

Министерство юстиции РФ включило Межрегиональную общественную организацию Правозащитный Центр «Мемориал» в «реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Правозащитный Центр «Мемориал» – самоуправляемая общественная организация, не являющаяся «агентом» какого-либо внешнего «принципала».

В Первый апелляционный суд общей юрисдикции
121357, г. Москва, ул. Верейская, 29с34
(через Московский городской суд
107996, г. Москва, Богородский вал, 8)

Дело № 3а-2667/2021
(номер, присвоенный судом первой инстанции)
Судья М.Ю. Казаков

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСТЕЦ: **Прокурор г. Москвы**
109992 г. Москва, пл. Крестьянская застава, 1

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ
ОТВЕТЧИК:** **Межрегиональная общественная организация
«Правозащитный центр "Мемориал"»**
127051 г. Москва, Малый Каретный переулок, 12
ИНН: 7707061466
ОГРН 1027739615860

ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ЛИЦА: **Черкасов Александр Владимирович**
Председатель Совета Межрегиональной
общественной организации «Правозащитный
центр "Мемориал"»

**Главное управление Министерства юстиции
Российской Федерации по городу Москве**
117218 г. Москва, ул. Кржижановского, 13к1

**Управление Роскомнадзора по Центральному
федеральному округу**
115201 г. Москва, Старокаширское шоссе, 2к10

СРОК ПОДАЧИ ЖАЛОБЫ: **11 февраля 2022 г.**

ГОСПОШЛИНА: **3000 рублей** (приложение № 2; на основании пп. 3, 9
ч. 1 ст. 333.19 Налогового кодекса Российской
Федерации)

АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ЖАЛОБА
на решение Московского городского суда от 29 декабря 2021 г. по делу
№ 3а-2667/2021

29 декабря 2021 г. Московский городской суд принял решение по административному делу № 3а-2667/2021, которым удовлетворил иски требования Прокурора г. Москвы о ликвидации Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр "Мемориал"» (*далее – Правозащитный центр «Мемориал», ПЦ «Мемориал», Мемориал*) и его структурных подразделений.

Правозащитный центр «Мемориал» – податель настоящей апелляционной жалобы – считает, что данное решение подлежит отмене, поскольку выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, суд неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела, а также нарушил и неправильно применил нормы материального и процессуального права.

Настоящая жалоба состоит из трех разделов. В *разделе I* описывается процессуальная история дела. В *разделе II* обосновывается, почему решение суда апелляционной инстанции должно быть отменено. *Раздел III* содержит требования, обращенные к Первому апелляционному суду общей юрисдикции.

I. ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ИСТОРИЯ ДЕЛА

ПЦ «Мемориал» был основан в 1993 г. и стал одной из первых правозащитных некоммерческих организаций (*далее также* – НКО) в современной России. Правозащитный центр выявляет и фиксирует факты нарушений прав человека, распространяет информацию о таких нарушениях, дает юридические консультации и оказывает юридическую помощь пострадавшим от нарушений прав человека на национальном и международном уровнях, готовит и публикует доклады, новости, обзоры и аналитические материалы о нарушениях прав человека (том 3 л.д. 1-17, том 3 л.д. 49-91; том 1 л.д. 20-34).

21 июля 2014 г. Министерство юстиции Российской Федерации (*далее также* – Минюст) внесло Правозащитный центр «Мемориал» в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента.

27 сентября 2016 г. ГУ Минюста по г. Москве вынесло организации представление, в котором указывалось, в частности, на нарушение требований п. 1 ст. 24 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (*далее* – Закон об НКО), а именно на отсутствие маркировки на материалах, издаваемых и (или) распространяемых организацией. Ведомство обязало организацию устранить нарушения до 7 ноября 2016 г. (том 1 л.д. 76-77).

1 ноября 2016 г. состоялось общее собрание членов ПЦ «Мемориал», на котором обсуждалось представление Минюста и было принято решение разместить на каждой странице официального сайта (memohrc.org) следующее сообщение (том 3 л.д. 38-41):

21 июля 2014 г. Министерство юстиции РФ включило Межрегиональную общественную организацию Правозащитный Центр «Мемориал» в «реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Правозащитный Центр «Мемориал» – самоуправляемая общественная организация, не являющаяся «агентом» какого-либо внешнего «принципала».

Мы считаем закон об НКО – «иностранных агентах» противоречащим Конституции РФ и нарушающим наше право на свободу объединения, в связи чем обжалуем решение о внесении нашей организации в данный «реестр» в Европейском Суде по правам человека.

7 ноября 2016 г. Мемориал сообщил ГУ Минюста по г. Москве о принятом решении и приложил скриншот официального сайта организации (memohrc.org) с соответствующей маркировкой (том 3 л.д. 42-45).

Со 2 по 30 ноября 2016 г. на основании распоряжения от 10 октября 2016 г. № 8467 ГУ Минюста по г. Москве провело плановую документарную проверку ПЦ «Мемориал».

По результатам проверки 30 ноября 2016 г. был составлен акт, в котором, в частности, было «установлено, что в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 24 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» Организация в своих публикациях размещает указание на то, что она является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента» (том 3 л.д. 25); а «материалы, издаваемые Организацией и распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", сопровождаются указанием на то, что эти материалы изданы и распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента» (том 3 л.д. 27).

В сентябре-декабре 2019 г. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор) составила в отношении Правозащитного центра «Мемориал» и Черкасова Александра Владимировича как председателя Совета организации восемь протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 19.34 КоАП РФ, за отсутствие маркировки на четырех интернет-ресурсах Мемориала.

Все дела об административных правонарушениях были рассмотрены Тверским районным судом г. Москвы. Постановления по всем указанным делам были обжалованы в Московский городской суд. ПЦ «Мемориал» и Черкасов А.В. были признаны виновными в совершении правонарушений. Они выплатили штрафы на общую сумму 1 600 000 рублей (том 1 л.д. 86-154).

1 июля 2020 г. ГУ Минюста по г. Москве вынесло ПЦ «Мемориал» предупреждение, согласно которому организация в нарушение п. 3.2 ст. 32 Закона об НКО с 2019 г. не размещала отчеты о деятельности на информационном портале <http://unro.minjust.ru>. Ведомство предоставило срок для исправления нарушения до 31 августа 2020 г. Организация не смогла исправить нарушение в срок, и 9 сентября 2020 г. ГУ Минюста по г. Москве вынесло в адрес организации повторное предупреждение, обязав ПЦ «Мемориал» устранить допущенное нарушение до 19 ноября 2020 г. (том 1 л.д. 82-85). Организация исправила нарушение, о чем сообщила в ГУ Минюста по г. Москве 13 ноября 2020 г. (том 3 л.д. 46).

1 марта 2021 г. вступил в силу Федеральный закон от 24 февраля 2021 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым были внесены поправки в ст. 19.34 КоАП РФ. Согласно этому закону,

[п]роизводство некоммерческой организацией, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, материалов или их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети "Интернет", либо направление этой организацией материалов в государственные органы, органы местного самоуправления, образовательные или иные организации без указания на то, что эти материалы произведены, распространены или направлены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения либо без таковой; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения либо без таковой.

8 марта 2021 г. В.А. Пономарев, руководитель программы «Центральная Азия» ПЦ «Мемориал» отправил в Министерство иностранных дел Российской Федерации обращение по поводу гражданина Туркменистана Розгелди Чолиева. Оно было отправлено от его имени с его личного электронного адреса, однако в письме была указана его аффилиация с Правозащитным центром «Мемориал» без соответствующей маркировки. На этом основании 25 июня 2021 г. и.о. прокурора Центрального административного округа г. Москвы вынес постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. 25 июня 2021 г. на ПЦ «Мемориал» был составлен протокол об административном правонарушении (том 4 л.д. 29-35), а 4 октября 2021 г. Тверской районный суд признал организацию виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 19.34 КоАП РФ и назначил ей штраф в размере 300 000 рублей. Постановление вступило в законную силу 21 декабря 2021 г. (судебные акты были приобщены к административному иску в судебном заседании по ходатайству Прокуратуры г. Москвы – том 4 л.д. 44-50; том 6 л.д. 10-19).

8 ноября 2021 г. прокурор г. Москвы направил в Московский городской суд административное исковое заявление с требованием о ликвидации Правозащитного центра «Мемориал» и его структурных подразделений.

28 декабря 2021 г. Московский городской суд вынес решение о ликвидации Правозащитного центра «Мемориал». Суд мотивировал решение тем, что организация неоднократно нарушала требования о маркировке материалов, создаваемых и (или) распространяемых некоммерческой организацией, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также не разместила вовремя отчеты об иностранном финансировании на сайте Минюста.

II. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТМЕНЫ РЕШЕНИЯ СУДА ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

Согласно ч. 1 и 2 ст. 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (*далее* – КАС РФ), принятие судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле; неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела; несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела; а также нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права являются основанием для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке.

Решение суда первой инстанции подлежит отмене по следующим основаниям:

1. Ликвидация ПЦ «Мемориал» за нарушение законодательства об иностранных агентах противоречит международным обязательствам Российской Федерации.
2. Вменяемые Мемориалу нарушения не составляют грубого нарушения закона.
3. Нарушения маркировки, вменяемые Правозащитному центру «Мемориал», нельзя считать неоднократными.
4. Ликвидация ПЦ «Мемориал» нарушает запрет на привлечение к ответственности дважды за одно и то же.

5. Ликвидация ПЦ «Мемориал» является несоразмерной мерой реагирования.
6. Суд принял решение о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

Далее приведенные доводы будут последовательно рассмотрены.

1. Ликвидация Мемориала за нарушение законодательства об иностранных агентах противоречит международным обязательствам Российской Федерации

Московский городской суд принял решение о ликвидации Мемориала, поскольку организация неоднократно нарушала положения Закона об НКО, регламентирующие деятельность некоммерческих организаций, включенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (*далее также* – законодательство об иностранных агентах).

Вместе с тем указанные нарушения законодательства не могут являться основанием для ликвидации Правозащитного центра «Мемориал», поскольку законодательство об иностранных агентах само по себе противоречит международно-правовым обязательствам Российской Федерации, а именно международным договорам Российской Федерации.

В настоящий момент уже пять комитетов ООН – органов, уполномоченных наблюдать за соблюдением того или иного международного договора и давать ему официальное толкование – указывали на то, что данное законодательство нарушает соответствующий международный договор Российской Федерации.

Так, Комитет против пыток ООН, уполномоченный наблюдать за соблюдением Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, в своих Заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу Российской Федерации (2012)¹, указывал, что

Комитет серьезно обеспокоен отношением государства-участника к деятельности физических лиц и организаций, ведущих мониторинг соблюдения прав человека в государстве-участнике и выпускающих доклады об этом. Речь, в частности, идет об утвержденной в 2012 году норме, согласно которой организации, получающие финансовую помощь от зарубежных источников, обязаны регистрироваться в качестве «иностранцев» и публично именоваться таковыми; этот термин имеет негативный оттенок и представляет угрозу для правозащитников, в том числе для организаций, получающих средства из Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток.

Комитет рекомендует государству-участнику:

- а) признать, что правозащитники подвергаются опасности и становятся мишенью за их правозащитную деятельность, которая играет в демократическом обществе важную роль; внести изменения в законодательство, требующее от получающих финансирование из-за рубежа правозащитных организаций регистрироваться в качестве «иностранцев»...

Комитет по правам человека ООН, уполномоченный наблюдать за соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах, в Заключительных

¹ Комитет против пыток ООН. Заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу Российской Федерации от 11 декабря 2012 г. CAT/C/RUS/CO/5.

замечаниях по седьмому периодическому докладу Российской Федерации (2015)² указывал, что

Комитет обеспокоен поправками, внесенными в 2012 году в Федеральный закон № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» и подтвержденными Конституционным Судом в апреле 2014 года, согласно которым некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа и занимающиеся «политической деятельностью», обязаны регистрироваться в качестве «иностранных агентов», и их негативным воздействием на свободу выражения мнений, свободу собраний и ассоциаций. Комитет с озабоченностью отмечает, что в законе дается весьма широкое определение термина «политическая деятельность», позволяющее властям регистрировать в качестве «иностранных агентов» неправительственные организации (НПО), занимающиеся разными видами общественной деятельности, включая НПО, работающие в областях прав человека и экологии, без необходимости их согласия или судебного решения. Комитет также обеспокоен сложностью процедуры изъятия организаций из реестра «иностранных агентов» и сожалеет о том, что внесение этих поправок привело к ограничениям операций НПО, к приостановлению деятельности или добровольному закрытию некоторых НПО.

Государству-участнику следует отменить или пересмотреть закон, требующий от некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа, регистрироваться в качестве «иностранных агентов», в целях его приведения в соответствие с обязательствами государства-участника по Пакту и принять во внимание мнение по этому вопросу, изложенное Европейской комиссией за демократию через право. По меньшей мере, ему следует: а) изъять из Закона термин «иностранный агент»; б) уточнить широкое определение термина «политическая деятельность»; с) отменить предоставленные Законом полномочия регистрировать некоммерческие организации без их согласия; и d) пересмотреть процедурные требования и санкции, применимые на основании этого закона, чтобы обеспечить их необходимый и пропорциональный характер.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин ООН, уполномоченный наблюдать за соблюдением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в Заключительных замечаниях по восьмому периодическому докладу Российской Федерации (2015)³ указывал, что

Комитет обеспокоен поправками, внесенными в 2012 году в Федеральный закон № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» и подтвержденными Конституционным судом в апреле 2014 года, согласно которым некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа и занимающиеся «политической деятельностью», обязаны регистрироваться в качестве «иностранных агентов», и негативным воздействием этих поправок на организации по правам женщин. Комитет выражает сожаление по поводу того, что внесенные поправки привели к ограничению деятельности НПО и приостановке или закрытию некоторых НПО, работающих в области защиты прав женщин.

Комитет призывает государство-участника пересмотреть законодательство, обязывающее некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа, регистрироваться в качестве «иностранных агентов», и создать условия для свободной деятельности женских ассоциаций и неправительственных организаций, работающих в области обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, и для мобилизации ими необходимых средств.

² Комитет по правам человека ООН. в Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. CCPR/C/RUS/CO/7.

³ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин ООН. Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации от 20 ноября 2015 г. CEDAW/C/RUS/CO/8.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН, уполномоченный наблюдать за соблюдением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в Заключительных замечаниях по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации (2017)⁴ указывал, что

[Комитет] также испытывает озабоченность в связи с продолжающейся квалификацией некоторых неправительственных организаций (НПО) в качестве иностранных агентов, что может оказывать негативное воздействие на их оперативную деятельность, а в некоторых случаях и приводит к их закрытию. Многие НПО поощряют и защищают права этнических или религиозных меньшинств и коренных народов. [...]

Комитет также рекомендует пересмотреть федеральные законы о некоммерческих организациях и о «нежелательных организациях» с целью обеспечить, чтобы НПО, и в том числе те, которые работают с этническими меньшинствами, коренными народами, негражданами и другими уязвимыми контингентами, подверженными дискриминации, были в состоянии безо всякого ненадлежащего вмешательства эффективно вести свою работу по поощрению и защите прав, содержащихся в Конвенции.

Комитет по правам ребенка ООН, уполномоченный наблюдать за выполнением Конвенции ООН о правах ребенка, в Заключительных замечаниях по объединенным четвертому и пятому периодическим докладам Российской Федерации (2014)⁵ указывал, что

Комитет выражает свою серьезную обеспокоенность в связи с тем, что Федеральный закон 2012 года о регулировании деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, который предусматривает, что организации, получающие финансовую помощь от зарубежных источников, обязаны регистрироваться в качестве «иностранцев» и публично именоваться таковыми. [...]

Комитет настоятельно призывает государство-участника отменить его Закон 2012 года, требующий от получающих финансирование из-за рубежа правозащитных организаций регистрироваться в качестве «иностранцев», [...] для обеспечения того, чтобы неправительственные организации, работающие в сфере прав человека и прав ребенка, могли действовать без какого-либо неправомерного давления.

Таким образом, положения законодательства, положенные в основу обжалуемого решения, противоречат как минимум пяти международным договорам Российской Федерации.

В силу ч. 2 ст. 15 КАС РФ, если при разрешении административного дела суд установит несоответствие подлежащего применению нормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, он принимает решение в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

В силу ч. 4 ст. 15 КАС РФ, 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

⁴ Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН. Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации от 20 сентября 2017 г. CERD/C/RUS/CO/23-24.

⁵ Комитет по правам ребенка ООН. Заключительные замечания по объединенным четвертому и пятому периодическим докладам Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. CRC/C/RUS/CO/4-5.

международного договора, при разрешении административного дела применяются правила международного договора.

Все перечисленные выше международные договоры Российской Федерации ратифицированы законами правопреемника Российской Федерации – Союза ССР. Следовательно, положения указанных международных договоров имеют приоритет перед положениями федерального закона.

Таким образом, в нарушение п. 2 ч. 3 ст. 310 КАС РФ суд применил не подлежащие применению положения Закона об НКО, регламентирующего деятельность некоммерческих организаций, внесенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. По этой причине решение суда должно быть отменено и в удовлетворении иска прокурора г. Москвы должно быть отказано.

2. Отсутствие маркировки и неразмещение отчетов в Интернете не составляют грубого нарушения закона

Московский городской суд пришел к выводу о том, что ПЦ «Мемориал» грубо нарушал закон, поскольку в 2019 г. на четырех интернет-ресурсах организации отсутствовало надлежащее указание на то, что эти материалы были созданы некоммерческой организацией, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также поскольку организация вовремя не разместила отчеты о деятельности на информационном портале <http://unro.minjust.ru>. Суд мотивировал это тем, что «характер [допущенных нарушений], продолжительность, последующая, после совершения нарушений, деятельность Организации приводит суд к убеждению, что допущенные административным ответчиком нарушения носят грубый характер» (с. 10 решения).

Далее будет показано, что вывод суда первой инстанции не соответствует обстоятельствам административного дела, а также основан на неправильном применении норм материального права.

Во-первых, отсутствие маркировки и несвоевременное вывешивание отчетов в Интернете не может квалифицироваться как грубое нарушение закона, поскольку не создает реальную угрозу и не влечет причинение серьезного вреда общественным интересам и правам граждан.

Во-вторых, Правозащитный центр «Мемориал» всегда действовал добросовестно и устранял указанные нарушения.

А. Вменяемые нарушения не создают реальную угрозу и не влекут причинение серьезного вреда

Суд первой инстанции указал на то, что «статус [некоммерческой организации, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента] 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, а также целями удовлетворения справедливых требований морали» (с. 12 решения).

На этом основании суд пришел к выводу о том, что Правозащитный центр «Мемориал» «в своей деятельности демонстрирует устойчивое пренебрежение к

требованиям Федерального закона "О некоммерческих организациях", не обеспечивает публичности своей деятельности, препятствует должному общественному контролю за ней, чем грубо нарушает права граждан, в том числе право на достоверную информацию о политической деятельности Организации, осуществляемой на территории России, в интересах иностранных источников» (с. 12 решения).

Согласно п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда 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» (*далее* – Постановление Пленума Верховного Суда № 64), грубым является нарушение, которое создает реальную угрозу или повлекло причинение вреда жизни, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку и безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, общества и государства.

Как отсутствие маркировки на четырех интернет-ресурсах Правозащитного центра «Мемориал» и одном письме в госорган, так и неразмещение отчетов на сайте Минюста не составляют грубое нарушение, поскольку являются сугубо формальными нарушениями требований законодательства, которые не причиняют вреда жизни и здоровью граждан или иным общественным интересам.

В постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П Конституционный Суд Российской Федерации (*далее* – Конституционный Суд) подчеркнул, что признание конкретных российских некоммерческих организаций выполняющими функции иностранного агента имеет своим предназначением их идентификацию в качестве специфического субъекта политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам.

Из постановления Конституционного Суда прямо следует, что требования, предъявляемые к некоммерческим организациям, включенным в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в том числе о маркировке материалов, направлено на обеспечение большей прозрачности (открытости) деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и не означает негативную законодательную оценку некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Идентификация некоммерческих организаций, включенных в реестр иностранных агентов, направлена лишь на обеспечение информированности всех заинтересованных лиц о наличии иностранного финансирования у таких организаций.

При этом, согласно постановлению Конституционного Суда, наличие иностранного финансирования, само по себе не может ставить под сомнение лояльность таких организаций по отношению к своему государству. Иное не только было бы несовместимо с конституционной необходимостью обеспечения взаимного доверия и уважения граждан (их объединений) и государства, но и противоречило бы ч. 1 ст. 21 Конституции Российской Федерации, возлагающей на государство обязанность охранять достоинство личности и не допускать его умаления.

В апелляционном определении от 22 мая 2018 г. № 78-АПГ18-8 Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда указала на то, что

неисполнение требований законодательства об иностранных агентах не составляет грубого нарушения закона, поскольку «не создает реальную угрозу общественному порядку и безопасности».

Аналогичным образом, отсутствие маркировки на материалах некоммерческой организации, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не было квалифицировано в качестве грубого нарушения Апелляционной коллегией Верховного Суда в апелляционном определении от 26 декабря 2019 г. № АПЛ19-547.

К такому же выводу пришел и Верховный суд Республики Марий Эл в решении от 6 июля 2020 г. по административному делу № 3а-57/2020, которым признал несоразмерной ликвидацию некоммерческой организации за нарушение, среди прочего, требований о маркировке⁶.

Из вышесказанного следует, что статус некоммерческой организации, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента, «не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам» (постановление Конституционного Суда от 8 апреля 2014 г. № 10-П). Поэтому вывод Московского городского суда о том, что применение законодательства об иностранных агентах обусловлено «интересами национальной безопасности, необходимостью предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья и общего благосостояния, а также целями удовлетворения справедливых требований морали» основан на неправильном толковании норм материального права.

Совершенные ПЦ «Мемориал» нарушения законодательства об иностранных агентах тем более не создают реальную угрозу и не влекут причинения вреда окружающей среде, общественному порядку и безопасности, жизни и здоровью граждан, собственности или законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, общества и государства, перечисленным в качестве объектов посягательств грубых нарушений закона в п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда от 27 декабря 2016 г. № 64.

Таким образом, отсутствие маркировки и неразмещение отчетов в Интернете не являются грубыми нарушениями закона.

В любом случае, даже с учетом допущенных нарушений, организация обеспечивает публичность своей деятельности и не нарушает прав граждан на достоверную информацию о ее политической деятельности.

Во-первых, Мемориал не действует в интересах иностранных источников. По смыслу п. 6 ст. 2 Закона об НКО, деятельность некоммерческой организации в интересах иностранного донора не является обязательным элементом понятия «иностраный агент». При этом, как подчеркивал Конституционный Суд в постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П, «наличие иностранного финансирования само по себе не может ставить под сомнение лояльность таких организаций по отношению к своему государству». ПЦ «Мемориал» руководствуется в своей деятельности не интересами «иностранных источников», а целями деятельности, закрепленными в уставе организации. Московский городской суд не указывал на

⁶ Решение было оставлено без изменения апелляционным определением Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 октября 2020 г. URL: https://4ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=560771&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 22.11.2021).

обратное, не идентифицировал какой-либо «иностраный источник», в интересах которого мог бы действовать ПЦ «Мемориал», и не привел какого-либо обоснования своему выводу о том, что Мемориал осуществляет свою деятельность в интересах «иностраных источников».

Во-вторых, ПЦ «Мемориал» в достаточной мере обеспечивает прозрачность своей деятельности.

Исходя из толкования законодательства об иностранных агентах, приведенного Конституционным Судом в постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П, обеспечение публичности деятельности некоммерческой организации, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, означает информирование общественности о наличии у такой организации иностранного финансирования.

Правозащитный центр «Мемориал» предоставляет в контролирующие органы отчетную и иную документацию о своем финансировании, предусмотренную законодательством Российской Федерации, в том числе законодательством об иностранных агентах. Кроме того, Мемориал публикует отчеты о своей деятельности в открытом доступе на своем сайте.

Правозащитный центр «Мемориал» за семь лет с момента включения в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, по мнению контролирующих органов, нарушил требования о маркировке четырех интернет-ресурсов и одного письма в госорган. При этом ПЦ «Мемориал» модерирует 16 сайтов и 13 страниц в социальных сетях (том 3 л.д. 91-106), а также постоянно направляет корреспонденцию в органы государственной власти, образовательные и иные организации.

Сведения о том, что ПЦ «Мемориал» был включен в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, опубликованы в открытом доступе на сайте Минюста России. Любой гражданин может зайти на страницу <<http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>> и удостовериться, что ПЦ «Мемориал» находится в реестре.

Мемориал никогда не скрывал того факта, что Минюст России включил организацию в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Наоборот, организация всегда публично освещала судебные процессы о привлечении ее к ответственности за отсутствие маркировки. ПЦ «Мемориал» и сейчас активно информирует общественность о том, что настоящее судебное разбирательство также касается нарушения требований законодательства об иностранных агентах. С учетом общественного резонанса, сложно представить, что в России остались граждане, которые знают о существовании Правозащитного центра «Мемориал» и не знают о том, что организация была включена в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента.

Соответственно, отсутствие маркировки на нескольких ресурсах до 2019 г. и несвоевременное размещение отчетов на сайте Минюста не препятствовали и тем более не препятствуют в настоящий момент обеспечению прозрачности деятельности ПЦ «Мемориал» в целом и осуществлению общественного контроля за организацией.

В-третьих, отсутствие маркировки на нескольких интернет-ресурсах организации и одном письме в госорган, равно как и несвоевременное размещение отчетов в Интернете не нарушают право граждан на достоверную информацию о деятельности Правозащитного центра «Мемориал».

Как следует из постановления Конституционного Суда от 8 апреля 2014 г. № 10-П, под достоверной информацией о деятельности организации, включенной в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента, следует понимать сведения о наличии иностранного финансирования у такой организации. Суд первой инстанции и административный истец не предлагали иного толкования содержания данного права. В частности, в решении суда первой инстанции отсутствует какое-либо указание на то, что Мемориал не сообщает или скрывает от граждан достоверную информацию о направлениях и содержании своей деятельности.

В постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П Конституционный Суд также указывает на то, что информация об иностранном финансировании не свидетельствует о негативной оценке деятельности НКО, включенной в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, или об исходящей от такой организации угрозе.

Конституционное право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом гарантирует каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (см., например, постановление Конституционного Суда от 13 января 2020 г. № 1-П).

Соответственно, чтобы нарушить право граждан на достоверную информацию о своей деятельности, Мемориал должен был бы распространять заведомо ложную информацию о том, что он не получает иностранного финансирования, и эта информация должна была бы непосредственно затрагивать права такого гражданина.

Как показано выше, информация об иностранном финансировании ПЦ «Мемориал» является общедоступной и широко известной. Мемориал размещает на своих ресурсах информацию о том, что он получает иностранное финансирование и никогда не распространял информацию о том, что организация не получает иностранного финансирования.

Даже если предположить, что какие-то граждане не смогли получить информацию о наличии у Правозащитного центра «Мемориал» иностранного финансирования, неполучение данных сведений непосредственно не затрагивает их права и интересы. Данный вывод подтверждается и тем, что суд первой инстанции не идентифицировал ни одного лица, чьи права непосредственно могли быть или были нарушены отсутствием маркировки на материалах Правозащитного центра «Мемориал».

Таким образом, решение суда первой инстанции подлежит отмене, поскольку вменяемые ПЦ «Мемориал» нарушения не могут считаться грубыми нарушениями закона.

В. Правозащитный центр «Мемориал» всегда действовал добросовестно и устранял указанные нарушения

Согласно абз. 4 п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда № 64, «к грубым следует относить нарушения, которые влекут невозможность их устранения законным способом. Например, невозможность принятия решения в порядке, установленном учредительными документами».

В решении Московского городского суда указано, что

[в] ходе судебного разбирательства установлено, что после вынесения в адрес Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр "Мемориал"» представления от 27 сентября 2016 год Главным управлением Министерства юстиции

Российской Федерации по Москве за нарушение требований пункта 1 статьи 24 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» – распространение материалов, доступных неограниченному кругу лиц без указания на то, что они распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, административным ответчиком 7 августа 2019 год, 17 сентября 2019 года, 26 сентября 2019 года и 12 ноября 2019 года совершены аналогичные нарушения требований названного Федерального закона.

Однако, как указал Правозащитный центр «Мемориал» в своих возражениях (том 2 л.д. 242-243), в ответ на вынесенное 27 сентября 2016 г. ГУ Минюста по г. Москве представление 1 ноября 2016 г. состоялось общее собрание членов ПЦ «Мемориал», на котором было принято решение разместить на каждой странице официального сайта (memohrc.org) следующее сообщение:

21 июля 2014 г. Министерство юстиции РФ включило Межрегиональную общественную организацию Правозащитный Центр «Мемориал» в «реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Правозащитный Центр «Мемориал» – самоуправляемая общественная организация, не являющаяся «агентом» какого-либо внешнего «принципала».

Мы считаем закон об НКО – «иностранных агентах» противоречащим Конституции РФ и нарушающим наше право на свободу объединения, в связи чем обжалуем решение о внесении нашей организации в данный «реестр» в Европейском Суде по правам человека».

7 ноября 2016 г. Мемориал сообщил ГУ Минюста по г. Москве о принятом решении и приложил скриншот официального сайта организации (memohrc.org) с соответствующей маркировкой (том 3 л.д. 42-45).

Со 2 по 30 ноября 2016 г. на основании распоряжения от 10 октября 2016 г. № 8467 ГУ Минюста по г. Москве провело плановую документарную проверку ПЦ «Мемориал».

По результатам проверки 30 ноября 2016 г. был составлен акт, в котором, в частности, было «установлено, что в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 24 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» Организация в своих публикациях размещает указание на то, что она является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента» (том 3 л.д. 25); а «материалы, издаваемые Организацией и распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", сопровождаются указанием на то, что эти материалы изданы и распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента» (том 3 л.д. 27).

При повышенном внимании контролирующих органов к Правозащитному центру «Мемориал» до 2019 г. замечаний по размещению маркировки в организацию не поступало. До сентября 2019 г. ни Минюст России, ни прокуратура, ни Роскомнадзор не требовали от некоммерческих организаций, включенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, маркировать страницы в социальных сетях.

Московский городской суд в своем решении не дал никакой оценки приобщенному к материалам дела и исследованному в судебном заседании вышеупомянутому акту проверки от 30 ноября 2016 г. Хотя в это время у ПЦ «Мемориал» уже были аккаунты во всех социальных сетях и в них не указывалось, что организация включена в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента,

Минюст России не нашел нарушения Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Это давало ПЦ «Мемориал» основания полагать, что маркировка социальных сетей некоммерческих организаций, включенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не является обязательной.

В сентябре 2019 г. из составленных в отношении него протоколов по делам об административных правонарушениях ПЦ «Мемориал» узнал, что отсутствие маркировки в социальных сетях также является нарушением закона. ПЦ «Мемориал» сразу же поставил маркировку во всех социальных сетях (доказательства этого факта были исследованы в судебном заседании и не оспаривались административным истцом).

Московский городской суд также указывает, что

[к]роме того, после вынесения Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Москве 1 июля 2020 года и повторно 9 сентября 2020 года предупреждения в адрес Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал» за нарушение требований пункта 3.2 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», выразившимся в неразмещении с 2019 года отчетов о деятельности на информационном портале <http://unro.minjust.ru>, административным ответчиком 8 марта 2021 года вновь совершено нарушение требований пункта 1 статьи 24 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Правозащитный центр «Мемориал» не может согласиться с этим тезисом, так как вышеуказанные предупреждения относились к не предоставлению в срок отчетности, т. е. правонарушению, предусмотренному п. 3.2. ст. 32 Закона об НКО. Данное нарушение было исправлено в установленный ведомством срок, о чем Мемориал сообщил в ГУ Минюст по г. Москве 13 ноября 2020 г. (том 3 л.д. 46). Этому не оспаривали в судебном заседании ни представители Прокурора г. Москвы, ни представители ГУ Минюста по г. Москве.

При этом повторным нарушением Московский городской суд по неясным причинам счел нарушение п. 1 ст. 24 Закона об НКО.

ПЦ «Мемориал» обращает также внимание, что поправки Кодексу об административных правонарушениях, нарушение которых вменялось административному ответчику 8 марта 2021 г., вступили в силу 1 марта 2021 г. и правоприменительная практика по ним не была доступна административному ответчику, поэтому Правозащитный центр «Мемориал» не мог предполагать, что любое письмо сотрудника организации с указанием места работы без соответствующей маркировки нарушает ч. 2 ст. 19.34 КоАП РФ.

Московский городской суд указал также, что

[и]сполнение постфактум требований Федерального закона «О некоммерческих организациях», после выявления допущенного нарушения контролирующими органами, не свидетельствует, как на то необоснованно ссылается сторона административного ответчика, о добросовестности Организации при осуществлении своей деятельности в качестве иностранного агента.

Административный истец также не согласен с этим тезисом. Ему вменяются отсутствие маркировки на одном сайте и трех социальных сетях. При этом, как было исследовано в судебном заседании, организация администрирует 16 сайтов и имеет 13 страниц в социальных сетях, на всех присутствует требуемая законом маркировка.

Как только организации указывалось на несоответствие ее интернет-ресурсов действующему законодательству, она тут же исправляла эти нарушения. Однако организация не могла предвидеть изменения в толковании закона правоприменителем. Как только эти изменения становились ей известны из представлений ГУ Министерства юстиции по г. Москве, либо из протоколов, составленных представителями Роскомнадзора, либо из постановлений Тверского районного суда, она тут же исполняла требования закона в его новом толковании.

После возбуждения дела об административном правонарушении об отсутствии маркировки в письме сотрудника ПЦ «Мемориал», 7 и 22 июля 2021 г. организация на своем Совете приняла новые рекомендации по маркировке для своих сотрудников. Согласно новым рекомендациям, сотрудники должны маркировать любую корреспонденцию, которую они направляют в госорганы, органы местного самоуправления, образовательные и иные организации в качестве сотрудников Мемориала (приложения №№ 3-5 к настоящей апелляционной жалобе).

Таким образом, согласно п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда № 64, все нарушения являются устранимыми и были организацией устранены, следовательно, на этом основании они не могут расцениваться как грубые.

3. Нарушения, вменяемые Правозащитному центру «Мемориал», нельзя считать неоднократными

Московский городской суд пришел к выводу о неоднократности нарушений, совершенных Правозащитным центром «Мемориал» (с. 10 решения). Суд учел «правонарушения, совершенные административным ответчиком за период, не превышающий трех лет, что соотносится с логикой разъяснений, содержащихся в пункте 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 64» (с. 10 решения).

Суд положил в основу решения девять постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных в отношении Правозащитного центра «Мемориал» и председателя Совета ПЦ «Мемориал» А.В. Черкасова (с. 6-8 решения). При этом восемь из них были процитированы административным б в административном исковом заявлении, а девятое, вступившее в силу 21 декабря 2021 г., было приобщено в судебном заседании.

Вывод суда о неоднократности нарушений основан на неверном применении норм материального права.

Во-первых, суд не вправе был одновременно учитывать постановления по делам об одних и тех же административных правонарушениях, вынесенных в отношении соответственно Правозащитного центра «Мемориал» как юридического лица и А.В. Черкасова как должностного лица.

В решении суда речь идет о четырех случаях отсутствия маркировки на информационных ресурсах Правозащитного центра «Мемориал», за которые привлечены к административной ответственности как организация, так и ее должностное лицо.

В соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо. Согласно абз. 1 п. 15 постановления Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5 в соответствии с ч. 3 ст. 2.1

КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (ст. 2.4 КоАП РФ), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц. Из приведенных норм следует, что привлечение к административной ответственности юридического лица и должностного лица наступает за одно и то же административное правонарушение.

Таким образом, для целей ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Закон об общественных объединениях) при определении количества нарушений учету подлежали только четыре из восьми процитированных в административном иске постановления об административных правонарушениях, где именно организация признана виновной в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 19.34 КоАП РФ.

Во-вторых, суд применил не подлежащий применению п. 28 постановления Пленума Верховного Суда от 27 декабря 2016 г. № 64.

Согласно указанному положению, организация считается систематически осуществляющей деятельность, противоречащую уставным целям, если она совершала такие действия не позднее трех лет, предшествующих обращению уполномоченного органа с административным иском о ликвидации. В данном случае трехлетний срок применяется при оценке того, совершила ли организация вменяемое ей правонарушение.

Однако ПЦ «Мемориал» не вменяется систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставным целям организации. В основу решения о ликвидации легли постановления по делам об административных правонарушениях, наложение которых регулируется специальным законом, КоАП РФ.

В-третьих, суд не применил подлежащие применению положения ч. 1 ст. 4.6 КоАП РФ и постановление Конституционного Суда от 21 марта 2013 г. № 6-П.

Согласно ч. 1 ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

На дату вынесения решения суда (29 декабря 2021 г.) по всем вмененным Правозащитному центру «Мемориал» правонарушениям, процитированным в административном иске, прошло более года с момента уплаты им назначенных штрафов. Соответственно, по всем вмененным правонарушениям, кроме одного, приобщенного в судебном заседании (постановление судьи Тверского районного суда г. Москвы от 4 октября 2021 г. по делу № 5-1297/21), Правозащитный центр «Мемориал» уже не считался привлеченным к административной ответственности на дату вынесения решения суда. Единственное административное правонарушение не образует неоднократности.

Московский городской суд посчитал положение ч. 1 ст. 4.6 КоАП РФ неприменимым, указав, что названный срок установлен КоАП РФ и относится к правоотношениям, урегулированным этим кодексом (с. 10 решения). Это толкование является ошибочным.

Положение ч. 1 ст. 4.6 КоАП РФ подлежит применению в судебном процессе о ликвидации общественного объединения в силу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом в постановлении от 21 марта 2013 г. № 6-П. В названном постановлении Конституционный Суд указал на обязательность применения пресекательного срока, по истечении которого предшествующий факт привлечения к уголовной или дисциплинарной ответственности не может быть использован в качестве основания для применения иных предусмотренных законом принудительных мер (таких как увольнение) к виновному лицу. Конституционный Суд отметил, что подобные меры во всяком случае не могут применяться после погашения или снятия судимости либо за пределами срока, по истечении которого дисциплинарное взыскание считается снятым. Аналогичным образом, в силу ч. 1 ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, не считается подвергнутым административному наказанию по истечении одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Соответственно, все постановления по делам об административных правонарушениях в отношении Правозащитного центра «Мемориал», со дня окончания исполнения которых прошло более одного года, не могли быть положены в основу судебного решения о ликвидации исходя из требований Конституции России с учетом ее истолкования Конституционным Судом.

По смыслу абз. 3 п. 6 мотивировочной части постановления Конституционного Суда от 21 марта 2013 г. № 6-П, предназначение пресекательного срока заключается в том, что если в течение такого срока после привлечения общественного объединения к административной ответственности компетентные органы и их должностные лица не предъявили иск о ликвидации общественного объединения, то следует исходить из того, что они не усматривают оснований для его ликвидации. В противном случае, если бы ч. 1 ст. 4.6 КоАП РФ не подлежала применению, то общественные объединения, когда-либо привлеченные к административной ответственности, находились бы под постоянной угрозой ликвидации спустя сколь угодно длительный срок после окончания исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Это ставило бы такие общественные объединения в ситуацию бесконечной неопределенности и составляло бы несоразмерное ограничение конституционного права каждого на объединение (ч. 1 ст. 30, ч. 3 ст. 55 Конституции).

Следовательно, прокурор г. Москвы не вправе был ссылаться, а суд не вправе был учитывать эти постановления по делам об административных правонарушениях при рассмотрении дела о ликвидации.

Таким образом, нарушения, вменяемые ПЦ «Мемориал», нельзя считать неоднократными для целей ч. 1 ст. 44 Закона об общественных объединениях.

4. Ликвидация ПЦ «Мемориал» нарушает запрет на привлечение к ответственности дважды за одно и то же

Московский городской суд указал на то, что ликвидация Мемориала является мерой публично-правовой ответственности, «направленной на предотвращение нарушений прав и законных интересов граждан, общественного порядка и безопасности, при осуществлении объединениями граждан своей деятельности» (с. 10 решения). На этом основании суд пришел к выводу, что «как таковая эта мера не сопряжена с повторным наказанием Организации за совершенные ею административные правонарушения, а, следовательно, ее применение не может свидетельствовать об отступлении от требования статьи 50 (часть 1) Конституции

Российской Федерации, по смыслу которой никто не должен дважды нести ответственность за одно и то же правонарушение» (с. 10 решения).

Раскрывая нормативное содержание ч. 1 ст. 50 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд последовательно указывает, что установленный ею запрет не ограничивается только уголовной ответственностью, а распространяется и на случаи привлечения лица за содеянное одновременно к

административной ответственности по КоАП РФ и к ответственности, хотя и предусмотренной отраслевыми федеральными законами, но по своей правовой природе являющейся публично-правовой (постановления от 4 февраля 2019 г. № 8-П, от 6 апреля 2021 г. № 10-П).

Как прямо указано в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда № 64 и подтверждается судом первой инстанции, ликвидация общественного объединения является одной из мер публично-правовой ответственности.

Административная ответственность по КоАП РФ и ликвидация общественного объединения как мера публично-правовой ответственности преследуют одну и ту же цель защиты общественных интересов и прав граждан. Так, согласно статье 1.2 КоАП РФ, задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Соответственно, вывод суда первой инстанции о том, что привлечение к административной ответственности и ликвидация общественного объединения как мера публично-правовой ответственности преследуют разные цели основан на неправильном истолковании закона.

В настоящем деле суд обосновал решение ликвидировать Правозащитный центр «Мемориал» фактами привлечения его к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.34 КоАП РФ. Постановления по этим делам об административных правонарушениях вступили в законную силу, ПЦ «Мемориал» подвергнут административному наказанию, назначенные штрафы уплачены Мемориалом в полном объеме. Постановления по этим делам касались отсутствия маркировки на четырех информационных ресурсах, а также на одном письме, направленном сотрудником Мемориала в государственный орган. Эти нарушения были устранены (см. выше, раздел П-2-В настоящей жалобы).

Следовательно, ликвидация Мемориала означает повторное привлечение к публично-правовой ответственности за одни и те же деяния, что нарушает ч. 1 ст. 50 Конституции Российской Федерации.

5. Ликвидация ПЦ «Мемориал» является несоизмеримой мерой реагирования

Оценивая соразмерность ликвидации Правозащитного центра «Мемориал», суд указал в решении (с. 13-14) на то, что

[д]оводы об осуществлении Организацией общественно полезной деятельности, о сотрудничестве с международными и государственными органами Российской

Федерации не опровергают вышеизложенных выводов суда и не препятствуют ликвидации Организации с учетом установленных судом фактических обстоятельств дела.

Совокупность допущенных Организацией неоднократных и грубых нарушений законодательства, длительный период времени, в течение которого Организацией они допускались, системный и умышленный характер этих нарушений, приводит суд к убеждению, что требуемая административным истцом мера ответственности в виде ликвидации Организации отвечает принципу соразмерности и является необходимой в демократическом обществе для защиты прав и законных интересов граждан, в том числе на доступ к достоверной информации о деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

При этом суд также учитывает, что государство, в лице соответствующих контролирующих органов, перед истребованием у суда такой меры ответственности как ликвидация, добросовестно приняло исчерпывающие меры по предупреждению и пресечению допускаемых Организацией нарушений требования Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Данный вывод не соответствует обстоятельствам настоящего административного дела, а также основан на неправильном применении норм материального права.

Согласно ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации закрепляет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Аналогичным образом, в постановлении Комитета из трех судей ЕСПЧ от 9 ноября 2021 г. «Владимирское областное общественное объединение беженцев и перемещенных лиц "Содействие" против России» (Vladimir Regional Public Association of Refugees and Displaced Persons 'Sodeystviye') (жалоба № 53097/08) Суд признал, что ликвидация организации из-за формальных нарушений, не имеющих отношения к сути деятельности организации, противоречит обязательствам государства по статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на свободу собраний и объединений).

Согласно п. 32 Постановления Пленума Верховного Суда № 64⁷,

[и]сходя из общеправовых принципов юридической ответственности (в том числе наличия вины) и установленных частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации оснований ограничения прав и свобод, соблюдение которых обязательно, неоднократное нарушение требований закона, даже при условии их доказанности, само по себе не является безусловным основанием для ликвидации или запрета деятельности объединения граждан. Указанные меры реагирования должны быть соразмерны допущенным нарушениям и вызванным ими последствиям.

⁷ Аналогичная позиция изложена Конституционным Судом в постановлении от 18 июля 2003 г. № 14-П; определениях от 8 июля 2021 г. № 1365-О, от 28 июня 2012 г. № 1246-О и от 20 ноября 2014 г. № 2737-О, а также Верховным Судом в п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

С учетом изложенного в каждом конкретном случае суд оценивает существенность допущенных объединением граждан нарушений и их последствий, а также возможность их устранения без ликвидации либо запрета деятельности объединения.

Данный подход подлежит применению при рассмотрении судом административного иска о ликвидации или запрете деятельности объединения граждан по другим основаниям.

Во-первых, суд первой инстанции неправомерно возложил бремя доказывания несоразмерности ликвидации Правозащитного центра «Мемориал» на саму организацию.

В п. 32 Постановления Пленума Верховного Суда № 64 указано, что в каждом случае суд должен оценивать соразмерность ликвидации допущенным нарушениям и вызванным ими последствиям. Однако суд первой инстанции не оценил, будет ли ликвидация соразмерной мерой реагирования, полностью возложив бремя доказывания несоразмерности такой меры на Правозащитный центр «Мемориал». Суд ограничился указанием на то, что негативные последствия ликвидации ПЦ «Мемориал», на которые указывала организация, «не опровергают» выводов суда о том, что Мемориал нарушил законодательство об иностранных агентах. Однако оценка соразмерности заключается не в опровержении допущенных нарушений, а в соотношении этих нарушений с теми последствиями, которые наступят вследствие ликвидации общественного объединения.

Во-вторых, суд первой инстанции не дал какой-либо оценки деятельности Правозащитного центра «Мемориал» и вкладу организации в жизнь российского общества, что является неотъемлемой частью анализа соразмерности ликвидации некоммерческой организации. Наоборот, суд счел «доводы об осуществлении Организацией общественно полезной деятельности, о сотрудничестве с международными и государственными органами Российской Федерации» не имеющими значения для принятия решения о ликвидации организации (с. 13-14 решения).

Более того, Московский городской суд отказал в допросе свидетелей, которые могли бы сообщить суду сведения о содержании и значимости для граждан России деятельности ПЦ «Мемориал», чья явка в судебное заседание была обеспечена административным ответчиком (том 6 л.д. 24-26).

Таким образом, суд первой инстанции фактически устранился от исследования вопроса соразмерности ликвидации ПЦ «Мемориал» тому вкладу, который эта организация внесла в развитие российского общества (см., среди прочего, том 2 л.д. 239-241).

В-третьих, ликвидация Правозащитного центра «Мемориал» не была необходима для защиты общественных интересов или прав граждан. Организация допустила формальные нарушения законодательства об иностранных агентах, которые не причинили какого-либо вреда (см. раздел II-2-А выше). В любом случае, в настоящий момент ПЦ «Мемориал» устранил все нарушения (см. раздел II-2-В). Поэтому утверждение суда первой инстанции о том, что «государство... добросовестно приняло исчерпывающие меры по предупреждению и пресечению допускаемых Организацией нарушений требования Федерального закона "О некоммерческих организациях"», не соответствует фактическим обстоятельствам дела.

Соответственно, Московский городской суд неправомерно возложил бремя доказывания несоразмерности ликвидации Правозащитного центра «Мемориал» на

саму организацию, не оценив при этом релевантных фактов о социальной значимости Мемориала при вынесении решения и не приняв во внимание, что ликвидация не была необходима для защиты общественных интересов и прав граждан.

6. Суд принял решение о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ, решение суда первой инстанции подлежит безусловной отмене в случае принятия судом решения о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

В соответствии с ч. 1 ст. 47 КАС РФ под заинтересованным лицом понимается лицо, права и обязанности которого могут быть затронуты при разрешении административного дела.

23 ноября 2021 г. в ходе судебного разбирательства в суде первой инстанции представители административного ответчика ходатайствовали о вступлении в дело в качестве заинтересованных лиц Ганнушкиной С.А. и Орлова О.П., учредителей Правозащитного центра «Мемориал», что подтверждается выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц (т. 1 л.д. 43).

В соответствии с п. 2 ст. 62 ГК РФ учредители (участники) юридического лица независимо от оснований, по которым принято решение о его ликвидации, в том числе в случае фактического прекращения деятельности юридического лица, обязаны совершить за счет имущества юридического лица действия по ликвидации юридического лица. При недостаточности имущества юридического лица учредители (участники) юридического лица обязаны совершить указанные действия солидарно за свой счет.

Таким образом, решение о ликвидации Правозащитного центра «Мемориал» напрямую определяет гражданские права и обязанности С.А. Ганнушкиной и О.П. Орлова, как соучредителей, поскольку они будут обязаны нести расходы, необходимые для ликвидации, в случае недостаточности имущества общества.

Отказ в удовлетворении этого ходатайства нарушил право заинтересованных лиц на эффективное участие в деле (включая возможность заявлять ходатайства и отводы, представлять свои возражения и доказательства, участвовать в прениях).

В связи с этим Правозащитный центр «Мемориал» полагает, что решение подлежит отмене на основании п. 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ.

III. ТРЕБОВАНИЯ, ОБРАЩЕННЫЕ К АПЕЛЛЯЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 295, 308-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

ПРОШУ:

решение Московского городского суда от 29 декабря 2021 г. по делу № За-2667/2021 отменить и вынести по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении административного искового заявления Прокурора г. Москвы о ликвидации Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр "Мемориал"» и его структурных подразделений.

**Представитель
Правозащитного центра «Мемориал»
(по доверенности)**

Морозова Н.Ю.

11 февраля 2022 г.

Приложения:

1. Доверенность на представителя (на 2 л.);
2. Подтверждение оплаты государственной пошлины (на 1 л.);
3. Выписка из протокола № 07/21 Заседания Совета ПЦ «Мемориал» от 7 июля 2021 г. (на 2 л.);
4. Выписка из протокола № 08/21 Заседания Совета ПЦ «Мемориал» от 22 июля 2021 г. (на 2 л.);
5. Инструкция по маркировке (на 6 л.);
6. Копии апелляционной жалобы и приложений к ней для административного ответчика и заинтересованных лиц.