



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-55

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 февраля 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.
Шолгиной Н.И.

при секретаре

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Генерального прокурора Российской Федерации о ликвидации Международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»

по апелляционной жалобе Международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2021 г. по делу № АКПИ21-969, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» Рачинского Я.З., Жемковой Е.Б., Глушковой Т.С., Морозовой Н.Ю., Резника Г.М., Эйсмонт М.О., Секретаревой Н.М., Гариной А.И., Имановой Т.В., поддержавших апелляционную жалобу, представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гашуниной Н.А. и Масловой В.В., Министерства юстиции Российской Федерации Харламовой А.М. и Спицыной О.Г., Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Кумаевой А.Р.,

возражавших против доводов апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Международная общественная организация «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» (далее также – Организация, Мемориал) создана как просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» на учредительной конференции 19 апреля 1992 г., сведения о ней внесены в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) 15 ноября 2002 г. под основным государственным регистрационным номером (ОГРН) 1027700433771.

Устав Организации (далее также – Устав), принятый на учредительной конференции 19 апреля 1992 г., с изменениями, внесенными на V Конференции 18 декабря 1998 г. и на IX Конференции 21–23 ноября 2014 г., является действующим. Сведения об Уставе внесены в ЕГРЮЛ 15 апреля 2015 г.

Лицом, имеющим право без доверенности действовать от имени юридического лица, является председатель Правления Организации Рачинский Ян Збигневич.

Генеральный прокурор Российской Федерации 9 ноября 2021 г. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о ликвидации Организации в соответствии с частью 1 статьи 44 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Закон об общественных объединениях) в связи с нарушением общественным объединением прав и свобод человека и гражданина, неоднократными и грубыми нарушениями Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Как указано в административном иском заявлении, по итогам проверки, проведенной в сентябре 2016 г. Министерством юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) по требованию Генеральной прокуратуры Российской Федерации, выявлено, что Организация в период 2013–2016 гг. при наличии иностранного финансирования участвовала в политической деятельности на территории Российской Федерации в форме распространения, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике, а также путем формирования общественно-политических взглядов и убеждений в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, на решения и действия государственных органов. При этом вопреки требованиям пункта 7 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях) Мемориал с заявлением о включении его в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного

агента, не обращался. Распоряжением Минюста России от 4 октября 2016 г. № 1355-р административный ответчик включен в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; вступившим в законную силу решением Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 16 декабря 2016 г. Мемориалу отказано в удовлетворении требования о признании данного распоряжения незаконным.

Между тем в дальнейшем Организация в нарушение пункта 1 статьи 24 Закона о некоммерческих организациях неоднократно распространяла, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», материалы без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, то есть материалы не имели соответствующей маркировки, вследствие чего Мемориал и его должностное лицо неоднократно привлекались к административной ответственности по части 2 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП РФ).

Генеральный прокурор Российской Федерации полагал, что указанные выше нарушения носят умышленный характер. Деятельность некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, затрагивает публично-правовые интересы в целом, в том числе права и свободы граждан; статус такой организации предопределяет строгое следование требованиям федерального законодательства к порядку ее деятельности, обусловленным интересами национальной безопасности, общественного порядка, необходимостью предотвращения беспорядков и преступлений, защиты прав и свобод других лиц, охраны здоровья и общего благосостояния. Вопреки этому многочисленные аналитические, информационные и иные материалы, систематически издаваемые и распространяемые Организацией в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и, следовательно, доступные неограниченному кругу лиц, не сопровождаются указанием на то, что они изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента. Данные обстоятельства, по мнению административного истца, свидетельствуют о том, что Мемориал в своей деятельности демонстрирует устойчивое пренебрежение законом, не обеспечивает публичность своей деятельности, препятствует должному общественному контролю за ним, чем грубо нарушает права граждан, в том числе право на достоверную информацию о его деятельности. Неоднократность допущенных нарушений подтверждается наличием многочисленных фактов привлечения к административной ответственности и Мемориала как юридического лица, и председателя его Правления. Объективных данных, указывающих на принятие Организацией каких-либо мер к устранению нарушений и недопущению их в дальнейшем, не установлено.

В судебном заседании суда первой инстанции представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации поддержали административное исковое заявление и просили о его удовлетворении.

Организация возражала против удовлетворения административного иска, считая, что оснований для ее ликвидации не имеется, она не допускала грубых нарушений действующего законодательства, а вменяемые ей нарушения нельзя считать неоднократными. Кроме того, ее ликвидация нарушает запрет на привлечение к ответственности дважды за одни и те же действия и является несоразмерной мерой государственного реагирования на допущенные нарушения. Ссылаясь также на то, что требования о маркировке не могли применяться к Организации в силу ее международного статуса.

Привлеченные к участию в деле в качестве заинтересованных лиц Минюст России и Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор) в письменных отзывах на административное исковое заявление поддерживали требование Генерального прокурора Российской Федерации о ликвидации Организации в связи с неоднократными нарушениями ею положений закона, которые повторялись на протяжении нескольких лет и до настоящего времени не устранены.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2021 г. административное исковое заявление Генерального прокурора Российской Федерации удовлетворено, Организация, ее региональные отделения и иные структурные подразделения ликвидированы.

В апелляционной жалобе Организация, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска. Полагает, что ликвидация Мемориала за отсутствие маркировки не согласуется с международными обязательствами Российской Федерации, поскольку нормы Закона о некоммерческих организациях, положенные в основу обжалуемого решения, противоречат международным договорам Российской Федерации. Между тем согласно части 4 статьи 15 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные нормативным правовым актом, имеющим равную или меньшую юридическую силу по сравнению с нормативным правовым актом, которым выражено согласие на обязательность данного международного договора, при разрешении административного дела применяются правила международного договора.

В жалобе указано, что отсутствие маркировки на ряде интернет-ресурсов и материалов Организации не является грубым нарушением закона, поскольку это не создает реальную угрозу и не влечет причинение вреда интересам общества и правам граждан. Административный ответчик всегда действовал добросовестно и устранял вмененные ему нарушения, которые нельзя считать неоднократными для целей части 1 статьи 44 Закона об общественных объединениях. Текст маркировки на основном интернет-сайте Организации, вопреки выводу суда первой инстанции, соответствует действительности. При этом в адрес Мемориала не выносилось предупреждений (представлений) об устранении нарушений. Ликвидация

Организации нарушает также запрет на привлечение к ответственности дважды за одно и то же правонарушение.

По мнению административного ответчика, суд первой инстанции вышел за пределы заявленных административным истцом требований, так как положил в основу решения о ликвидации Организации в том числе вывод об отсутствии у нее структурных подразделений за рубежом, несмотря на то, что данное обстоятельство Генеральным прокурором Российской Федерации в административном иске не приводилось, а территориальная сфера деятельности Мемориала соответствует заявленной.

Организация указывает на то, что ее ликвидация является несоразмерной мерой реагирования. Суд первой инстанции не дал какой-либо оценки деятельности Мемориала и его вкладу в жизнь российского общества.

Кроме того, суд первой инстанции принял решение о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле. Так, к участию в деле в качестве административных ответчиков или заинтересованных лиц неправомерно не были привлечены Черкасов А.В., являющийся одним из учредителей Мемориала, а также структурные подразделения Организации: Общественная организация «Пермское краевое отделение Международного историко-просветительского, благотворительного и правозащитного общества «Мемориал», «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» – отделение Чешская Республика», Ассоциация «Мемориал-Франция».

Генеральная прокуратура Российской Федерации в письменном отзыве на апелляционную жалобу просит отказать в ее удовлетворении, указав, что все юридически значимые обстоятельства судом первой инстанции установлены и исследованы с достаточной полнотой, имеющиеся по делу доказательства оценены по правилам статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в жалобе не отражено каких-либо оснований, которые могли бы в силу статьи 310 названного кодекса являться причиной для отмены вынесенного решения.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минюст России просит оставить решение суда первой инстанции без изменения, считая его законным и обоснованным, а доводы административного ответчика несостоятельными.

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

Согласно подпункту 3 пункта 3 статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо ликвидируется по решению суда по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом, в случае осуществления юридическим лицом деятельности, запрещенной законом, либо с нарушением Конституции

Российской Федерации, либо с другими неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов.

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений, регулируются Законом об общественных объединениях, который в статье 7 называет общественную организацию как одну из организационно-правовых форм общественных объединений.

В силу части 1 статьи 26, абзаца третьего части 1, части 3 статьи 44 данного закона общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации в том числе в случае неоднократного или грубого нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематического осуществления общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Обстоятельства, свидетельствующие о наличии оснований для удовлетворения административного иска по настоящему делу, подробно приведены в обжалуемом решении.

Как установлено судом первой инстанции и подтверждается материалами административного дела, Минюстом России с 5 по 30 сентября 2016 г. проведена внеплановая документарная проверка деятельности Организации. В ходе этой проверки выявлено, что в период 2013–2016 гг. при наличии иностранного финансирования Мемориал участвовал в политической деятельности на территории Российской Федерации в форме распространения, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике, а также путем формирования общественно-политических взглядов и убеждений в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, однако в нарушение положений Закона о некоммерческих организациях с заявлением о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, административный ответчик не обращался.

Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в Законе о некоммерческих организациях в редакции Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ понималась 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) (иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных

источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации (пункт 6 статьи 2).

Пунктом 7 статьи 32 Закона о некоммерческих организациях определено, что 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 13¹ данного закона реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. В случае выявления некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в предусмотренный пунктом 10 статьи 13¹ названного закона реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, уполномоченный орган включает такую некоммерческую организацию в указанный реестр (абзацы второй, третий).

На основании приведенных законоположений распоряжением Минюста России от 4 октября 2016 г. № 1335-р Мемориал включен в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (далее также – Реестр).

Вступившим в законную силу постановлением судьи Тверского районного суда г. Москвы от 7 декабря 2016 г. Организация признана виновной в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ (осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента).

Мемориал, считая распоряжение Минюста России от 4 октября 2016 г. № 1335-р о включении Организации в Реестр незаконным, обжаловал его в Замоскворецкий районный суд г. Москвы, который решением от 16 декабря 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 14 августа 2017 г., отказал в удовлетворении данного требования.

Судом первой инстанции установлено, что Мемориал после внесения в Реестр в течение длительного времени нарушал нормы действующего законодательства Российской Федерации, касающиеся регламентации деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Так, Организация и председатель ее Правления Рачинский Я.З. неоднократно привлекались к административной ответственности за совершение административных правонарушений по части 2 статьи 19.34 КоАП РФ.

Названной нормой закона (в редакции, действовавшей на день совершения правонарушений) предусмотрена административная ответственность за издание некоммерческой организацией, выполняющей

функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети «Интернет», без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Согласно пункту 1 статьи 24 Закона о некоммерческих организациях (в редакции, действовавшей на день совершения правонарушений) материалы, издаваемые некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и (или) распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Как видно из материалов административного дела, 5, 23 сентября, 5 ноября, 6 декабря 2019 г. Управлением Роскомнадзора по Центральному федеральному округу в отношении Организации и председателя ее Правления Рачинского Я.З. составлено 17 протоколов об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 19.34 КоАП РФ, в связи с распространением на ряде сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сообщений и материалов, доступных неограниченному кругу лиц, без указания на то, что они распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента. Соответствующими постановлениями судей Тверского районного суда г. Москвы, оставленными в дальнейшем без изменения решениями судей Московского городского суда, Мемориал и Рачинский Я.З. были признаны виновными в совершении указанных административных правонарушений, им назначено наказание в виде штрафов в размере от 100 тыс. руб. до 400 тыс. руб.

Кроме того, 10 сентября 2020 г. Тверской межрайонной прокуратурой г. Москвы возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 19.34 КоАП РФ, в отношении Организации и председателя ее Правления Рачинского Я.З. в связи с распространением на 33-й Московской международной книжной ярмарке материалов, доступных неограниченному кругу лиц, без соответствующей маркировки. Постановлениями судей Тверского районного суда г. Москвы от 26 ноября 2020 г. и от 18 декабря 2020 г., оставленными без изменения решениями судей Московского городского суда от 12 марта 2021 г. и от 9 июля 2021 г., Мемориал и Рачинский Я.З. были признаны виновными в совершении указанного административного правонарушения, им назначено наказание в виде штрафа в размере 500 тыс. руб. и 300 тыс. руб. соответственно.

В пункте 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся

юридическими лицами» разъяснено, что сведения о фактах, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие неоднократности нарушений, могут содержаться в постановлении по делу об административном правонарушении, приговоре или решении суда, принятых в отношении лиц, связанных с деятельностью данного объединения граждан, а также в актах иных органов.

Согласно части 3 статьи 64 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации вступившее в законную силу постановление суда по делу об административном правонарушении является обязательным для суда, рассматривающего административное дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесено постановление суда, только по вопросам, имели ли место определенные действия и совершены ли они данным лицом. При этом необходимо иметь в виду, что содержащиеся в постановлении по делу об административном правонарушении выводы суда по названным вопросам сами по себе не могут предрешать наличие или отсутствие оснований для приостановления деятельности или ликвидации объединения граждан. Указанные основания устанавливаются судом в результате исследования и оценки всей совокупности доказательств, имеющих значение для дела, по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (пункт 33 названного постановления).

Таким образом, вопреки доводу апелляционной жалобы о том, что допущенные административным ответчиком нарушения нельзя считать неоднократными для целей части 1 статьи 44 Закона об общественных объединениях, совершение Мемориалом и его должностным лицом председателем Правления Рачинским Я.З. приведенных выше административных правонарушений с учетом разъяснений, изложенных в пункте 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 64, свидетельствует о неоднократности нарушений закона, которая позволяет принять решение о ликвидации Организации.

Необоснованным является также утверждение в апелляционной жалобе о том, что ликвидация Мемориала нарушает запрет на привлечение к ответственности дважды за одно и то же правонарушение.

Исследованными судом первой инстанции в судебном заседании доказательствами подтверждается, что Организацией в отношении различных изданий и материалов, распространяемых и размещаемых, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в разное время не соблюдались требования об их маркировке в соответствии с пунктом 1 статьи 24 Закона о некоммерческих организациях. Повторно к административной ответственности за совершение одних и тех же правонарушений ни Мемориал, ни председатель его Правления Рачинский Я.З. не привлекались.

Уплата Организацией и Рачинским Я.З. административных штрафов не свидетельствует об устранении допущенных нарушений пункта 1 статьи 24 Закона о некоммерческих организациях, в связи с чем не исключает применение в отношении Мемориала при наличии предусмотренных законом

оснований иных видов публично-правовой ответственности, включая ликвидацию юридического лица, и не является безусловным основанием для освобождения от этой ответственности.

С доводом административного ответчика о том, что он всегда действовал добросовестно и устранял вмененные ему нарушения, согласиться нельзя. В обоснование данной позиции как в возражениях на административное исковое заявление, так и в апелляционной жалобе указано, что все интернет-ресурсы Мемориала были промаркированы в тот же день, когда отсутствие маркировки было выявлено контролирующим органом, и на день заседания суда первой инстанции все интернет-ресурсы административного ответчика и распространяемые им материалы были промаркированы в соответствии с положениями закона.

В обжалуемом решении правомерно указано, что в пункте 1 статьи 24 Закона о некоммерческих организациях приведено четкое и определенное содержание требуемой маркировки. Данная норма возлагает на некоммерческую организацию, включенную в Реестр, обязанность сопровождать материалы, производимые и (или) распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», материалы, направляемые такой организацией в государственные органы, органы местного самоуправления, образовательные и иные организации, информацию, касающуюся деятельности такой организации, распространяемую через средства массовой информации, указанием на то, что эти материалы (информация) произведены, распространены и (или) направлены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, либо касаются деятельности такой организации.

Судом первой инстанции в судебном заседании исследовалось содержание всех вариантов маркировки материалов, издаваемых и распространяемых Организацией.

Так, официальный сайт Мемориала (<https://www.memo.ru/ru-ru/>), а также иные интернет-ресурсы, на которых размещались материалы Организации, имели маркировку следующего содержания: «4 октября 2016 года Минюст РФ внес Международный Мемориал в реестр «некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента. Мы обжалуем это решение в суде». Также производился осмотр интернет-ресурса по электронному адресу <https://instagram.com/topos.memo.ru>, в ходе которого установлено, что на стартовой странице по этому адресу имелась маркировка следующего содержания: «Международный Мемориал. Минюст внес Мемориал в реестр НКО «иностранных агентов». Мы ничьи не агенты и обжалуем это решение в суде, а вы можете нас поддержать...». Информационные материалы, размещенные на странице Мемориала на указанном интернет-ресурсе, не содержали какой-либо маркировки. Представитель административного ответчика в суде первой инстанции пояснил, что маркировками аналогичного содержания сопровождалась все сайты и социальные сети, где размещались материалы Мемориала. При этом маркировки на основном сайте, по мнению Организации, достаточно для

соблюдения требований закона, поскольку маркировать все материалы, размещенные на сайте, закон не требует.

Исследованные в судебном заседании суда первой инстанции печатные издания Организации (книги, визитные карточки и другие) имели маркировку либо приведенного содержания, либо следующего содержания: «Международный Мемориал внесен Минюстом РФ в реестр, предусмотренный п. 10 ст. 13.1 ФЗ «Об НКО». Также имелись маркировки с указанием ссылки на сайт Минюста России, где размещен Реестр.

На письменные материалы, изготовленные Организацией, наносился штамп: «Международный Мемориал внесен Минюстом РФ в реестр, предусмотренный п. 10 ст. 13.1 ФЗ «Об НКО».

Таким образом, ни один из приведенных вариантов маркировки, использовавшихся Организацией, не соответствует требованиям, закрепленным в пункте 1 статьи 24 Закона о некоммерческих организациях.

Несмотря на неоднократное привлечение Мемориала и председателя его Правления к административной ответственности, на день рассмотрения настоящего административного дела в суде первой инстанции Организация мер к устранению выявленных нарушений не приняла и продолжала сопровождать произведенные и распространяемые ею материалы маркировкой, не соответствующей положениям Закона о некоммерческих организациях, ссылаясь при этом на то, что требование о такой маркировке противоречит правилам международных договоров. Судом первой инстанции обоснованно отмечено, что данное обстоятельство указывает на умышленный характер действий административного ответчика, демонстративное игнорирование законодательства Российской Федерации и устойчивое к нему пренебрежение.

Установлено также, что материалы на своем основном интернет-сайте Организация сопровождала указанием на то, что она обжалует решение Минюста России от 4 октября 2016 г. о внесении Мемориала в Реестр в суде, однако, как правильно отмечено судом первой инстанции, такое указание не соответствовало действительности, поскольку решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 16 декабря 2016 г. об отказе в удовлетворении требования о признании названного решения Минюста России незаконным оставлено без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 14 августа 2017 г. и вступило в законную силу. Следовательно, сопровождение материалов Организации указанием на то, что она обжалует решение Минюста России от 4 октября 2016 г. в суде, является неправомерным, не обеспечивает открытости и информированности всех заинтересованных лиц об оказании иностранными субъектами денежной и (или) иной материальной поддержки некоммерческой организации, принимающей участие в политической деятельности на территории Российской Федерации, а также нарушает часть 1 статьи 16 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации об обязательности вступивших в законную силу судебных актов.

Как разъяснено в названном выше постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 64, исходя из правовых оснований для ликвидации или запрета деятельности объединения граждан судам следует проверять причины, по которым объединение граждан не устранило выявленные нарушения законодательства. В частности, если такое объединение граждан предприняло все возможные действия для устранения названных нарушений, однако имели место объективные обстоятельства, препятствовавшие их устранению, и выявленные нарушения устранены до принятия судебного решения, суд с учетом указанных обстоятельств может принять решение об отказе в удовлетворении административного иска (пункт 30).

Надлежащим образом оценив собранные по административному делу доказательства по правилам статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Организация не только не предприняла все возможные действия для устранения выявленных нарушений, а, напротив, умышленно не исполняла законодательство Российской Федерации, не принимала мер к его соблюдению при отсутствии объективных для этого препятствий.

Довод апелляционной жалобы о том, что отсутствие маркировки не является грубым нарушением закона, поскольку это не создает реальную угрозу и не влечет причинение вреда интересам общества и правам граждан, несостоятелен.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» указано, что федеральный законодатель, устанавливая в абзаце втором пункта 7 статьи 32 Закона о некоммерческих организациях и в части 6 статьи 29 Закона об общественных объединениях обязанность некоммерческой организации (общественного объединения), намеревающейся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, до начала участия в политической деятельности подать в уполномоченный орган заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, 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.

Между тем Организация, систематически не соблюдая требования действующего законодательства и фактически скрывая информацию о выполнении функций иностранного агента, не обеспечивает публичность своей деятельности, препятствует должному общественному контролю за ней, нарушает права граждан на достоверную информацию о ее деятельности, тем самым допускает грубые нарушения законодательства Российской Федерации.

Ссылка административного ответчика в апелляционной жалобе на то, что в его адрес контролирующими органами не выносилось предупреждений (представлений) об устранении нарушений, не влияет на законность вынесенного решения. Исходя из части 1 статьи 44 Закона об общественных объединениях неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов являются самостоятельным основанием для ликвидации общественного объединения, что не требует предварительной процедуры предупреждения, которое может быть вынесено органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, в случае выявления допущенных общественным объединением нарушений.

Ошибочным является утверждение в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции вышел за пределы заявленных административным истцом требований, так как положил в основу решения о ликвидации Организации в том числе вывод об отсутствии у нее структурных

подразделений за рубежом, несмотря на то, что данное обстоятельство Генеральным прокурором Российской Федерации в административном иске не приводилось.

Указанный вопрос исследовался судом первой инстанции в рамках доводов административного ответчика о международном статусе Организации и невозможности применения к ней в связи с этим требований законодательства Российской Федерации о маркировке материалов, издаваемых и распространяемых некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

В постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П Конституционным Судом Российской Федерации выражена правовая позиция, согласно которой 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.

В соответствии с положениями Закона об общественных объединениях российские общественные объединения могут создавать свои организации, отделения или филиалы и представительства в иностранных государствах на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации и законодательства этих государств. Общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение – организация, отделение или филиал и представительство. Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация международных общественных объединений, международных союзов (ассоциаций) международных общественных объединений в Российской Федерации осуществляются в общем порядке, предусмотренном для общественных объединений названным законом и другими федеральными законами (часть 2 статьи 46, части 1, 2 статьи 47).

Порядок государственной регистрации международного общественного объединения установлен в статье 21 Закона об общественных объединениях. Решение о создании структурного подразделения принимается органом общественного объединения, к чьей компетенции в соответствии с уставом отнесены вопросы создания структурных подразделений общественного объединения. Все документы, касающиеся создания структурных подразделений российской общественной организации, представляются на государственную регистрацию. Документы, подтверждающие создание и деятельность структурного подразделения общественного объединения на территории иностранного государства, должны быть оформлены с учетом требований пункта 7 статьи 13¹ Закона о некоммерческих организациях для документов иностранных организаций.

Для государственной регистрации международного общественного объединения, образованного в Российской Федерации, в федеральный орган

государственной регистрации должны подаваться в том числе протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений. При этом изменения, вносимые в уставы общественных объединений, подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация общественных объединений, и приобретают юридическую силу со дня такой регистрации (пункт 7 части 6, часть 9 статьи 21 Закона об общественных объединениях).

Из материалов настоящего административного дела усматривается, что документы о создании структурных подразделений в иностранных государствах в Минюст России для последующего их представления на государственную регистрацию Организация не подавала.

Суд первой инстанции правильно указал в решении, что представленные административным ответчиком учредительные документы Ассоциации «Мемориал-Франция» и «Международного историко-просветительского, благотворительного и правозащитного общества «Мемориал» – отделения Чешская Республика» о создании иностранных некоммерческих организаций с одноименным названием на территории этих государств в соответствии с их законодательством не содержат доказательств, подтверждающих создание в иностранных государствах на основании Устава Мемориала хотя бы одного его структурного подразделения – организации, отделения или филиала и представительства, как это установлено статьей 47 Закона об общественных объединениях.

Таким образом, доказательств, подтверждающих наличие у Организации структурных подразделений в иностранных государствах, не имеется. Следовательно, Мемориал по своей организационно-правовой форме является российским общественным объединением – некоммерческой организацией, образованной и зарегистрированной на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, соблюдение которого является его обязанностью.

Наличие одного лишь свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации с наименованием «Международная общественная организация «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» в 2002 г. не опровергает приведенные обстоятельства и не освобождает административного ответчика от исполнения требований законодательства сопровождать издаваемые и распространяемые им материалы, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», указанием на то, что они изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

По смыслу части 4 статьи 13 Конституции Российской Федерации все общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Равенство общественных объединений перед законом проявляется в равенстве требований государства к уставам общественных объединений, к порядку их регистрации и прекращения их деятельности и означает равенство их прав в общественной деятельности.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 27 декабря 2016 г. № 64 указал, что несоответствие заявленной территориальной сфере объединения граждан является грубым нарушением закона (пункт 26).

Неисполнение Мемориалом требований действующего законодательства, касающихся порядка регистрации, положений Закона о некоммерческих организациях, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, нарушает конституционный принцип равенства общественных объединений, тем самым посягает на основы конституционного правопорядка.

С утверждением в апелляционной жалобе о том, что ликвидация Мемориала за отсутствие маркировки не согласуется с международными обязательствами Российской Федерации, поскольку нормы Закона о некоммерческих организациях, положенные в основу обжалуемого решения, противоречат международным договорам Российской Федерации, суд апелляционной инстанции согласиться не может.

Как уже отмечалось, положения Закона о некоммерческих организациях, которыми руководствовался суд первой инстанции, постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 10-П не признаны противоречащими Конституции Российской Федерации. Решения ряда комитетов ООН, в которых содержатся рекомендации Российской Федерации относительно внесенных Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ изменений в Закон о некоммерческих организациях в части регулирования деятельности организаций, выполняющих функции иностранного агента, федеральным законодателем не признаны нуждающимися в реализации.

Нельзя признать состоятельным утверждение в апелляционной жалобе о том, что ликвидация Мемориала является несоразмерной мерой реагирования, а суд первой инстанции не дал какой-либо оценки деятельности Организации и ее вкладу в жизнь российского общества.

Вывод суда первой инстанции о том, что требование Генерального прокурора Российской Федерации о применении крайней меры публично-правовой ответственности в виде ликвидации общественного объединения является обоснованным и соответствует принципу соразмерности допущенным нарушениям и вызванным ими последствиям, основан на всесторонней проверке представленных сторонами доказательств, исследованных и оцененных по правилам статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Принимая решение об удовлетворении административного иска, суд правильно исходил из характера и многочисленности допущенных Организацией нарушений и их последствий, неоднократности применения административного воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, которое не повлекло прекращения неправомерных действий административного ответчика и устранения их последствий, а также учел исчерпанность средств государственного реагирования.

При этом в обжалуемом решении нашла отражение ссылка Организации на получение ею различных наград в период с 2004 по 2016 г. и отмечено, что само по себе данное обстоятельство при игнорировании требований действующего законодательства Российской Федерации не свидетельствует о несоразмерности запрашиваемой меры публично-правовой ответственности общественного объединения допущенным нарушениям. Основания не согласиться с указанным выводом суда первой инстанции у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации отсутствуют.

Довод апелляционной жалобы о том, что судом первой инстанции было необоснованно отказано в удовлетворении ходатайств Организации о привлечении к участию в деле в качестве административных соответчиков или заинтересованных лиц Черкасова А.В., являющегося одним из учредителей Мемориала, а также Общественной организации «Пермское краевое отделение Международного историко-просветительского, благотворительного и правозащитного общества «Мемориал», «Международного историко-просветительского, благотворительного и правозащитного общества «Мемориал» – отделения Чешская Республика», Ассоциации «Мемориал-Франция», не влияет на законность вынесенного решения. Из протокола и аудиозаписи судебного заседания от 25 ноября 2021 г. следует, что указанные ходатайства обсуждались и были отклонены протокольным определением суда первой инстанции, как не основанные на требованиях Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Отказ в удовлетворении названных ходатайств не противоречит нормам действующего процессуального законодательства.

При рассмотрении и разрешении дела суд не допустил процессуальных нарушений, которые в силу статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации являются основанием для изменения или отмены его решения в апелляционном порядке.

Ссылка административного ответчика на судебную практику Верховного Суда Российской Федерации является несостоятельной, поскольку приведенные в апелляционной жалобе судебные акты основаны на иных фактических обстоятельствах, отличных от имевших место по настоящему административному делу.

Выводы суда о наличии оснований для ликвидации Организации подробно мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела, установленным в ходе его рассмотрения. Поводов считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии не имеется.

Таким образом, обжалуемое решение суда принято при соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права. Предусмотренных законом оснований для его отмены 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 28 декабря 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

О.Н. Нефедов