

Проект

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№

г. Москва

« » 2016 г.

О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также запретом деятельности общественного или религиозного объединения, не являющихся юридическими лицами

В связи с вопросами, возникающими у судов при рассмотрении дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также запретом деятельности общественного или религиозного объединения, не являющихся юридическими лицами, признанием организации прекратившей свою деятельность и исключением из государственного реестра юридических лиц Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, статьями 2 и 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», **постановляет** дать судам следующие разъяснения:

1. Право каждого на объединение, свобода деятельности общественных объединений гарантируются Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями международных договоров Российской Федерации, включая Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами. Данные права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом (часть 4 статьи 15, часть 1 статьи 30 часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации устанавливает обязанность граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и иные законы (часть 2 статьи 15).

Нарушение некоммерческими организациями и иными общественными и религиозными объединениями, не являющимися юридическими лицами (далее – объединение граждан), Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов, включая требования Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон о противодействии экстремистской деятельности) и Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Закон о противодействии терроризму) может повлечь применение мер публично-правовой ответственности в виде приостановления деятельности объединения граждан, его ликвидации либо запрета деятельности по заявлению уполномоченного органа или должностного лица в порядке административного судопроизводства (часть 1 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ, Кодекс), статья 7 Закона о противодействии экстремистской деятельности, пункт 2 статьи 24 Закона о противодействии терроризму, часть 3 статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), статья 29 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Закон об общественных объединениях), статья 14 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» (далее – Закон о свободе совести), статья 18 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях), статья 4, пункт 3 статьи 41 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Закон о политических партиях).

При рассмотрении названных выше категорий дел осуществляется судебный контроль за законностью и обоснованностью реализации уполномоченным органом и должностными лицами отдельных властных требований к объединениям граждан (пункт 1 части 3 статьи 1 КАС РФ).

В силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункта 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод при осуществлении судебного контроля следует исходить из того, что любое ограничение прав и свобод граждан и их объединений должно быть основано на федеральном законе, преследовать социально-значимую цель (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечение обороны страны, безопасности государства и общественного порядка), являться необходимым в демократическом обществе (соответствующим и достаточным, пропорциональным преследуемой социально-значимой цели).

2. В случаях, когда ликвидация организации обусловлена объективной невозможностью продолжения ее деятельности по основаниям, не связанным с нарушением закона, и осуществляется по заявлению учредителей,

уполномоченных органов организации или иных лиц, не наделенных государственными властными или иными публичными полномочиями, такие дела разрешаются по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Например, ликвидация фонда по заявлению его учредителя в связи с недостаточностью имущества для осуществления его целей, когда вероятность получения необходимого имущества нереальна (пункт 2 статьи 18 Закона о некоммерческих организациях, статьи 61, 123²⁰ ГК РФ).

За исключением случаев, предусмотренных законом, дела о ликвидации государственной корпорации, государственной компании, а также некоммерческой организации, объединяющей коммерческие организации и (или) индивидуальных предпринимателей, некоммерческой организации, имеющей статус саморегулируемой организации в соответствии с федеральным законом и объединяющей субъектов предпринимательской деятельности, по основаниям, предусмотренным статьей 61 ГК РФ, рассматриваются арбитражными судами по правилам, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. При этом разъяснения, содержащиеся в настоящем постановлении, к таким делам не применяются.

3. Дела по административным исковым заявлениям о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного или религиозного объединения, не являющимся юридическим лицом (далее – дела о приостановлении деятельности, ликвидации или запрете деятельности) рассматриваются судами общей юрисдикции и Верховным Судом Российской Федерации в порядке главы 27 Кодекса с учетом правил подсудности, установленных пунктом 5 статьи 20, пунктом 5 статьи 21 КАС РФ (пункт 1 части 3 статьи 1, частью 2 статьи 262 КАС РФ).

Не связанные с государственной тайной дела о запрете деятельности созданных за рубежом неправительственных организаций (объединений), а также созданных на территории Российской Федерации объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, по основаниям предусмотренным законодательством о противодействии экстремистской и террористической деятельности подлежат рассмотрению районным судом (часть 5 статьи 14 Закона об общественных объединениях).

Территориальная подсудность дел о запрете деятельности неправительственных организаций (объединений), а также созданных на территории Российской Федерации объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, определяется по месту выявления осуществления террористической или экстремистской деятельности (часть 4 статьи 2, статьи 19, 20, 21 КАС РФ, статья 13 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

Дела о признании некоммерческой, в том числе религиозной организации, прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица, и исключении сведений о ней из Единого государственного реестра юридических лиц подлежат рассмотрению районными судами по общим правилам административного судопроизводства (статья 19, раздел III КАС РФ).

4. Подсудность дела о приостановлении деятельности, ликвидации или запрете деятельности определяется в зависимости от территории, на которой осуществляется деятельность соответствующего объединения граждан (статья 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», пункты 1 и 2 статьи 39, пункт 1 и 3 статьи 41, пункт 4 статьи 42 Закона о политических партиях, статьи 17, 19, 20 и 21 КАС РФ).

5. Согласно части 1 статьи 262 КАС РФ право органов и должностных лиц на подачу административного искового заявления о приостановлении деятельности или ликвидации должно быть предусмотрено федеральным законом.

Так, с требованием о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России).

Административное исковое заявление о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения подается прокурором субъекта Российской Федерации или территориальным органом Минюста России (статья 44 Закона об общественных объединениях).

6. В отношении религиозной организации соответствующее административное исковое заявление подается Минюстом России или его территориальным органом (далее также – уполномоченный орган), либо прокурором.

Если религиозное объединение действует без образования юридического лица, в том числе, когда руководитель религиозной группы не подал письменное уведомление о начале деятельности религиозной группы в орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации, то с административным исковым заявлением о запрете деятельности такого религиозного объединения в суд вправе обратиться прокурор.

Административное исковое заявление в отношении религиозной группы может быть подано прокурором района, а в отношении религиозной организации прокурором субъекта Российской Федерации либо вышестоящим прокурором.

Следует учитывать, что уполномоченный орган не наделен правом на обращение с административным иском о запрете деятельности религиозной группы.

Орган местного самоуправления, определяемый уставом муниципального образования, также наделен правом обратиться в суд с административным иском о ликвидации или запрете деятельности религиозной организации или религиозной группы соответственно (статья 17¹, часть 3 статьи 34, часть 2 статьи 43, статья 44 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)

7. Исходя из пунктов 2 и 3 статьи 39, пункта 4 статьи 41, пункта 4 статьи 42 Закона о политических партиях с административным иском о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии вправе обратиться Минюст России.

С административным исковым заявлением о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения или иного структурного подразделения политической партии вправе обратиться соответствующие территориальные органы Минюста России.

Административным ответчиком по таким делам являются политическая партия, региональное отделение политической партии, иное структурное подразделение политической партии соответственно.

В случае, если первичное или местное отделение политической партии не является юридическим лицом, в качестве административного ответчика по делу выступает соответствующее региональное отделение политической партии и административный иск подается в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа (подпункт «г» пункта 1 статьи 26, пункт 4 статьи 39 Закона о политических партиях, статьи 20 КАС РФ).

8. С административным исковым заявлением о ликвидации либо запрете деятельности объединения граждан в связи с осуществлением таким объединением экстремистской или террористической деятельности вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации либо подчиненный ему прокурор (статья 24 Закона о противодействии терроризму).

Правом обратиться в суд с требованием о ликвидации общественного или религиозного объединения, иной организации либо о запрете деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом по основаниям, предусмотренным законом о противодействии экстремизму, наряду с прокурором наделен также Минюст России и его территориальные органы (статья 9 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

9. В случаях, предусмотренных законом, с административным исковым заявлением о ликвидации некоммерческой организации вправе обратиться

другие организации, наделенные государственными властными и иными публичными полномочиями.

Например, Банк России вправе предъявить в суд требование о ликвидации потребительского кооператива (статья 6 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», статья 14 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах», пункт 3 статьи 31 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», пункт 9 части 3 статьи 5 Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»).

10. С учетом правил подсудности административное исковое заявление о приостановлении деятельности или ликвидации объединения граждан может быть подписано прокурором, должностным лицом или руководителем соответствующего федерального уполномоченного органа либо руководителем его территориального органа.

Исходя из того, что уполномоченные органы могут участвовать в административном судопроизводстве через представителя, указанное административное исковое заявление может быть подписано таким представителем (часть 8 статьи 54, статья 55, пункт 1 части 2 статьи 56, часть 4 статьи 262 КАС РФ, статья 44 Закона об общественных объединениях, статья 39, часть 4 статьи 41, часть 4 статьи 42 Закона о политических партиях).

11. Следует иметь в виду, что уполномоченный орган вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения после вынесения одного предупреждения в случае нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а в случаях осуществления деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии - двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не оспариваются в суде или не признаны судом не основанными на законе.

Административное исковое заявление федерального уполномоченного органа или его территориального органа о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения также не может быть подано в суд до истечения срока устранения нарушений, указанных в таких предупреждениях (подпункт «в» пункта 1 статьи 38, пункты 1 и 3 статьи 39 Закона о политических партиях).

Если административное исковое заявление и приложенные к нему документы не содержат сведений о вынесении в адрес политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения предупреждений об устранении нарушений, судья на основании пункта 8 части 2 статьи 125, части 1 статьи 130, пункта 2 части 3 статьи 262 КАС РФ

выносит определение об оставлении такого административного искового заявления без движения.

В случае, когда из представленных документов усматривается, что административное исковое заявление о приостановлении деятельности или ликвидации подано в период оспаривания предупреждения в судебном порядке, или не истек срок, установленный для устранения названных в предупреждении нарушений, либо не выполнены указания, содержащиеся в определении судьи об оставлении административного искового заявления без движения, такое заявление органа государственной власти подлежит возвращению (пункт 4 части 1 статьи 129, пункт 2 части 3 статьи 262 КАС РФ).

12. Наличие вступившего в законную силу решения Верховного Суда Российской Федерации по делу о приостановлении деятельности политической партии, ее региональных отделений или иных структурных подразделений является основанием для отказа в принятии административного иска уполномоченного органа о приостановлении деятельности регионального отделения или иного структурного подразделения этой же политической партии (пункт 4 части 1 статьи 128 КАС РФ).

13. При рассмотрении дел о ликвидации объединения граждан следует иметь в виду, что предупреждение (представление) уполномоченного органа об устраниении нарушений закона, а также его решение о приостановлении деятельности объединения граждан может быть оспорено в судебном порядке.

В этой связи, при наличии сведений о нахождении в производстве этого либо другого суда административного искового заявления об оспаривании указанных предупреждения (представления) или решения суд возвращает административное исковое заявление о приостановлении деятельности или ликвидации (часть 4 статьи 2, пункт 4 части 1 статьи 129, пункт 2 части 3 статьи 262 КАС РФ, абзац третий статьи 42 Закона об общественных объединениях).

14. С учетом того, что ликвидация организации является мерой публично-правовой ответственности за нарушение закона, обращение учредителя такой организации с заявлением о ее ликвидации в орган, наделенный правом принимать решение о государственной регистрации, не препятствует принятию судом административного искового заявления уполномоченного органа или прокурора о принудительной ликвидации (статья 127 КАС РФ).

В данном случае суд в порядке административного судопроизводства должен проверить наличие или отсутствие оснований для ликвидации организации, на которые ссылается уполномоченный орган или прокурор.

15. Суд по ходатайству административного истца при подготовке дела к судебному разбирательству разрешает вопрос о применении мер

предварительной защиты по административному иску о приостановлении, ликвидации или запрете деятельности (пункт 8 части 3 статьи 135 Кодекса).

При этом следует учитывать, что закон предусматривает исчерпывающий перечень мер предварительной защиты по данным административным искам (часть 2 статьи 263 КАС РФ).

Обратить внимание, что применение мер предварительной защиты должно быть соразмерно предъявляемым административным исковым требованиям, а также учитывать правовые последствия применения такой меры.

В частности, приостановление деятельности объединения граждан влечет запрет на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и иных массовых акций или публичных мероприятий, принятие участия в выборах, использование банковских вкладов (статья 43 Закона об общественных объединениях, статья 40 Закона о политических партиях, статья 10 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

Однако такая мера предварительной защиты не может быть применена, если органом заявлено требование о приостановлении деятельности, поскольку иное означало бы фактическое удовлетворение административного иска до принятия судебного решения.

В связи с этим суд не лишен возможности запретить объединению граждан совершать одно или несколько названных выше действий (пункт 4 части 2 статьи 263 КАС РФ).

При принятии меры предварительной защиты в виде приостановления деятельности соответствующего объединения граждан или при запрете совершения им конкретных действий суд не вправе распространить такие меры на расчеты объединения граждан по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных их действиями, уплате налогов, сборов и штрафов (статья 43 Закона об общественных объединениях).

Арест на имущество налагается судом для обеспечения административного иска о ликвидации, в том числе в целях обеспечения сохранности имущества, подлежащего обращению в собственность Российской Федерации по делам, связанным с признанием объединения граждан экстремистским.

Определение о применении мер предварительной защиты исполняется по правилам главы 7 Кодекса.

16. О времени и месте рассмотрения административного дела о приостановлении деятельности, ликвидации или запрете деятельности извещаются административный истец и руководящий орган, руководитель или представитель административного ответчика.

Если место нахождения названных руководящего органа, руководителя или представителя неизвестно, на основании определения суда извещение о

времени и месте рассмотрения данного дела в срок не позднее десяти дней до дня судебного заседания размещается на официальном сайте Минюста, его территориального органа.

При определении Правительством Российской Федерации официального периодического издания данное извещение также публикуется в этом печатном издании (часть 1 статьи 133 Кодекса, часть 3 статьи 263 КАС РФ).

Место нахождения названных выше лиц считается неизвестным в частности, если его руководящий орган, руководитель, представитель отсутствуют по адресу, указанному в едином государственном реестре юридических лиц, либо адрес не указан в уведомлении о начале деятельности религиозной группы или такое уведомление не подано, а также в случаях, когда копия административного искового заявления, направленная объединению граждан административным истцом, возвращена по истечении срока хранения или в связи с выбытием адресата.

Указанные лица считаются уведомленными о времени и месте рассмотрения административного дела со дня размещения указанной информации на сайте уполномоченного органа либо со дня ее публикации в официальном периодическом издании.

Размещение извещения о месте и времени рассмотрения дела указанными способами не отменяет обязанности суда по направлению судебного извещения по последнему известному суду месту нахождения объединения граждан, а также копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые считаются доставленными административному ответчику применительно к статье 165¹ ГК РФ (часть 4 статьи 2, статья 102, часть 3 статьи 135 КАС РФ).

Следует иметь в виду, что обязанность по доказыванию исполнения определения суда о размещении извещения на сайте уполномоченного органа возлагается на данный орган, который должен представить сведения о размещении указанной информации (например, распечатка с сайта) (части 1 и 2 статьи 16 КАС РФ).

17. В случае, если при разрешении административного дела о ликвидации или запрете деятельности объединения граждан будет установлено, что предупреждение (представление) об устранении нарушений закона оспорено объединением граждан, и решение по данному вопросу не принято, суд оставляет административное исковое заявление без рассмотрения, поскольку у административного истца не возникло право на подачу административного иска (часть 4 статьи 2, пункт 3 части 1 статьи 196 КАС РФ).

18. При наличии оснований, предусмотренных в части 7 статьи 150, статьи 291 КАС РФ административное дело о приостановлении деятельности или ликвидации объединения граждан может быть рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства. При этом решение по такому делу должно соответствовать требованиям статьи 264 Кодекса.

19. Следует учитывать, что решение о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения может быть принято только судом по основаниям, указанным в статье 39 Закона о политической партии.

Решение о приостановлении деятельности иных объединений граждан может быть принято соответствующим уполномоченным органом или прокурором.

20. Ликвидация участвующей в избирательной кампании политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов и до дня официального опубликования результатов указанных выборов возможна только в случае осуществления ими экстремистской деятельности.

Если будет установлено, что решение суда может повлиять на ход избирательной кампании, суд привлекает к участию в деле в качестве заинтересованного лица соответствующую избирательную комиссию (пункт 1 статьи 9, пункт 2 статьи 37, пункт 6 статьи 41, пункт 5 статьи 42 Закона о политических партиях, статья 47 КАС РФ, пункт 4 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

21. При рассмотрении дела о ликвидации или запрете деятельности объединения граждан суд оценивает обоснованность предупреждения (представления) об устранении нарушений закона, а также решения уполномоченного органа о приостановлении деятельности, если они не были ранее оспорены административным ответчиком в судебном порядке.

Вступившее в законную силу решение суда по административному делу о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, а также решение суда, которым признано обоснованным предупреждение (представление) об устранении нарушений закона либо решение уполномоченного органа о приостановлении деятельности имеет преюдициальное значение для суда, рассматривающего административное дело о ликвидации или запрете деятельности объединения граждан.

Установленные такими судебными решениями обстоятельства не нуждаются в доказывании (часть 2 статьи 64 КАС РФ).

22. Предупреждение (представление) о нарушении закона, вынесенное уполномоченным органом или прокурором, направляется административному ответчику по адресу, указанному в едином государственном реестре юридических лиц, включая адрес электронной почты.

Предупреждение (представление) о нарушении закона, вынесенное прокурором, направляется общественному или религиозному объединению, не

являющемуся юридическим лицом, по адресам, указанным в уведомлении о начале деятельности такого объединения, либо при невыполнении или отсутствии обязанности уведомить о начале деятельности - по месту нахождения (пребывания) ее руководителя.

Указанные предупреждения (представления) считаются доставленными объединению граждан, когда по обстоятельствам, зависящим от него, предупреждение (представление) не было ему вручено или объединение не ознакомилось с предупреждением (представлением) (пункт 1 статьи 165¹ ГК РФ, подпункт «в», «в.1» пункта 1 статьи 5, подпункт «и» пункта 7 статьи 7¹ Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о государственной регистрации юридических лиц), пункт 2 статьи 7 Закона о свободе совести).

23. При проверке обоснованности предупреждения (представления) об устраниении нарушений закона и (или) решения о приостановлении деятельности, вынесенных уполномоченным органом или прокурором в адрес объединения граждан, которые не были оспорены в судебном порядке, помимо оснований их вынесения необходимо принимать во внимание установленные уполномоченным органом сроки для устраниния таких нарушений.

Такой срок должен соответствовать разумно определенной возможности административного ответчика выполнить требования предупреждения (представления) и не может быть менее сроков, установленных законом.

В частности, указанный в вынесенном в адрес религиозного объединения, регионального отделения политической партии или иного структурного подразделения политической партии либо другого общественного объединения или некоммерческой организации предупреждении (представлении) срок не может быть менее одного месяца, в адрес политической партии – не менее двух месяцев, в случае вынесения предупреждении об устраниении нарушений законодательства о противодействии экстремизму – не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения (подпункт 5 пункта 5 статьи 32 Закона о некоммерческих организациях, пункт 5 статьи 38, статья 42 Закона об общественных объединениях, пункт 4 статьи 25 Закона о свободе совести, пункты 1, 2 статьи 39 Закона о политических партиях, часть 1 статьи 7 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

24. Судом проверяется тождественность оснований для приостановления деятельности, указанных в решении уполномоченного органа, и обстоятельств, названных в предупреждении (представлении) об устраниении нарушений закона. Объединение граждан не может быть ликвидировано в связи с неустраниением нарушений закона в срок, указанный в решении уполномоченного органа о приостановлении, если основаниями для

приостановления деятельности послужили нарушения, на которые уполномоченный орган в предупреждении не ссылался или которые возникли после вынесения предупреждения (представления).

Следует учитывать, что при осуществлении контроля за реализацией властных требований уполномоченного органа суд не вправе самостоятельно изменять правовые основания административного искового заявления, например, определять нарушения как грубые и (или) неоднократные, если уполномоченный орган их таковыми не расценивал (часть 1 статьи 46 КАС РФ).

Вместе с тем имевшие место нарушения закона, не указанные в предупреждении (представлении), но названные в решении о приостановлении, не могут быть квалифицированы судом как неоднократное и (или) грубое нарушение, если орган не приводил их в качестве самостоятельного основания для ликвидации.

Если в административном искомом заявлении уполномоченным органом указано несколько оснований для ликвидации или запрета деятельности объединения граждан, обоснованность каждого из них должна быть проверена судом.

25. Статья 61 ГК РФ устанавливает общие основания для ликвидации юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций, и относит к ним:

признание государственной регистрации юридического лица недействительной, в том числе в связи с допущенными при его создании грубыми нарушениями закона, если эти нарушения носят неустранимый характер;

осуществление юридическим лицом деятельности, запрещенной законом, либо с нарушением Конституции Российской Федерации, либо с другими неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов;

осуществление общественной организацией, религиозной организацией деятельности, противоречащей уставным целям таких организаций, а также иные основания, предусмотренные федеральными законами.

В частности, такие основания предусмотрены статьей 18 Закона о некоммерческих организациях, статьей 44 Закона об общественных объединениях, статьями 7, 9 Закона о противодействии экстремистской деятельности, пунктом 2 статьи 24 Закона о противодействии терроризму.

Общие основания для ликвидации подлежат применению исходя из особенностей организационно-правовых форм некоммерческих организаций, установленных специальными законами. Например, пункт 9 статьи 8, пункт 2 статьи 14 Закона о свободе совести, пункт 3 статьи 41, пункт 3 статьи 42 Закона о политических партиях.

Деятельность общественных и религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами, может быть запрещена по основаниям, предусмотренным законом для ликвидации юридических лиц, с учетом

положений федерального закона, регулирующего особенности создания, правового положения или деятельности указанных объединений.

Исходя из особенностей создания и правового положения религиозной группы, закрепленного в Законе о свободе совести, неуведомление о начале ее деятельности само по себе не может являться основанием для запрета деятельности такой группы.

26. Основанием для ликвидации объединения граждан является нарушение им прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в главе 2 Конституции Российской Федерации, общепризнанных нормах и международных договорах Российской Федерации.

Например, принуждение к разрушению семьи, склонение к самоубийству, посягательство на личность (статья 44 Закона об общественных объединениях, статья 14 Закона о свободе совести).

27. С учетом того, что закон не устанавливает перечень грубых нарушений, оценка того, является ли допущенное объединением граждан нарушение закона грубым и влекущим приостановление его деятельности, ликвидацию либо запрет деятельности осуществляется судом.

В качестве грубого нарушения объединением граждан Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов могут быть расценены действия, направленные на отрицание фундаментальных демократических принципов, прав или свобод, признанных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, на пропаганду войны, либо на разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти, призывы к дискриминации, вражде или насилию.

Грубым также 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.

К грубым следует относить нарушения, которые влекут невозможность их устранения законным способом. Например, невозможность принятия решения в порядке, установленном учредительными документами.

В частности, грубым нарушением является несоответствие заявленной территориальной сфере деятельности объединения граждан; использование объединением граждан в своем наименовании наименований органов государственной власти, местного самоуправления; оказание объединением граждан услуг без получения соответствующей лицензии (статья 14 Закона об общественных объединениях, пункты 40, 46 части 1 статьи 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов

деятельности», статья 2 Закона о некоммерческих организациях, статья 37 Закона об общественных объединениях, статьи 9 и 19 Закона о свободе совести).

28. Неоднократным нарушением является совершение объединением граждан после вынесения в его адрес предупреждения (представления) об устранении нарушений закона аналогичного или иного нарушения действующего законодательства.

Неустранием ранее выявленного нарушения не образует неоднократности независимо от длительности такого неустраниния.

Сведения о фактах, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие неоднократности нарушений, могут содержаться в постановлении по делу об административном правонарушении, приговоре или решении суда, принятых в отношении лиц, имеющих отношение к деятельности данного объединения граждан, а также в актах иных органов.

29. Под систематическим осуществлением деятельности, противоречащей уставным целям объединения граждан понимается повторяющиеся более двух раз действие, совершенное вопреки указанным в уставе целям и выявленное в результате осуществления контрольно-надзорных полномочий.

Данные нарушения могут быть учтены судом за период не более трех лет, предшествующих обращению уполномоченного органа с административным исковым заявлением (части 2, 8 статьи 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», статьи 196, 200 ГК РФ).

30. Следует иметь в виду, что неустранием в срок нарушений, послуживших причиной для приостановления деятельности объединения граждан, является самостоятельным основанием для его ликвидации.

Данные нарушения не могут расцениваться судом как неоднократные или грубые нарушения закона либо как систематическое осуществление деятельности, противоречащей его уставным целям (статья 44 Закона об общественных объединениях).

31. Исходя из правовых оснований для ликвидации или запрета деятельности судам, следует проверять причины, по которым объединение граждан не устранило выявленные нарушения законодательства.

В частности, если такое объединение граждан предприняло все возможные действия для устранения названных нарушений, однако имели место объективные обстоятельства, препятствовавшие их устраниению, и выявленные нарушения устраниены до принятия судебного решения, суд с учетом указанных обстоятельств может принять решение об отказе в удовлетворении административного иска.

32. Необходимо иметь в виду, что публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность являются видом экстремизма (статья 1 Закона о противодействии экстремизму).

Вместе с тем при решении вопроса о ликвидации или запрете деятельности объединения граждан в связи с осуществлением террористической деятельности следует применять положения Закона о противодействии терроризму (статья 24 Закона о противодействии терроризму).

33. Исходя 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.

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.

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

35. В случае нарушения требований закона членом (участником) объединения граждан следует выяснить, действовало ли указанное лицо от имени такого объединения граждан и в его интересах или от своего имени (статья 6 Закона об общественных объединениях, статьи 7 и 8 Закона о

противодействии экстремистской деятельности, пункт 2 статьи 24 Закона о противодействии терроризму).

Если имеются сведения о том, что член (участник) объединения граждан действовал по собственной инициативе, и объединение граждан публично заявляло о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица, ответственность за названные действия не может быть возложена на объединение граждан.

При этом публичным является адресованное неопределенному кругу лиц заявление, которое может быть сделано любым способом. Такое заявление не рассматривается как публичное, если оно доведено до сведения исключительно членов, участников или учредителей данного объединения граждан.

36. Положения главы 27 КАС РФ не исключают возможности принятия судом отказа от административного иска, признания административного иска, а также заключения соглашения о примирении.

При решении вопроса о допустимости принятия отказа от административного иска или его признания необходимо выяснить мотивы, по которым административный истец отказывается от своих требований, а административный ответчик признает административный иск, являются ли такие отказ или признание свободным волеизъявлением стороны, не противоречат ли они закону и не нарушают ли права и свободы административного истца и административного ответчика, а также других лиц, понятны ли стороне последствия принятия судом отказа от административного иска или его признания (статьи 46, 157 Кодекса).

Если нарушения закона не являются грубыми, не связаны с осуществлением террористической или экстремистской деятельности и могут быть устранены в установленном законом порядке, суд вправе утвердить соглашение о примирении.

По смыслу части 9 статьи 137 КАС РФ данное соглашение должно содержать порядок и сроки устранения административным ответчиком нарушений закона, послуживших основанием для обращения уполномоченного органа с требованием о ликвидации, при сохранении обязанности объединения граждан осуществить процедуру ликвидации в случае неисполнения указанных условий соглашения (статья 353 Кодекса).

Соглашение о примирении, не содержащее обязанности о ликвидации объединения граждан в случае неустраниния названных нарушений, не подлежит утверждению судом.

37. В резолютивной части решения о приостановлении деятельности политической партии, регионального отделения политической партии или иного структурного подразделения суд, помимо срока, на который подлежит приостановлению деятельность названных организаций, указывает срок, в течение которого выявленные нарушения должны быть устраниены

административным ответчиком. В случае необходимости суд указывает на конкретные действия, которые следует совершить для устранения нарушения, послужившего основанием для приостановления деятельности (пункт 2 части 6 статьи 180 КАС РФ, подпункт «б» пункта 3 статьи 41, подпункт «б» пункта 3 статьи 42 Закона о политических партиях).

При этом срок приостановления начинает исчисляться с момента вступления решения суда в законную силу.

38. В целях обеспечения исполнения решения о ликвидации в резолютивной части решения суд может возложить обязанность по осуществлению ликвидации объединения граждан на его учредителей (участников) или на орган, уполномоченный на ликвидацию учредительным документом, установив срок проведения и завершения процедуры ликвидации (пункт 5 статьи 61, пункт 2 статьи 62 ГК РФ, пункт 2 части 6 статьи 180 КАС РФ).

39. В решении суда об удовлетворении требований о ликвидации общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации по основаниям, предусмотренным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере противодействия экстремистской и террористической деятельности, суд одновременно указывает на обращение в собственность Российской Федерации имущества ликвидируемой организации, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов.

В резолютивной части решения суд также указывает о ликвидации такого объединения граждан или запрете его деятельности на всей территории Российской Федерации (пункт 3 статьи 24 Закона о противодействии терроризму, статья 9 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

Кроме того, копии судебных актов, указанных в части 5 статьи 24 Закона о противодействии терроризму, в пятидневный срок со дня их вступления в законную силу или возвращения дела из суда апелляционной инстанции направляются судом первой инстанции в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

40. Решение суда об удовлетворении административного иска о ликвидации либо запрете деятельности по основаниям, предусмотренным законодательством о противодействии экстремистской и террористической деятельности, подлежит немедленному исполнению в части прекращения деятельности общественного объединения, религиозной и иной организации.

В части удовлетворения иных требований, в том числе об обращении в собственность Российской Федерации имущества организации, данное решение исполняется после его вступления в законную силу (часть 3 статьи 264, часть 2 статьи 353 КАС РФ).

41. Решение суда о ликвидации объединения граждан, за исключением религиозных организаций, является основанием для ликвидации его региональных и других структурных подразделений (статья 44 Закона об общественных объединениях, пункт 3 статьи 45 Закона о политических партиях).

Вместе с тем, в случае ликвидации религиозного объединения по основаниям, предусмотренным Законом о противодействии экстремистской деятельности или Законом о противодействии терроризму, его структурные подразделения также подлежат ликвидации (статьи 1 и 9 Закона об экстремистской деятельности, пункт 2 статьи 24 Закона о противодействии терроризму,).

Председатель Верховного Суда
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Секретарь Пленума,
судья Верховного Суда
Российской Федерации

В.В. Момотов