



**Генеральная прокуратура
Российской Федерации**

ул. Б. Дмитровка, 15а
Москва, Россия, ГСП-3, 125993

Судье Конституционного Суда
Российской Федерации

Князеву С.Д.

06.11.2013 № 8-01-2013

На № 1498 от 02.10.2013

Уважаемый Сергей Дмитриевич!

Ваше обращение в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав ряда некоммерческих организаций положениями ч.1 ст. 19.34 КоАП РФ во взаимосвязи с абзацами первым и вторым п.6 ст.2, абзацем вторым п.7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях, Закон об НКО) рассмотрено.

Федеральным законом от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» ст.2 Закона о некоммерческих организациях дополнена п.6, вводящим понятие «некоммерческой организации (далее - НКО), выполняющей функции иностранного агента».

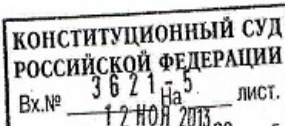
Из п.6 ст.2 Закона об НКО следует, что под НКО, выполняющей функции иностранного агента, понимается НКО, соответствующая трем условиям:

- 1) НКО является российской;
- 2) НКО получает денежные средства и иное имущество от иностранных источников;
- 3) НКО участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ.

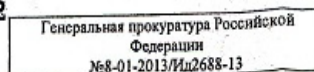
Таким образом, в действующем законодательстве выделены три четких признака, позволяющих относить некоммерческую организацию к НКО, выполняющей функции иностранного агента.

Полагаю, что каких-либо нарушений требований Конституции Российской Федерации о соразмерности, разумности и пропорциональности избранного термина не имеется.

Термин «агент» широко используется в действующем законодательстве, например, агент – сторона агентского договора (ст. 1005



АН № 376692



ГК РФ), финансовый агент (ст. 825 ГК РФ), налоговый агент (ст. 24 Налогового кодекса РФ), страховой агент (Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»), агент валютного контроля (Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»).

Таким образом, термин «агент» не может рассматриваться как отступление от положений ч.1 ст.21 Конституции Российской Федерации, гарантирующих охрану достоинства личности.

Полагаю, что выбор терминологии «НКО, выполняющая функции иностранного агента» либо «организация, получающая иностранное финансирование» относится к исключительной компетенции федерального законодателя. Учитывая, что одним из обязательных признаков НКО, выполняющих функции иностранного агента, является участие, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности на территории РФ, термин «НКО, выполняющая функции иностранного агента» представляется более точно отражающим специфику данной организации, чем термин «организация, получающая иностранное финансирование».

Нормативное содержание терминов «политическая акция», «формирование общественного мнения», «государственная политика», используемых в Законе об НКО, предусмотрено в ряде федеральных законов («О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «Об общественных объединениях», «О политических партиях» и др.) и иных нормативных правовых актах (например, указы Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике», «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации» и др.).

Оспариваемые заявителями положения, содержащие вышеназванные термины, отвечают требованиям формальной определенности, точности, ясности, не содержат двусмысленности правовых норм, в связи с чем проблем в их правоприменении не возникает.

Однако, учитывая то обстоятельство, что любое участие НКО в политической деятельности при условии ее финансирования из иностранных источников предполагает вмешательство во внутренние дела Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», направленный на совершенствование действующего законодательства в части регулирования отношений, связанных с деятельностью НКО, выполняющих функции иностранного агента. Указанным законопроектом предлагается из абзаца второго п.6 ст.2 Закона об НКО исключить слова «направленных на изменение проводимой ими государственной политики». Законодательные инициативы Генеральной прокуратуры Российской Федерации поддержаны Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Введя понятие НКО, выполняющей функции иностранного агента, федеральный законодатель установил дополнительные требования к их деятельности. В частности, одним из таких требований является обязанность зарегистрироваться в специальном реестре (ч.10 ст. 13.1, ч.7 ст. 32 Закона об НКО). Полагаю, что данное требование не может рассматриваться как «свидетельствование против себя», «признание того, что деятельность противоречит интересам государства и общества». Введение данного требования направлено на организацию должного контроля за работой НКО, осуществляющих политическую деятельность на территории РФ и финансируемых из иностранных источников.

Оспариваемое положение ч.7 ст.32 Закона об НКО не нарушает конституционные права на объединение, свободу деятельности общественных объединений, конституционные принципы идеологического многообразия и юридического равенства, поскольку не устанавливает запретов на создание НКО, выполняющих функции иностранных агентов, не предусматривает каких-либо ограничений в отношении видов деятельности, для осуществления которых они могут создаться, свободу выражения мнений. Учитывая особенности правового положения НКО, заключающиеся в получении финансирования из иностранных источников, а также участие в политической деятельности в целях изменения проводимой государственной политики, государство вправе устанавливать дополнительные требования к деятельности таких организаций, которые в данном случае направлены на учет таких организаций и более жесткий контроль за их деятельностью, включая контроль за финансовыми потоками. Полагаю, что такие требования могут рассматриваться как необходимые в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, что соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Необоснованной является позиция заявителя о том, что действующее законодательство позволяет во внесудебном порядке единоличным решением сотрудников органов юстиции либо прокуратуры признавать НКО лицом, выполняющим функции иностранного агента.

Органы юстиции либо органы прокуратуры вправе на основании выявленных ими нарушений, придя к выводу, что НКО относится к лицам, выполняющим функции иностранного агента, возбудить производство об административном правонарушении на основании ч.1 ст.19.34 КоАП РФ. Однако окончательная оценка правомерности принятого решения будет даваться судебными органами, поскольку в силу ст.23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.19.34 КоАП, рассматриваются судом. В ходе судебного заседания обоснованность выводов прокуратуры или органов юстиции об отнесении НКО к иностранным агентам получит надлежащую правовую оценку.

Относительно возможности привлечения к административной ответственности по ч.1 ст.19.34 КоАП РФ за деяния, имевшие место до вступления в силу оспариваемых положений, отмечаю следующее.

В силу ст. 6 Федерального закона от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» п.7 ст.32 Закона вступил в силу 21.11.2012.

Согласно ч.2 ст. 54 Конституции Российской Федерации юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Придание обратной силы закону - исключительный тип его действия во времени, использование которого относится к прерогативе законодателя; при этом либо в тексте закона содержится специальное указание о таком действии во времени, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма; законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений.

Указанное конституционное предписание конкретизировано в ст. 1.7 КоАП РФ, согласно которой закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

Из этого следует, что привлечение к административной ответственности по ч.1 ст.19.34 КоАП РФ за нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, совершенное до вступления в силу положения п.7 ст. 32 Закона об НКО, и выявленное после этой даты, не соответствует требованиям закона. Таким образом, административная ответственность применима за деяния, имевшие место только после вступления в силу оспариваемых законоположений.

Размер налагаемого на должностное лицо административного штрафа, установленный санкцией ч.1 ст. 19.34 КоАП РФ, согласуется с ч.1 ст. 3.5 КоАП РФ, которой предусмотрен повышенный размер административного штрафа за совершение ряда административных правонарушений. Поскольку КоАП РФ не устанавливает каких-либо критериев для введения повышенных размеров штрафа, рассматривать оспариваемую санкцию в качестве отступления от требований Конституции Российской Федерации вряд ли оправданно.

В то же время, как неоднократно отмечалось Конституционным Судом Российской Федерации, КоАП РФ предусматривает назначение наказания только с учетом минимального и максимального размера наказания, предусмотренного санкцией соответствующей статьи (ч.1 ст.4.1) и не позволяет правоприменителю снизить размер штрафа ниже минимально допустимого размера наказания. В таких условиях правоприменитель лишен

возможности наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.

Заместитель Генерального прокурора
Российской Федерации


С.Г. Кехлеров