



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 41-АД15-1

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Москва

3 июля 2015 г.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Никифоров С.Б., рассмотрев жалобу защитника Шафиева И.И., действующего на основании ордера в интересах Региональной общественной правозащитной организации «Союз «Женщины Дона», и ходатайство Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Памфиловой Э.А., поданное в порядке подпункта 3 пункта 1 статьи 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в интересах Региональной общественной правозащитной организации «Союз «Женщины Дона», об отмене постановления мирового судьи судебного участка № 2 Новочеркасского судебного района Ростовской области от 11 июля 2014 г., решения судьи Новочеркасского городского суда Ростовской области от 15 августа 2014 г., постановления заместителя председателя Ростовского областного суда от 11 ноября 2014 г., вынесенных в отношении Региональной общественной правозащитной организации «Союз «Женщины Дона» (далее – РОПО «Союз «Женщины Дона», организация) по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

установил:

постановлением мирового судьи судебного участка № 2 Новочеркасского судебного района Ростовской области от 11 июля 2014 г., оставленным без изменения решением судьи Новочеркасского городского суда Ростовской области от 15 августа 2014 г. и постановлением заместителя председателя Ростовского областного суда от 11 ноября 2014 г., некоммерческая организация РОПО «Союз «Женщины Дона» признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере трехсот тысяч рублей.

В Верховный Суд Российской Федерации поступила жалоба защитника Шафиева И.И. и ходатайство Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Памфиловой Э.А., поданное в интересах некоммерческой организации РОПО «Союз «Женщины Дона», в которых ставится вопрос об отмене постановлений, вынесенных в отношении организации по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Изучение материалов дела об административном правонарушении, доводов жалобы защитника Шафиева И.И. и ходатайства Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Памфиловой Э.А. позволяет прийти к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (введена Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», вступившим в силу 25 ноября 2012 г.) 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.

Согласно пункту 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон о некоммерческих организациях) 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), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

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.

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.

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

Как усматривается из материалов дела об административном правонарушении, на основании распоряжения ГУ Министерства юстиции России по Ростовской области от 1 апреля 2014 г. № 521-р (т. 2, л.д. 5-8) в отношении РОПО «Союз «Женщины Дона» была проведена плановая документарная проверка.

В ходе проверки установлено, что в период после 21 ноября 2012 г. организация получала финансирование из нескольких иностранных источников:

- по договору пожертвования между США в лице Правительства США, действующего через Посольство США в Российской Федерации и организацией № [REDACTED], заключенному 10 августа 2012 г., с учетом поправки от 27 ноября 2013 г. на общую сумму, указанную в пункте «А» статьи 1 договора, не менее [REDACTED] долларов США;

- по договору о предоставлении гранта – внешнее содействие Европейского союза № [REDACTED], заключенному согласно пункту 2.2 договора 30 ноября 2012 г., на общую сумму, указанную в пункте 3.1 договора, [REDACTED] евро;

- по договору партнерской деятельности в рамках целевого финансирования № 1 с Общественной организацией OWEN (ФРГ) от 1 декабря 2012 г. о предоставлении целевого финансирования в сумме согласно пункту 1.2 договора [REDACTED] евро.

Организацией осуществлялось систематическое проведение публичных мероприятий с участием, в том числе представителей государственных органов, органов местного самоуправления, направленные на привлечение внимания со стороны гражданского общества и (или) государственного аппарата к вопросам деятельности государственных органов и гражданского общества.

14-15 июня 2013 г. РОПО «Союз «Женщины Дона» проведена проблемная дискуссия «Организационные и социальные меры сокращения постпенитенциарного рецидива в ЮФО», в которой приняли участие представители УФМС России по Ростовской области, ФСИН России по Ростовской области, Уполномоченный по правам человека в Ростовской области, руководители учреждений социального обслуживания лиц,

оказавшихся в трудной жизненной ситуации, российские и международные эксперты.

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

В подготовленных по результатам мероприятия Материалах проблемной дискуссии на странице 59 (т. 1, л.д. 96, 97) содержатся одобренные Общественной Палатой России рекомендации по ревизии национального законодательства Российской Федерации, касающегося рассмотренного на мероприятии вопроса.

11-13 октября 2013 г. в пос. Ольгинка Краснодарского края проведен просветительский семинар на тему «Права человека, права ребенка и система отправления правосудия в отношении несовершеннолетних» с целевой аудиторией учителей истории и обществознания г. Новочеркасска. Темами выступлений обозначены: национальная стратегия в интересах детей Российской Федерации; права ребенка, права человека и ответственность государства в части отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (изучение международных документов, отраженных в национальной стратегии, как с ними работать, какой они вес имеют в России); права человека и права ребенка, их отличия и другие темы, касающиеся данного вопроса.

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

В период с января 2013 г. по ноябрь 2013 г. организацией был реализован проект «Дельта-2» или «Будущему нужны воспоминания, воспоминанию нужно будущее». В октябре 2013 г. организацией проведена серия семинаров в г. Владикавказе, г. Грозном и г. Санкт-Петербурге по теме «Стратегическое планирование активности в местном сообществе» для расширенных региональных команд.

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

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

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

Таким образом, в ходе проверки было установлено, что некоммерческая организация РОПО «Союз «Женщины Дона», получая финансирование от иностранных источников, принимала участие в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, будучи не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, что подтверждается собранными по делу доказательствами: протоколом об административном правонарушении (т. 1, л.д. 2-9), Уставом РОПО «Союз «Женщины Дона» (т. 1, л.д. 17-37), перечнем основных мероприятий, проведенных РОПО «Союз «Женщины Дона» за период с 28 апреля 2011 г. по 28 апреля 2014 г. (т. 1, л.д. 86-91), программой проблемной дискуссии «Организационные и социальные меры сокращения постпенитенциарного рецидива в ЮФО» (т. 1, л.д. 92-95), выдержкой материалов проблемной дискуссии «Организационные и социальные меры сокращения постпенитенциарного рецидива в ЮФО» (т. 1, л.д. 96-100), договором пожертвования между США и РОПО «Союз «Женщины Дона», предложением по изменению проекта «По чайной ложке гражданского минимума», перераспределением бюджета по данному проекту и поправкой к договору пожертвования (т. 1, л.д. 107-113), договором предоставления гранта – внешнее содействие Европейского Союза (т. 1, л.д. 114-116), договором партнерской деятельности в рамках целевого финансирования № 1, заключенным между РОПО «Союз «Женщины Дона» и Общественной организацией OWEN (т. 1, л.д. 117-125), актом правильности и целесообразности использования денежных средств РОПО «Союз «Женщины Дона» за 2013 год (т. 1 л.д. 134-135), актом

проверки использования денежных средств РОПО «Союз «Женщины Дона» за период с 1 января по 31 декабря 2013 г. (т. 1, л.д. 136-137), отчетом по форме ОН0003 за 2013 год (т. 1, л.д. 139-140), скрин-шотом с интернет сайта РОПО «Союз «Женщины Дона» (т. 1, л.д. 142-165), актом проверки (т. 1, л.д. 218-234), распоряжением о проведении проверки (т. 2, л.д. 5-8, 113-116) и иными материалами дела, которым была дана надлежащая правовая оценка на предмет допустимости, достоверности, достаточности в соответствии с требованиями статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

Признавая наличие признаков участия организации в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, судебные инстанции обоснованно исходили из того, что организуемые и проводимые РОПО «Союз «Женщины Дона» мероприятия были направлены на формирование общественного мнения, формат этих мероприятий и рассматриваемые на них вопросы имели целью привлечение внимания со стороны органов государственной власти, общественности, общественный резонанс.

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

С учетом изложенного судьи нижестоящих судебных инстанций пришли к обоснованному выводу о том, что некоммерческая организация РОПО «Союз «Женщины Дона» отвечает предусмотренным пунктом 6 статьи 2 Федерального закона о некоммерческих организациях критериям некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, а доводы жалобы и ходатайства Уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации об отсутствии признака участия организации в политической деятельности, являются несостоятельными.

Выводы судебных инстанций не вступают в противоречие с конституционно-правовым смыслом части 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», выраженным в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 10-П.

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

В соответствии с требованиями статьи 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении дела об административном правонарушении на основании полного и всестороннего анализа собранных по делу доказательств установлены все юридически значимые обстоятельства его совершения, предусмотренные статьей 26.1 указанного Кодекса.

Довод жалобы о рассмотрении дела за пределами срока давности привлечения к административной ответственности, является необоснованным.

Согласно части 2 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при делящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные частью первой этой статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

В соответствии с пунктом 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» делящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом днем обнаружения делящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения.

Административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, является делящимся. РОПО «Союз «Женщины Дона», будучи некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, осуществляла деятельность такой организации, длительно не выполняя обязанность по включению в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Факт совершения данного административного правонарушения был выявлен в рамках проверки, проведенной в отношении РОПО «Союз

«Женщины Дона» ГУ Министерства юстиции России по Ростовской области, которая была окончена 21 мая 2014 г.

Согласно содержащимся в материалах дела данным факт правонарушения мог быть выявлен управлением только в рамках контрольных мероприятий, которые были запланированы на 2014 год, управление не располагало иной, кроме имеющейся в учетном и контрольном деле информации относительно деятельности РОПО «Союз «Женщины Дона».

Обращение в октябре 2013 г. прокуратуры г. Новочеркасска в суд с иском об установлении факта занятия некоммерческой организацией деятельностью, выполняющей функции иностранного агента, данные, представленные ГУ Министерства юстиции России по Ростовской области, не опровергает.

Таким образом, постановление о назначении административного наказания вынесено мировым судьей судебного участка № 2 Новочеркасского судебного района Ростовской области 11 июля 2014 г. с соблюдением установленного статьей 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях для данной категории дел срока давности привлечения к административной ответственности.

Административное наказание назначено некоммерческой организации РОПО «Союз «Женщины Дона» в пределах, установленных санкцией части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с требованиями части 3 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей, что при назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Оно отвечает задачам законодательства об административных правонарушениях, закрепленным в статье 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с учетом того, что объектом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, 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.

Обстоятельств, безусловно свидетельствующих о том, что назначенное административное наказание может существенным образом ухудшить имущественное и финансовое положение некоммерческой организации РОПО «Союз «Женщины Дона», не установлено.

Нарушений процессуальных требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в ходе производства по делу об административном правонарушении допущено не было.

Обстоятельств, которые в силу части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях могли бы повлечь отмену обжалуемых актов, не установлено.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

постановление мирового судьи судебного участка № 2 Новочеркасского судебного района Ростовской области от 11 июля 2014 г., решение судьи Новочеркасского городского суда Ростовской области от 15 августа 2014 г., постановление заместителя председателя Ростовского областного суда от 11 ноября 2014 г., вынесенных в отношении РОПО «Союз «Женщины Дона» по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, жалобу защитника Шафиева И.И., действующего на основании ордера в интересах некоммерческой организации РОПО «Союз «Женщины Дона», и ходатайство Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Памфиловой Э.А., поданное в интересах некоммерческой организации РОПО «Союз «Женщины Дона», – без удовлетворения.

**Судья Верховного Суда
Российской Федерации**



С.Б. Никифоров