



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-787

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

11 ноября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Герасимовой А.А.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению автономной некоммерческой организации «Институт права и публичной политики», Сидорович Ольги Борисовны об оспаривании абзацев первого и восьмого пункта 1, абзаца пятого пункта 2 Порядка представления в Министерство юстиции Российской Федерации иностранным агентом сведений, предусмотренных частью 8 статьи 9 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», формы сведений об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 ноября 2022 г. № 304,

установил:

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 ноября 2022 г. № 304 (далее также – Приказ) утверждены Порядок представления в Министерство юстиции Российской Федерации иностранным агентом сведений, предусмотренных частью 8 статьи 9 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» (далее также – Порядок), согласно приложению № 1 к Приказу; Порядок и сроки размещения иностранным агентом отчета о своей деятельности в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» согласно приложению № 2 к Приказу; форма отчета о деятельности

иностранного агента согласно приложению № 3 к Приказу (форма № ОИА001); форма сведений об учредителях (о членах, об участниках), персональном составе руководящих органов и работников иностранного агента согласно приложению № 4 к Приказу (форма № ОИА002); форма сведений об иностранных источниках, объеме денежных средств и иного имущества, полученном от этих источников, в том числе о банковских счетах, используемых для осуществления деятельности иностранного агента, целях и объеме их предполагаемого распределения (расходования, использования), целях и объеме распределения (расходования, использования), о получении организационно-методической, научно-технической помощи, помощи в иных формах от иностранных источников согласно приложению № 5 к Приказу (форма № ОИА003); форма информации о представлении аудиторского заключения в государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности, предусмотренный статьей 18 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», согласно приложению № 6 к Приказу (форма № ОИА004); форма сведений о заявленных для осуществления программах, иных документах, являющихся основанием для проведения мероприятий, согласно приложению № 7 к Приказу (форма № ОИА005); форма сведений об осуществляемых программах, иных документах, являющихся основанием для проведения мероприятий, согласно приложению № 8 к Приказу (форма № ОИА006); форма сведений об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», согласно приложению № 9 к Приказу (далее также – форма № ОИА007).

Нормативный правовой акт 30 ноября 2022 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России), регистрационный номер 71235, 1 декабря 2022 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Пунктом 1 Порядка установлено, что иностранные агенты представляют в Министерство юстиции Российской Федерации или его территориальный орган сведения об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» (далее также – Федеральный закон № 255-ФЗ), форма представления которых приведена в приложении № 9 к Приказу, не позднее 15 числа месяца, следующего за окончанием квартала (15 января, 15 апреля, 15 июля, 15 октября) (абзацы первый и восьмой).

В силу пункта 2 Порядка к форме № ОИА007, приведенной в приложении № 9 к Приказу, прикладывается одна или несколько форм № ОИА001 – № ОИА006, утвержденных Приказом, содержащая(ие) изменившиеся в отчетном периоде сведения (абзац пятый).

Форма № ОИА007 состоит из пяти страниц (страница четвертая утратила силу) и 12 пунктов.

В разделе I «Сведения об иностранном агенте» подлежит указанию информация о том, кем представлены сведения: физическим лицом, сведения о

котором включены в реестр иностранных агентов; руководителем российского или иностранного юридического лица/лицом, имеющим право без доверенности действовать от имени российского или иностранного юридического лица, сведения о котором включены в реестр иностранных агентов; руководителем (иным лицом, выполняющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции) общественного объединения, действующего без образования юридического лица, иного объединения лиц, иностранной структуры без образования юридического лица, сведения о котором включены в реестр иностранных агентов. В частности, на странице первой: должность (при наличии) (пункт 1), фамилия, имя, отчество (при наличии) (пункт 2), гражданство (при наличии) (пункт 3); на странице второй: данные документа, удостоверяющего личность (вид документа, серия, номер, кем и когда выдан) (пункт 4), адрес места жительства (пребывания) в Российской Федерации (при наличии), почтовый индекс, субъект Российской Федерации, район, населенный пункт, улица (проспект, переулок и прочее), номер дома (владения)/квартиры, корпус (строение) (пункт 5), контактный номер телефона (пункт 6), адрес электронной почты (пункт 7), сайт/доменное имя информационного ресурса (при наличии) (пункт 7.1), идентификационный номер налогоплательщика (при наличии) (пункт 8), основной государственный регистрационный номер (при наличии) (пункт 8.1), порядковый номер в реестре иностранных агентов (пункт 8.2).

На странице третьей подлежат отражению сведения о том, в какой период были внесены изменения и в какие сведения: отчет о деятельности иностранного агента, включающий отчет об осуществлении программ и исполнении иных документов, являющихся основанием для проведения мероприятий, или информацию о том, что соответствующие мероприятия не проводились, а также включающий сведения о целях деятельности, структуре, территории, в пределах которой осуществляется деятельность, об адресе (о месте нахождения) руководящего органа, по которому осуществляется связь с иностранным агентом, об изменениях в уставе; сведения об учредителях (о членах, об участниках), персональном составе руководящих органов и работников; сведения об иностранных источниках, объеме денежных средств и иного имущества, полученного от этих источников, в том числе о банковских счетах, используемых для осуществления деятельности иностранного агента, о целях и об объеме их предполагаемого распределения (расходования, использования), о целях и об объеме распределения (расходования, использования), о получении организационно-методической, научно-технической помощи, помощи в иных формах от иностранных источников; информацию о представлении аудиторского заключения в государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности, предусмотренный статьей 18 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»; сведения о заявленных для осуществления программах, иных документах, являющихся основанием для проведения мероприятий; сведения об осуществляемых программах, иных документах, являющихся основанием для проведения мероприятий (пункт 9).

На странице пятой подлежат указанию номер прилагаемой формы, в которой содержатся актуальные сведения, причина внесения изменений (пункт 10), подтверждение, что представленные сведения достоверны (пункт 11), сведения о виде представления информация лично или в виде почтового отправления с описью вложения (пункт 12).

Автономная некоммерческая организация «Институт права и публичной политики» (далее также – Организация), включенная в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и ее директор Сидорович О.Б. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими абзацев первого и восьмого пункта 1, абзаца пятого пункта 2 Порядка и формы № ОИА007, ссылаясь на их несоответствие части 5 статьи 1, пункту 6 части 8 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ, части 1 статьи 1.6, части 2 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), пункту 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в постановлениях от 27 мая 2003 г. № 9-П и от 8 апреля 2014 г. № 10-П, и требованиям правовой определенности.

По мнению административных истцов, оспариваемые нормы возлагают на иностранных агентов обязанность представлять в определенные сроки сведения об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ, даже в том случае, если такие изменения отсутствуют, что влечет предоставление недостоверной, искаженной информации не в полном виде и без приложения документов, то есть нарушение законодательства об иностранных агентах, являющееся основанием для возбуждения дела об административном правонарушении.

В обоснование требований указано, что в отношении Организации и Сидорович О.Б. как ее директора, который заверяет отчеты своей подписью, составлены протоколы об административных правонарушениях, в которых в качестве события правонарушения указано на непредставление в Минюст России или его территориальные органы отчета по форме № ОИА007.

Административный ответчик Минюст России в письменных возражениях на административный иск указал, что Приказ утвержден компетентным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации, оспариваемые положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

Представитель Организации Исаков В.М. и административный истец Сидорович О.Б., действующая в собственных интересах и представляющая интересы Организации, в судебном заседании просили удовлетворить заявленные требования по доводам, изложенным в административном исковом заявлении.

В судебном заседании представитель Минюста России Грушина Е.В. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав пояснения административного истца и представителей сторон, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Под иностранным агентом для целей Федерального закона № 255-ФЗ понимается лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее деятельность, виды которой установлены статьей 4 указанного федерального закона (часть 1 статьи 1).

Частью 4 статьи 1 Федерального закона № 255-ФЗ установлено, что статус иностранного агента лицо приобретает со дня, следующего за днем размещения на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере регистрации некоммерческих организаций (далее – уполномоченный орган), в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о таком лице в реестре иностранных агентов (далее также – реестр) в соответствии с частью 4 статьи 5 названного федерального закона, и прекращает со дня исключения таких сведений из реестра.

В силу части 8 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ иностранный агент обязан представлять в уполномоченный орган или его территориальный орган следующие сведения: 1) отчет о своей деятельности, включающий отчет об осуществлении программ и исполнении иных документов, являющихся основанием для проведения мероприятий, или информацию о том, что соответствующие мероприятия не проводились, а также включающий сведения о целях деятельности, структуре, территории, в пределах которой осуществляется деятельность, об адресе (о месте нахождения) руководящего органа, по которому осуществляется связь с иностранным агентом, об изменениях в уставе; 2) об учредителях (о членах, об участниках), о персональном составе руководящих органов и работников; 3) об иностранных источниках, объеме денежных средств и иного имущества, полученном от этих источников, в том числе о банковских счетах, используемых для осуществления деятельности иностранного агента, о целях и об объеме их предполагаемого распределения (расходования, использования), о целях и об объеме распределения (расходования, использования), о получении организационно-методической, научно-технической помощи, помощи в иных формах от иностранных источников; 4) информацию о представлении аудиторского заключения в государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности, предусмотренный статьей 18 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»; 5) заявленные для осуществления и осуществляемые программы, иные документы, являющиеся

основанием для проведения мероприятий; б) об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 данной части.

Согласно части 9 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ представление сведений, указанных в части 8 этой статьи, осуществляется в порядке и по формам, которые установлены уполномоченным органом.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции, включающей в себя государственную регистрацию некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляющим полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере: государственной регистрации некоммерческих организаций, включая политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, и осуществления государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации об иностранных агентах, является Минюст России (подпункт 2 пункта 2, подпункты 1 и 2 пункта 19 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 10).

Реализуя предоставленные полномочия, Минюст России издал Приказ, которым утвердил в том числе Порядок представления в Министерство юстиции Российской Федерации иностранным агентом сведений, предусмотренных частью 8 статьи 9 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», и форму сведений об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением порядка издания и введения его в действие.

В части 10 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ установлены сроки, в которые иностранные агенты представляют сведения, перечисленные в части 8 данной статьи, а именно: 1) ежегодно – сведения, указанные в пункте 4 части 8 поименованной статьи, а также сведения, предусмотренные пунктом 5

части 8 этой статьи, касающиеся осуществляемых программ, иных документов, являющихся основанием для проведения мероприятий; 2) один раз в полгода – сведения, указанные в пунктах 1 и 2 части 8 названной статьи; 3) ежеквартально – сведения, указанные в пунктах 3 и 6 части 8 данной статьи.

Из приведенных положений части 8 и 10 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ следует, что иностранный агент обязан ежеквартально представлять в уполномоченный орган или его территориальный орган сведения об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 данного федерального закона.

По смыслу указанных норм, направленных на обеспечение прозрачности (открытости) деятельности лиц, получающих поддержку и (или) находящихся под иностранным влиянием в иных формах, представление сведений об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ, означает необходимость их представления как в случае наличия изменений, так и в случае отсутствия таковых (представление сведений об отсутствии соответствующих изменений).

Абзацы первый и восьмой пункта 1 Порядка воспроизводят соответствующие положения закона, определив датой представления сведений 15 число месяца, следующего за окончанием квартала.

Содержание формы № ОИА007, утвержденной в соответствии с требованиями Федерального закона № 255-ФЗ, не противоречит приведенным нормам закона, поскольку предусматривает заполнение в ней сведений о лице, предоставляющем сведения об иностранном агенте, о его персональных данных, о порядковом номере в реестре иностранных агентов, а также об изменениях в сведениях, перечисленных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ, которые при их наличии подлежат отображению посредством проставления галочки в соответствующей графе напротив конкретных сведений, и их причинах.

Обязанность прикладывать к форме № ОИА007 одну или несколько форм № ОИА001 – ОИА006, содержащих изменившиеся в отчетном периоде сведения, в полной мере согласуется с требованиями части 8 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ.

Доводы административных истцов о том, что заполнение и представление формы № ОИА007 в случае отсутствия изменений в сведениях, приведенных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ, влечет представление недостоверных, искаженных сведений, а отсутствие в ней графы об отсутствии соответствующих изменений порождает правовую неопределенность, основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Федеральный законодатель, установив для иностранных агентов обязанность ежеквартально представлять в уполномоченный орган или его территориальный орган сведения об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ, какие-либо исключения, освобождающие от этой обязанности, не предусмотрел.

Следовательно, при отсутствии изменений в ранее предоставляемых сведениях иностранный агент в сроки, установленные частью 10 статьи 9 Федерального закона № 255-ФЗ и пунктом 1 Порядка, обязан представить отчет по форме № ОИА007, в котором отсутствие изменений в сведениях отображается посредством незаполнения пунктов 9 и 10, обязательных для заполнения при наличии таких изменений, и, соответственно, в этом случае к данной форме не подлежат приложению иные заполненные формы согласно абзацу пятому пункта 2 Порядка.

Утвержденные Приказом формы, в том числе форма № ОИА007, являются документами, непредставление которых ставит под угрозу эффективное осуществление государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации об иностранных агентах и не согласуется с установленными Положением о государственном контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации об иностранных агентах, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2023 г. № 18, задачами государственного контроля – предупреждением, выявлением и пресечением нарушений требований законодательства об иностранных агентах.

В соответствии с частью 1 статьи 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

Частью 2 статьи 19.34 КоАП РФ установлена ответственность за непредставление или несвоевременное представление иностранным агентом в уполномоченный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законодательством Российской Федерации об иностранных агентах, либо представление в уполномоченный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде.

Обязанность иностранного агента представить отчет по форме № ОИА007 установлена непосредственно Федеральным законом № 255-ФЗ вне зависимости от наличия или отсутствия соответствующих изменений в сведениях. В оспариваемых нормах Порядка закреплено данное требование законодателя, какой-либо неопределенности эти нормы не содержат и не возлагают на административных истцов обязанностей, не установленных законом.

Требования административных истцов, по сути, сводятся к несогласию с составленными в отношении их протоколами об административных правонарушениях, которые не могут быть проверены в рамках настоящего административного дела.

Учитывая, что оспариваемые нормы не противоречат актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административных истцов, в удовлетворении заявленных требований

надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

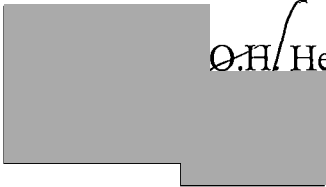
Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления автономной некоммерческой организации «Институт права и публичной политики», Сидорович Ольги Борисовны об оспаривании абзацев первого и восьмого пункта 1, абзаца пятого пункта 2 Порядка представления в Министерство юстиции Российской Федерации иностранным агентом сведений, предусмотренных частью 8 статьи 9 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», формы сведений об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 ноября 2022 г. № 304, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов