

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

01.11.2019 года Замоскворецкий районный суд г. Москвы в составе председательствующего судьи Н. В. Рубцовой при секретаре Л.З. Беруашвили

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело № 2а-981/2019 по административному иску некоммерческой организации «Фонд борьбы с коррупцией» к Минюсту России о признании распоряжения незаконным, обязанности исключить из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента,

УСТАНОВИЛ:

некоммерческая организация «Фонд борьбы с коррупцией» (далее — Фонд) обратилась в суд с административным иском к Министерству юстиции Российской Федерации (Минюсту России) о признании незаконным распоряжения от 09.10.2019 № 1282-р (далее — Распоряжение № 1282-р), которым Фонд включен в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также обязанности исключить Фонд из указанного реестра. В обоснование заявленных требований заявлено, что Фонд не получал финансирования из иностранного источника. Поступившими на банковский счет денежными средствами из иностранных источников не имел возможности распоряжаться, так как на счет наложен арест. О поступлении денежных средств на банковский счет стало известно из уведомления о включении Фонда в реестр, после этого денежные средства были возвращены. Оспариваемое решение препятствует осуществлению Фондом своей деятельности, нарушены положения ст. 10 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Представитель административного истца Гимади В.И. в судебном заседании заявленные требования поддержал.

Представитель административного ответчика Алексеевская Е.М. административный иск не признала, представила суду в порядке п. 2 ч. 2 ст. 135 КАС РФ письменные возражения относительно заявленных требований, в которых с доводами административного истца не согласилась, указала на то, что оспариваемое решение является законным и обоснованным, распоряжение деятельности Фонда препятствий не создает. Фонд имел возможность вернуть денежные средства иностранному источнику, но не сделал этого по зависящим от самого Фонда причинам.

Суд, выслушав объяснения представителей сторон, исследовав письменные доказательства по делу, приходит к следующему.



Как следует из материалов дела, в ходе текущего контроля деятельности Фонда Минюстом России установлено, что он участвует в политической деятельности в смысле п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон).

Так, Фонд участвует в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, а также в формировании общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований.

Данное обстоятельство не оспаривается представителем административного истца.

По мнению Минюста России, Фонд получил иностранное финансирование: 06.09.2019 и 17.09.2019 на расчетный счет Фонда перечислено соответственно 29 242 руб. 44 коп. и 109 262 руб. 97 коп.; денежные средства перечислены Roberto Fabio Monda Cardenas (Испания).

Кроме того, в мае 2019 года на счет директора Фонда Жданова И.Ю. перечислены денежные средства в размере около 3 тыс. руб. от иностранной организации Star-Doors.Com LLC (США).

Факт поступления денежных средств не оспаривается представителем административного истца, подтверждается справками Финмониторинга о поступлении денежных средств, представленной Минюсту России, и обозранными судом в судебном заседании.

Поскольку в нарушение подп. 9 п. 5 ст. 13¹, абз. 2 п. 7 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях Фонд не подал заявление о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, Распоряжением № 1282-р Фонд включен в указанный реестр. Уведомление об этом было направлено в адрес Фонда.

Абзацем 1 ст. 13 ГК РФ предусмотрено, что ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», основанием для принятия решения суда о признании ненормативного акта, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным являются одновременно как его несоответствие



закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

В соответствии с ч. 1 ст. 218 КАС РФ гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

При этом по смыслу взаимосвязанных положений абз. 1 ст. 13 ГК РФ, ч. 1 ст. 218 КАС РФ к решениям как ненормативным актам относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций.

Пунктом 6 ст. 2 Закона предусмотрено, что под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее — иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности



Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия.

Указанная деятельность осуществляется в следующих формах:

участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений;

участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий;

публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов;

распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике;

формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований;

вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность;

финансирование указанной деятельности.

К политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность.

Таким образом, для признания некоммерческой организации выполняющей функции иностранного агента необходимо одновременное наличие двух признаков: осуществление



124

политической деятельности и получение финансирования из иностранных источников в смысле п. 6 ст. 2 Закона. Такой вывод в полной мере соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 08.04.2014 № 10-П (далее — Постановление № 10-П).

В обоснование незаконности Распоряжения № 1282-р Фонд ссылается на то, что не принимал указанные денежные средства, не мог ими распорядиться. Ссылаясь на разъяснения, содержащиеся в Постановлении № 10-П, Фонд полагает, что это обстоятельство является существенным и исключает возможность признания Фонда некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Действительно, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 10-П указал на то, что соответствующие денежные средства и иное имущество должны быть не просто перечислены (направлены в адрес) некоммерческой организации, а приняты ею; если же она отказывается от их получения и возвращает иностранному источнику, тем более когда такие действия предпринимаются до начала участия в политической деятельности, объявление себя некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не требуется.

Однако следует учитывать, что согласие на совершение каких-либо юридически значимых действий (в том числе акцепт) может быть выражено и конклюдентными действиями, на что неоднократно указывал Верховный Суд Российской Федерации (в частности, в п. 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора», п. 46 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

В силу п. 2 ст. 438 ГК РФ молчание не является акцептом, если иное не вытекает из закона, соглашения сторон, обычая или из прежних деловых отношений сторон.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 10-П прямо указал, что некоммерческая организация, не желающая принимать денежные средства от иностранного источника, должна вернуть последнему эти денежные средства. Следовательно, несовершение некоммерческой организацией действий, направленных на возврат таких денежных средств, следует расценивать как их принятие (акцепт). Иное мнение противоречило бы п. 2 ст. 6 Закона о некоммерческих организациях (с учетом Постановления № 10-П), норма которого в данном случае является специальной по отношению к норме п. 2 ст. 438 ГК РФ и



подлежит применению в силу принципа «*lex specialis derogat generali*» («частный закон отменяет общий»).

По мнению суда, Фонд имел возможность возвратить иностранным источникам полученные от них денежные средства. Даже несмотря на то, что на денежные средства наложен арест в рамках производства по уголовному делу, у Фонда имелась возможность совершить определенные действия, направленные на возврат указанных денежных средств.

Часть 8 ст. 115 УПК РФ устанавливает, что лицо, на имущество которого наложен арест, вправе заявить мотивированное ходатайство об изменении ограничений, которым подвергнуто арестованное имущество, или об отмене ареста, наложенного на имущество. Однако Фонд таких ходатайств не заявлял и на наличие таких ходатайств не ссылается, т. е. по зависящим от него причинам не совершил действий, направленных на возврат денежных средств иностранным источникам.

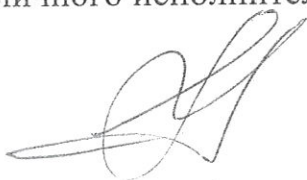
Более того, наличие у Фонда вышеуказанной возможности подтверждается и последующими действиями самого Фонда. Так, 21.10.2019 Фонд обратился в Минюст России с заявлением об исключении из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. При этом заявление мотивировано тем, что Фонд 15.10.2019 (т. е. уже после издания Распоряжения № 1282-р) перечислил иностранным источникам соответствующие суммы денежных средств с другого счета. В то же время Фонд не был лишен возможности совершить такое действие и до издания Распоряжения № 1282-р, но не совершил его.

Данные обстоятельства в совокупности свидетельствуют, что у Фонда имелась возможность вернуть иностранным источникам денежные средства. Вместе с тем Фонд не сделал этого ни до начала осуществления им политической деятельности, как это предусмотрено Постановлением № 10-П, ни даже после начала ее осуществления. Неиспользование Фондом имевшейся у него возможности по возврату иностранным источникам полученных от них денежных средств суд расценивает как их принятие.

Также необходимо принимать во внимание, что Жданов И. Ю., принимая соответствующие денежные средства от иностранной организации Star-Doors.Com LLC (США), действовал в качестве органа Фонда. Это подтверждается и назначением платежа.

В соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 53 ГК РФ юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительным документом.

Исходя из абз. 2 ст. 123¹⁹ ГК РФ, п. 2 ст. 30 Закона вопросы принятия денежных средств от иностранных источников относятся к компетенции единоличного исполнительного органа Фонда.



Кроме того, исходя из ст. 53² ГК РФ, ст. 4 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-I «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» Жданов И. Ю. как единоличный исполнительный орган Фонда является аффилированным лицом последнего.

В данном случае действия (бездействие) Жданова И. Ю. как аффилированного лица Фонда, выразившиеся в принятии денежных средств от иностранного источника в смысле п. 6 ст. 2 Закона, создают правовые последствия для Фонда — обязанность по подаче заявления о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (подп. 9 п. 5 ст. 13¹, абз. 2 п. 7 ст. 32 Закона).

Учитывая изложенное, доводы Фонда о том, что он не принимал денежные средства от иностранных источников и возвратил эти денежные средства, судом не принимаются.

Довод Фонда о том, что включение его в вышеназванный реестр препятствует осуществлению его деятельности, является несостоятельным, поскольку прямо противоречит правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении № 10-П.

Следовательно, Минюст России пришел к правильному выводу о том, что Фонд отвечает всем признакам некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента (п. 6 ст. 2 Закона).

Пунктом 10 ст. 13¹ Закона установлено, что сведения, содержащиеся в представляемых для государственной регистрации документах некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, составляют реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, ведение которого осуществляется уполномоченным органом. Таким органом является Минюст России (п. 1 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313, п. 2 Порядка ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, утвержденного Приказом Минюста России от 30.11.2012 № 223).

В силу абз. 2 п. 7 ст. 32 Закона некоммерческая организация, намеревающаяся после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, обязана до начала осуществления такой деятельности подать в уполномоченный орган заявление о включении ее в предусмотренный п. 10 ст. 13¹ Закона о некоммерческих организациях реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Данная обязанность Фондом исполнена не была.



Вместе с тем в случае выявления некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, уполномоченный орган включает такую некоммерческую организацию в указанный реестр (абз. 3 п. 7 ст. 32 Закона).

В связи с этим Минюст России Распоряжением № 1282-р обоснованно включил Фонд в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Судом установлено, что оспариваемое решение, оформленное Распоряжением № 1282-р, является законным, принято в соответствии с компетенцией Минюста России, установленной Законом и иными нормативными правовыми актами. При принятии оспариваемого решения Минюст России использовал свои полномочия в целях, предоставленных ему Законом и с учетом правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении № 10-П. Порядок принятия оспариваемого решения соблюден. Права и законные интересы Фонда оспариваемым решением не нарушены. Данные обстоятельства, как отметил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в абз. 2 п. 62 постановления от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», исключают возможность признания оспариваемого решения незаконным.

При таких обстоятельствах суд приходит к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных административным истцом требований.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 175—180, 227 КАС РФ, суд

РЕШИЛ:

Отказать Некоммерческой организации «Фонд борьбы с коррупцией» в удовлетворении требований к Минюсту России о признании распоряжения незаконным, обязании исключить из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

На решение может быть подана апелляционная жалоба в Московский городской суд через Замоскворецкий районный суд г. Москвы в течение месяца со дня принятия решения судом в окончательной форме.

