



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-401

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

3 февраля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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, 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,

по апелляционной жалобе автономной некоммерческой организации «Институт права и публичной политики», Сидорович О.Б. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2025 г. по делу № АКПИ25-787, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя автономной некоммерческой организации «Институт права и публичной политики» Исакова В.М.,

административного истца Сидорович О.Б., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Министерства юстиции Российской Федерации Грушиной Е.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) от 29 ноября 2022 г. № 304 (далее – Приказ) утверждены, в частности, 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 – Порядок), согласно приложению № 1 к Приказу, а также 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 – форма № ОИА007).

Нормативный правовой акт 30 ноября 2022 г. зарегистрирован в Минюсте России, регистрационный номер 71235, и 1 декабря 2022 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В пункте 1 Порядка закреплено, 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 – 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, восьмой).

В соответствии с абзацем пятым пункта 2 Порядка к форме № ОИА007, приведенной в приложении № 9 к Приказу, прикладывается одна или несколько форма № ОИА001 – № ОИА006, утвержденных Приказом, содержащая(ие) изменившиеся в отчетном периоде сведения.

Форма № ОИА007, приведенная в приложении № 9 к Приказу, состоит из пяти страниц (страница четвертая утратила силу) и 12 пунктов.

В разделе I «Сведения об иностранном агенте» на страницах первой и второй формы № ОИА007 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), а также: должность (при наличии) (пункт 1); фамилия, имя, отчество (при наличии) (пункт 2); гражданство (при наличии) (пункт 3); данные документы, удостоверяющие 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 формы № ОИА007 подлежат отражению сведения о том, в какой период были внесены изменения и в какие сведения (пункт 9). На странице пятой указываются номер прилагаемой формы, в которой содержатся актуальные сведения, а также: причина внесения изменений (пункт 10); подтверждение, что представленные сведения достоверны (пункт 11); сведения о виде представления информации (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 заявлением, в котором просили признать недействующими абзацы первый, восьмой пункта 1, абзац пятый пункта 2 Порядка и форму № ОИА007. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемые положения противоречат части 5 статьи 1, пункту 6 части 8 статьи 9 Закона № 255-ФЗ, части 1 статьи 1.6, части 2 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и не отвечают критерию правовой определенности.

Как утверждалось в административном иском заявлении, оспариваемые нормы возлагают на иностранных агентов обязанность представлять в установленные сроки сведения об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Закона № 255-ФЗ, по форме № ОИА007 даже в том случае, если такие изменения отсутствуют, что влечет представление недостоверной, искаженной информации не в полном объеме и без приложения соответствующих документов, то есть нарушение законодательства об иностранных агентах, являющееся основанием для привлечения лица к административной ответственности.

7 июля 2025 г. в отношении Организации и Сидорович О.Б. как ее директора, заверяющего отчеты о деятельности иностранного агента своей

подписью, составлены протоколы об административных правонарушениях, в которых событием правонарушения признано непредставление в Минюст России или его территориальные органы отчета по форме № ОИА007.

Административный ответчик Минюст России требование административных соистцов не признал, пояснив в письменных возражениях, что Приказ утвержден в пределах имеющихся у него полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административных соистцов не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Организации и Сидорович О.Б. отказано.

В апелляционной жалобе административные соистцы, не соглашаясь с таким решением, просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска ввиду нарушения судом первой инстанции норм материального и процессуального права. Полагают, что оспариваемые предписания не отвечают критерию правовой определенности, являются неясными и двусмысленными, а также устанавливают дополнительные завышенные требования. Суд не учел, что допустимо возложение на контролируемый субъект лишь таких обязанностей, которые прямо предусмотрены законом.

В жалобе указано, что выводы суда первой инстанции об обязанности иностранного агента при отсутствии изменений в сведениях направлять отчет по форме № ОИА007 без заполнения пунктов 9, 10 данной формы и о возможности не прикладывать в этом случае к названной форме иные заполненные формы согласно абзацу пятому пункта 2 Порядка не соответствуют нормам материального права.

Административные соистцы ссылаются на то, что часть 9 статьи 9 Закона № 255-ФЗ наделяет Минюст России полномочиями установить лишь порядок и формы представления иностранным агентом сведений, при этом установление объема и содержания представляемых сведений не отнесено к компетенции административного ответчика.

Приведенное судом первой инстанции истолкование оспариваемых положений не соответствует задачам государственного контроля, закрепленным в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле), Положении о государственном контроле за деятельностью иностранных агентов, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2023 г. № 18 (далее – Положение № 18).

По мнению административных соистцов, выводы суда первой инстанции являются немотивированными, в обжалуемом решении в нарушение норм статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не указаны доказательства, на которых основаны выводы суда об установленных обстоятельствах дела, а также доводы, в соответствии с которыми суд отвергает те или иные доказательства.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минюст России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Организации и Сидорович О.Б. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания абзацев первого, восьмого пункта 1, абзаца пятого пункта 2 Порядка и формы № ОИА007 недействующими отсутствует.

С учетом положений частей 9, 12 статьи 9 Закона № 255-ФЗ, подпункта 2 пункта 2, подпунктов 1, 2 пункта 19 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 10, 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», Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, в обжалуемом решении верно указано, что Приказ, которым утверждены Порядок и форма № ОИА007, издан административным ответчиком в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий с соблюдением процедуры принятия, государственной регистрации, опубликования и введения в действие.

Согласно нормам Закона № 255-ФЗ под иностранным агентом для целей этого закона понимается лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее деятельность, виды которой установлены статьей 4 данного закона (часть 1 статьи 1).

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 также – 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 закона, и прекращает со дня исключения таких сведений из реестра (часть 4 статьи 1).

Частью 8 статьи 9 Закона № 255-ФЗ определено, что иностранный агент обязан представлять в уполномоченный орган или его территориальный орган следующие сведения: 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 (пункт 1); об учредителях (о членах, об участниках), о персональном составе руководящих органов и работников (пункт 2); 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 (пункт 3); 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» (пункт 4); заявленные для осуществления и осуществляемые программы, иные документы, являющиеся основанием для проведения мероприятий (пункт 5); об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 данной части (пункт 6).

В силу части 9 статьи 9 Закона № 255-ФЗ представление сведений, указанных в части 8 этой статьи, осуществляется в порядке и по формам, установленным уполномоченным органом, которым является Минюст России.

Частью 10 статьи 9 Закона № 255-ФЗ определены сроки, в которые иностранные агенты представляют соответствующие сведения. Сведения, указанные в пункте 6 названной статьи, представляются ежеквартально (пункт 3).

Следовательно, согласно законодательно установленным требованиям 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 Закона № 255-ФЗ.

Абзацы первый, восьмой пункта 1 Порядка фактически воспроизводят соответствующие положения Закона № 255-ФЗ, определяя, что сведения представляются не позднее 15 числа месяца, следующего за окончанием квартала, и не содержат предписаний, отличных от предусмотренных данным законом.

Приведенные нормы действующего законодательства, как обоснованно отмечено в обжалуемом решении, направлены на обеспечение прозрачности (открытости) деятельности лиц, получающих поддержку и (или) находящихся под иностранным влиянием в иных формах, и предполагают

представление иностранным агентом сведений об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Закона № 255-ФЗ, как при наличии таких изменений, так и при их отсутствии. Каких-либо исключений, освобождающих от данной обязанности, федеральный законодатель не предусмотрел.

В форме № ОИА007, утвержденной Минюстом России на основании требований Закона № 255-ФЗ, заполняются сведения о представляющем их лице, внесенном в реестр иностранных агентов, о его персональных данных, о порядковом номере в реестре иностранных агентов, а также об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 названного закона, которые при их наличии отмечаются в соответствующей графе напротив конкретных сведений, и их причинах. При этом абзацем пятым пункта 2 Порядка установлена обязанность иностранного агента прикладывать к форме № ОИА007 одну или несколько форм № ОИА001 – № ОИА006, содержащих изменившиеся в отчетном периоде сведения. Такое правовое регулирование не противоречит каким-либо нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

С утверждением в апелляционной жалобе о том, что выводы суда первой инстанции о допустимости в случае отсутствия изменений в сведениях не заполнять пункты 9, 10 формы № ОИА007 и не прикладывать к ней иные заполненные формы согласно абзацу пятому пункта 2 Порядка не соответствуют нормам материального права, согласиться нельзя.

Закон № 255-ФЗ не содержит положений, освобождающих иностранных агентов от обязанности представлять в уполномоченный орган (его территориальный орган) сведения об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 данного закона, при отсутствии таковых в отчетном периоде. Следовательно, в этом случае отчет по форме № ОИА007 представляется без заполнения пунктов 9, 10, обязательных для заполнения лишь при наличии соответствующих изменений в сведениях об иностранном агенте, а также без приложения иных заполненных форм согласно абзацу пятому пункта 2 Порядка.

Довод апелляционной жалобы о том, что недопустимо возложение на контролируемый субъект обязанностей, не предусмотренных федеральным законом, подлежит отклонению.

Законом № 255-ФЗ, как уже отмечалось, непосредственно установлена обязанность иностранного агента ежеквартально представлять в уполномоченный орган или его территориальный орган сведения об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 названного закона, независимо от наличия или отсутствия таких изменений в отчетном периоде (пункт 6 части 8, пункт 3 части 10 статьи 9).

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что установление объема и содержания представляемых иностранным агентом сведений не отнесено к компетенции административного ответчика, ошибочна.

Порядком, утвержденным Минюстом России на основании части 9 статьи 9 Закона № 255-ФЗ, предусмотрено представление иностранным агентом в уполномоченный орган (его территориальный орган) сведений,

содержание и объем которых не выходят за рамки, закрепленные названным законом, и определены сроки их представления, также согласующиеся с нормами поименованного закона. Каких-либо положений, расширяющих перечень представляемых сведений по сравнению с федеральным законом, оспариваемые предписания не содержат.

Невыполнение иностранным агентом обязанности по представлению сведений об изменениях в сведениях, указанных в пунктах 1–5 части 8 статьи 9 Закона № 255-ФЗ, ограничивает возможности уполномоченных органов по осуществлению государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации об иностранных агентах, ставит под угрозу выполнение задач государственного контроля, предусмотренных Законом о государственном контроле и Положением № 18, – предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства об иностранных агентах.

Вопреки доводу апелляционной жалобы о правовой неопределенности оспариваемых предписаний их содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности и не допускает неоднозначного толкования, в связи с чем не противоречит правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу; данных о том, что их применение на практике не соответствует истолкованию, выявленному судом при рассмотрении настоящего административного дела, не установлено (часть 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Обжалуемое решение должным образом мотивировано, основано на надлежащем анализе норм действующего законодательства, регулирующих правоотношения в области контроля за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для данного дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а его содержание с учетом особенностей рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов отвечает требованиям статей 180 и 215 названного кодекса.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, абзацы первый, восьмой пункта 1, абзац пятый пункта 2 Порядка и форма № ОИА007 не противоречат, суд первой инстанции, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правомерно отказал Организации и Сидорович О.Б. в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу автономной некоммерческой организации «Институт права и публичной политики», Сидорович Ольги Борисовны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко