного конституционного права являются создание и деятельность политических партий, религиозных объединений, профессиональных союзов, а также различных общественных объединений, посредством которых граждане получают возможность на

основе общих идей и взглядов совместными усилиями добиваться тех или иных социально-экономических, политических, культурных, научных, природоохранных и других целей, вследствие чего на государстве лежит конституционная обязанность признания за объединениями граждан необходимой правосубъектности, в том числе в качестве юридического лица, без которой гарантированная им свобода деятельности во многом лишалась бы своего смысла.

Представляется, что основной целью права на объединение является обеспечение возможности участия каждого гражданина в общественной и политической жизни государства. Его реализация зависит от волеизъявления конкретного гражданина, что, в свою очередь, предполагает наличие активной гражданской позиции при осуществлении им политических прав, и тем самым повышается роль граждан в управлении делами государства посредством участия в общественных объединениях. Общеизвестно, что участие некоммерческих организаций (общественных объединений) в выработке и реализации государственной политики в установленных законом формах является обычной практикой взаимодействия государства и общества. Активная гражданская позиция граждан связана с такими правами, как свобода мнений и убеждений, что находится в строгом соответствии с положениями статьи 29 (часть 1) Конституции Российской Федерации, «каждому гарантируется свобода мысли и слова».

Отсюда следует, что свобода объединений и свобода выражения мнения являются необходимыми условиями конституционного развития демократического государства, основанного на соблюдении прав человека и верховенстве права. При этом свобода объединений не может быть полноценно реализована без возможности для объединений свободно привлекать средства из не запрещенных законом источников для осуществления своей деятельности.

Именно активная деятельность некоммерческих организаций является неотъемлемой частью функционирования демократического общества, с



одной стороны, наилучшим образом обеспечивающего соблюдение основных прав и свобод человека (преамбула к Конвенции о защите прав человека и основных свобод), а с другой – является фактором, при определенных условиях, их ограничения (например, пункт 1 статьи 6, пункт 2 статьи 8, пункт 2 статьи 9, пункт 2 статьи 10 и пункт 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к ней). Плюрализм, как отмечает Европейский Суд по правам человека, является одним из «фирменных знаков» демократического общества. Справедливо и достойно необходимо относиться к меньшинствам и к их мнению, при этом идеи и взгляды разных групп населения могут выражаться в том числе через соответствующие некоммерческие организации, например, общественные объединения, действующие в сферах религии, искусства, культурных традиций, социально-экономических идей и взглядов и других, без существования которых здоровая демократия функционировать не может (постановление от 17 февраля 2004 года по жалобе № 44158/98 «Gorzelik и другие против Польши», § 90–92, постановление от 21 июня 2007 года по жалобе № 57045/00 «Zhechev против Болгарии», § 35). При этом некоммерческие организации вправе выражать свои взгляды и мнения в соответствии со статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, что, собственно, и является одной из основных целей деятельности таких субъектов права (постановления от 21 июня 2007 года по жалобе № 57045/00 «Zhechev против Болгарии», § 36).

Вместе с тем право каждого на объединение и свобода деятельности общественных объединений не являются абсолютными и в соответствии со статьями 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Аналогичные положения относительно пределов осуществления права на свободу объединения (ассоциации)

содержатся во Всеобщей декларации прав человека (пункт 2 статьи 29), Международном пакте о гражданских и политических правах (пункт 2 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 2 статьи 11), допускающих введение ограничений данного права, только если они установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, обеспечения должного признания, уважения и защиты прав и свобод других лиц, охраны здоровья, нравственности и общего благополучия, а также для удовлетворения справедливых требований морали.

Соответственно, реализуя принадлежащие правотворческие полномочия, федеральный законодатель должен заботиться о предоставлении гражданам максимально широких возможностей для использования гарантированных Конституцией Российской Федерации права на объединения и свободы деятельности общественных объединений, в том числе в качестве юридического лица, и одновременно устанавливая такие нормы, которые, не посягая на само их существо, способствовали бы достижению – на основе баланса частных и публичных начал – конституционно значимых целей, включая обеспечение общественного порядка и безопасности в интересах всех граждан, как являющихся членами таких объединений, так и не принимающих участия в их деятельности.

При этом осуществляемое федеральным законодателем регулирование – в силу предписаний Конституции Российской Федерации, согласно которым права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной власти и обеспечиваются правосудием (статья 18), – должно предусматривать надлежащие условия для учреждения, создания и регистрации объединений, определять их правовое положение, включая условия обретения статуса юридического лица, с тем чтобы граждане, объединившись, имели возможность эффективно добиваться отстаивания и продвижения своих прав

и интересов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 года № 18-П, от 6 декабря 2011 года № 26-П, от 24 октября 2013 года № 22-П и др.).

2. Положения статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации конкретизируются в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», что является законодательной основой регулирования отношений, связанных с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений, распространяющем свое действие на любые общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций), и одновременно предусматривающем принятие в отношении политических партий специального федерального закона (статьи 1, 2 и 12<sup>1</sup>).

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздержаться от вступления в них, а также беспрепятственно выходить из общественных объединений (часть первая); создание общественных объединений способствует реализации права и законных интересов граждан (часть вторая); создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица (часть четвертая).

Согласно статье 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 396-ФЗ) под общественной организацией понимается основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе

совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право (в редакции Федерального закона от 25 июля 2002 года № 112-ФЗ):

свободно распространять информацию о своей деятельности;

участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими законами;

проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;

представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти (статья 27).

При этом ни Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», ни Федеральный закон «Об общественных объединениях» не идентифицируют указанные виды деятельности понятием «политическая деятельность». Тем самым Федеральным законом «Об общественных объединениях» общественным объединениям предоставлено право участвовать в общественной жизни путем взаимодействия с государственными органами и высказывания собственной инициативы, что в данном контексте не рассматривается как действия, направленные на оказание воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также формирования общественного мнения.

3. Особенности правового положения общественных объединений, прошедших государственную регистрацию, и осуществление права юридического лица устанавливаются Федеральным законом от 12 января

1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», определяющим порядок формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями, формы поддержки, в том числе финансово-материальной, таких организаций и организацию контроля за их деятельностью.

Так, согласно статье 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами (в редакции Федеральных законов от 1 декабря 2007 года № 300-ФЗ и от 3 июня 2009 года № 107-ФЗ).

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (пункт 2 статьи 2).

Социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных федеральным законом формах (за исключением политических партий) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных

проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также и иные виды деятельности, предусмотренные статьей 31<sup>1</sup> Федерального закона «О некоммерческих организациях» (пункт 2<sup>1</sup> статьи 2).

3.1. Согласно пункту 6 статьи 2 данного Федерального закона особую группу некоммерческих организаций образуют некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.

Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в данном Федеральном законе 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 их дочерних обществ), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации (абзац первый пункта 6 статьи 2);

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 участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

Согласно пункту 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в редакции Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ) «иностраным агентом» считается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от

иностранных источников (в том числе от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций) и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. По смыслу данного положения закона деятельность некоммерческой организации в интересах иностранного донора не является обязательным элементом понятия «иностранный агент», о чем свидетельствуют слова «в том числе». Однако, по смыслу закона, самого факта зарубежного финансирования достаточно для признания российской некоммерческой организации, участвующей в «политической деятельности», «иностранным агентом».

Вместе с тем согласно статье 13 (часть 4) Конституции Российской Федерации «общественные объединения равны перед законом», а, следовательно, дискриминация кого-либо из них вступает в противоречие с требованиями основного закона. Однако положения пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» отступают от этого принципа, закрепляя неравенство некоммерческих организаций, включая общественные объединения, в зависимости от источников их финансирования. При этом сам по себе факт финансирования некоммерческих организаций из «иностранных источников», как и факт участия таких некоммерческих организаций в «политической деятельности», не является противозаконным. Статья 13 (часть 5) Конституции Российской Федерации запрещает создание и деятельность только таких общественных объединений, «цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

3.2. Более того, хорошо известна практика предоставления международными и иностранными организациями по перечню,

утвержденному Правительством Российской Федерации, грантов российским некоммерческим организациям.

При этом грантами признаются денежные средства и иное имущество в случае, если их передача (получение) удовлетворяет следующим условиям:

а) гранты предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основах российским физическим лицам, некоммерческим организациям иностранными и международными организациями и объединениями по перечню таких организаций, утверждаемому Правительством Российской Федерации, на осуществление конкретных программ в области образования, искусства, культуры, науки, физической культуры и спорта, охраны здоровья, охраны окружающей среды, социального обслуживания малоимущих и социально незащищенных категорий граждан, защиты прав и свобод человека и гражданина, развития гражданского общества, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

б) гранты предоставляются на условиях, определяемых грантодателем, с обязательным предоставлением грантодателю отчета о целевом использовании гранта.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 28 июня 2008 года № 485 (в редакции постановлений от 22 марта 2009 года № 252 и от 2 августа 2010 года № 585) в этот список входят:

1. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
2. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
3. Комиссия Европейских сообществ
4. Совет государств Балтийского моря
5. Совет Министров Северных стран
6. Международное агентство по атомной энергии
7. Организация Черноморского экономического сотрудничества
8. Программа ООН по окружающей среде
9. Программа развития ООН



10. Детский фонд ООН
11. Фонд «Евримаж» при Совете Европы
12. Объединенный институт ядерных исследований
13. Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств.

Как мы видим, в этот список входят авторитетные международные организации, которых трудно заподозрить в злонамеренном желании оказать негативное воздействие на неокрепшие души россиян и тем более на уверенных в непогрешимости своих решений представителей государственной власти. Вместе с тем согласно оспоренным законоположениям, несмотря на то, что государство санкционировало получение гранта (иностранного источника финансирования), получатель гранта – некоммерческая организация может быть признана организацией, выполняющей функции «иностранного агента» со всеми вытекающими отсюда административными санкциями.

4. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, вытекающий из статей 1 (часть 1), 6 (часть 2), 15 (часть 2) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принцип формальной определенности закона означает необходимость точности, ясности и недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, без которой не может быть обеспечено единообразное понимание применения таких норм, а значит, и равенство всех перед законом. Законоположения, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения, ведут к нарушению конституционных гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан, гарантированных статьями 2, 18, 45 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П, от 6

апреля 2004 года № 7-П, от 21 января 2010 года № 1-П, от 20 декабря 2011 года № 29-П и др.).

В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в редакции Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ) некоммерческая организация признается участвующей в «политической деятельности», если она участвует в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях. Практика применения этого законоположения показывает, что правоприменительные органы руководствуются широким понятием термина «политическая деятельность», которое включает в себя различные виды общественной деятельности – «формирование общественного мнения по любым вопросам государственной и общественной жизни и доведение его до сведения широкого круга граждан», «политическое воспитание и образование граждан», «организация, финансирование, участие в любых мероприятиях с целью выражения и формирования мнений», «выдвижение требований по вопросам внешней и внутренней политики».

Статьей 31<sup>1</sup> Федерального закона «О некоммерческих организациях» установлена поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления (введена Федеральным законом от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ). Так, в соответствии с данной статьей органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с установленными настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами следующих видов деятельности:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 4) охрана окружающей среды и защита животных;
- 5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- 8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;
- 9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;
- 10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (подпункт 10 введен Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 325-ФЗ);
- 11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации (подпункт 11 введен Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 325-ФЗ);
- 12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации (подпункт 12 введен Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 172-ФЗ).

Более того, для признания некоммерческих организаций социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться наряду с

предусмотренными настоящей статьей видами деятельности другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации (пункт 2 статьи 31<sup>1</sup> Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Трудно представить себе, например, реализацию такого вида деятельности, как формирование в обществе «нетерпимости к коррупционному поведению» без конструктивной критики деятельности и соответствующих решений органов государственной власти, в том числе посредством политических акций: сбора подписей, митингов, пикетов и т.д., ведь данная политическая деятельность проводится именно в интересах государства и является эффективным средством против коррупции, которая преодолела все видимые и невидимые пределы и представляет собой уже явную и наличную угрозу национальной безопасности Российской Федерации. И вот парадокс, заложенный в оспоренных законоположениях: некоммерческая организация, хотя и имеющая иностранный источник финансирования, формирующая нетерпимость к коррупционным проявлениям и поведению в противовес «благодущию» государственной власти по указанной проблеме, автоматически может быть признана организацией, выполняющей функции «иностранного агента», и, разумеется, привлечена к административной ответственности.

Следовательно, если организуемые некоммерческими организациями (проводимые с их участием) политические акции в рамках, предусмотренных законами, объективно были сопряжены с критикой решений государственных органов либо вызвали в общественном мнении негативные оценки проводимой ими государственной политики, они не могут быть отнесены к организациям, выполняющим функции иностранного агента.

Ни в оспариваемых нормах Закона, ни где-либо еще в законодательстве не определены такие понятия, как «политическая акция» и «формирование общественного мнения». Кроме того, некоммерческим организациям и проверяющим их государственным органам приходится самостоятельно в

каждом конкретном случае определять, соответствует ли ряду направлений официальных документов и разъяснений, в чем на данный момент времени такая политика состоит. При этом что к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества (пункт 6 введен Федеральным законом от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ).

Однако если указанным организациям требуется провести политическую акцию, например, в виде митинга, пикета, в рамках разрешенной деятельности указанными федеральными законами, именно в защиту указанной выше деятельности в случае несогласия с принятыми государственными органами решениями с целью привлечения внимания к проблеме общественности, средств массовой информации, эти социально ориентированные организации попадают под действие оспоренных законоположений и становятся организациями, выполняющими функции «иностранный агент».

Соответственно, содержащаяся в законе о некоммерческих организациях дефиниция «политическая деятельность» не позволяет однозначно и непротиворечиво ответить на вопрос, какие именно виды деятельности могут быть отнесены к «политическим».

Более того, в соответствии с требованиями пунктов 4, 6 и 7 статьи 1 и пункта 6 статьи 2 Федерального закона «Об некоммерческих организациях» (в редакции от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ) на некоммерческие организации, привлекающие иностранное финансирование, возложена обязанность обращаться с заявлением о внесении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, под угрозой привлечения организации к административной ответственности (часть 1 статьи 19.34 КоАП РФ). Указанная обязанность была введена с целью

выявления источников финансирования некоммерческих организаций и обеспечения прозрачности их деятельности. Однако введение указанной обязанности не имеет никакого объективного и разумного оправдания, так как соответствующие положения о контроле за деятельностью некоммерческих организаций детально прописаны в Федеральном законе «О некоммерческих организациях».

В связи с изложенным оспоренные законоположения, с учетом их неопределенности в сочетании с явно выраженным дискриминационным характером, не соответствуют статье 19, а также статьям 13 (части 1, 3 и 4), 29 (часть 1) и 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

5. Согласно статье 21 Конституции Российской Федерации достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления.

Признание человеческого достоинства в качестве универсальной и абсолютной, охраняемой государством конституционной ценности является важнейшей характеристикой правового статуса личности. Неслучайно авторы соответствующих исследований характеризуют право на человеческое достоинство как сердцевину, ядро основных прав и свобод человека и гражданина, указанных в главе 2 Конституции Российской Федерации. В связи с этим принципиально положение Конституции Российской Федерации о том, что именно государство обязано охранять достоинство личности и не допускать ни при каких обстоятельствах его умаления. Данное требование Конституции Российской Федерации носит императивный характер, что исключает возможность усмотрения государства в зависимости от политической или иной конъюнктуры, и означает признание публичного обязательства охранять достоинство личности от любых форм унижения со стороны кого бы то ни было (включая само государство), гарантировать, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект (абзац второй пункта 4 мотивировочной части

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 года № 4-П).

Полагаем, что законодательная конструкция некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, предполагает негативную оценку такой организации со стороны государства, рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности и тем самым может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую некоммерческую организацию и (или) цели ее деятельности.

В данном случае с очевидностью прослеживается генетическая связь с известным американским законом FARA<sup>1</sup>. Закон США 1938 года «О регистрации иностранных агентов» с момента его принятия претерпел ряд изменений, на момент принятия он был в основном направлен на пресечение нацистской деятельности в США перед Второй мировой войной. В нынешней форме закон направлен на регулирование очень небольшой группы структур, действующих по поручению, запросу или в соответствии с указаниями иностранного государства или органа, основная цель которого – лоббирование, т. е. деятельность, направленная напрямую на оказание влияния, консультационных и рекламных услуг, на принятие политических решений, исключая общественную деятельность (Заключение Венецианской Комиссии № 738/2013, заключение БДИПЧ № FOASS – KYR/239/2013. Страсбург, Варшава, 16 октября 2013, § 34). Подобного вида некоммерческих организаций в Российской Федерации не зарегистрировано.

В связи с этим введение федеральным законодателем понятия «иностраный агент» носит произвольный характер, не имеет объективного и разумного оправдания и, по сути, не может идентифицировать некоммерческую организацию, имеющую иностранный источник финансирования, как «иностранного агента».

---

<sup>1</sup> Foreign Agents Registration Act.

В связи с этим оспоренные законоположения противоречат статье 21 (часть 1) Конституции Российской Федерации, возлагающей на государство обязанность охранять достоинство личности и не допускать его умаления.

6. С учетом изложенного принципиальное значение имеют положения статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации, согласно которым в Российской Федерации признаются идеологическое и политическое многообразие и равенство общественных объединений перед законом, а также статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу деятельности общественных объединений. Во взаимосвязи со статьями 19 (часть 1), 28, 29 (части 1, 3 и 4), 31, 32 (часть 1) и 33 Конституции Российской Федерации они позволяют сделать вывод, что некоммерческие организации (включая общественные объединения), получающие денежные средства от иностранных источников, вправе участвовать в политической деятельности на одних и тех же юридических условиях вне зависимости от их отношения к принимаемым органами государственной власти решениям и проводимой ими политике.

Из этого исходит и Всеобщая декларация прав человека, согласно которой каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их (статья 19); при этом он должен обладать данным правом, без какого бы то ни было различия. В том числе в отношении характера политических и иных убеждений (статья 2). Схожим образом и Международный пакт о гражданских и политических правах признает, что каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений и свободно выражать их (пункты 1 и 2 статьи 19).

Комитет по правам человека, опираясь на положения статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, отмечает, что право на свободу ассоциации не только связано с правом создания ассоциаций, но и гарантирует право беспрепятственного осуществления ассоциацией своей деятельности, особо подчеркивая, что существование и деятельность ассоциаций, в том числе тех, которые мирным путем



пропагандируют идеи, не обязательно положительно воспринимаемые правительством или большинством населения, есть краеугольный камень демократического общества (Соображения от 31 октября 2006 года относительно Сообщения № 1274/2004 «Виктор Корнеенко и др. против Беларуси»).

На необходимость соблюдения в отношении некоммерческих организаций принципов демократического плюрализма обращается внимание и в Рекомендации CM/REC (2007) 14 Комитета Министров государств – членов Совета Европы «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе» (принята на заседании 10 октября 2007 года), ориентирующей государства на то, что неправительственные организации должны иметь возможность свободно осуществлять свои задачи при условии, что и задачи, и средства их достижения соответствуют требованиям демократического общества (пункт 11), а также заниматься исследованиями, обучением и пропагандой по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, совпадает ли их позиция с политикой правительства или же требует изменения законодательства (пункт 12).

Однако оспоренные законоположения не отвечают вышеуказанным требованиям, а поэтому не соответствуют статьям 13 (части 1, 3 и 4), 19 (часть 1), 21 (часть 1), 29 (часть 1) и 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, принципам политического и идеологического плюрализма, свободы деятельности общественных объединений и их равенства перед законом, охраны государством достоинства личности.

В заключение хотелось бы сказать следующее. В преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах закреплено, что признание достоинства, присущего всем членам человеческого сообщества, является основой свободы, справедливости и всех неотъемлемых прав личности. Данное положение не является какой-либо правовой абстракцией или недостижимым идеалом – это органическая основа развития

гражданского общества. В связи с этим невольно пришли на память конституционно значимые сентенции умеренного либерала Павла Петровича Кирсанова: «Без чувства собственного достоинства, без уважения к самому себе... нет никакого прочного основания общественному благу, общественному зданию»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> См. подробнее: Тургенев И.С. Отцы и дети. ПСС. Т. 8. М.; Л.: «Наука», 1964.