



ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 64

г. Москва

27 декабря 2016 г.

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

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, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также запретом деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, статьями 2 и 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 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 года, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, 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 законы (часть 2 статьи 15).

Нарушение некоммерческими организациями и иными общественными и религиозными объединениями, в том числе не являющимися юридическими лицами (далее – объединение граждан), Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов, включая Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон о противодействии экстремистской деятельности) и Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 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), статьи 7 и 9 Закона о противодействии экстремистской деятельности, часть 2 статьи 24 Закона о противодействии терроризму, пункт 3 статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), статья 29 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Закон об общественных объединениях), статья 14 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» (далее – Закон о свободе совести), статья 18 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях), статья 4, пункт 3 статьи 41 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Закон о политических партиях).

При рассмотрении названных выше категорий дел осуществляется судебный контроль за законностью и обоснованностью реализации уполномоченными органами или 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 являющегося 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 статьей 19, пунктом 5 статьи 20, пунктом 5 статьи 21 КАС РФ (пункт 1 части 3 статьи 1, часть 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 (статья 19 КАС РФ, части 2 и 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 экстремистской или террористической деятельности (часть 4 статьи 2, статьи 19, 20 КАС РФ, статья 13 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

Дела о признании некоммерческой организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица и об 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. Согласно части 1 статьи 262 КАС РФ право органов и должностных лиц на подачу административного искового заявления о приостановлении деятельности, ликвидации или запрете деятельности 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).

5. 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 иском 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»).

6. 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 иском 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 (статья 20 КАС РФ, подпункт «г» пункта 1 статьи 26, пункт 4 статьи 39 Закона о политических партиях).

7. С административным иском 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 (часть 2 статьи 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).

8. В случаях, предусмотренных законом, с административным иском 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)», часть 3 статьи 14 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах», пункт 3 статьи 31 Федерального закона от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», пункт 9 части 3 статьи 5 Федерального закона от 18 июля 2009 года № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»).

9. С учетом правил подсудности административное исковое заявление о приостановлении деятельности, ликвидации или запрете деятельности 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).

10. Следует иметь в виду, что уполномоченный орган вправе обратиться в суд с административным иском 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 случае осуществления деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии, – двух 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 применительно к пункту 4 части 1 статьи 129, пункту 2 части 3 статьи 262 КАС РФ подлежит возвращению, поскольку не соблюдены условия предъявления административного иска.

11. 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).

12. Следует иметь в виду, что предупреждение (представление) уполномоченного органа об устранении нарушений закона, а также его решение о приостановлении деятельности объединения граждан может быть оспорено в судебном порядке.

В связи с этим при наличии сведений о нахождении в производстве этого либо другого суда административного искового заявления об оспаривании

указанных предупреждения (представления) или решения суд применительно к пункту 4 части 1 статьи 129 КАС РФ возвращает административное исковое заявление о приостановлении деятельности или ликвидации.

13. Обращение учредителя 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 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.

14. 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 последствия их применения.

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.

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.

15. 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 названного 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 России, его территориального органа.

При определении Правительством Российской Федерации официального периодического издания данное извещение также публикуется в этом печатном издании (часть 1 статьи 133, 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.

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) (статья 16 КАС РФ).

16. 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 применительно к пункту 3 части 1 статьи 196 КАС РФ оставляет административное исковое заявление без рассмотрения, поскольку административным истцом не соблюдены условия для подачи административного иска.

17. При наличии оснований, предусмотренных в части 7 статьи 150, статье 291 КАС РФ, административное дело о приостановлении деятельности, ликвидации или запрете деятельности объединения граждан может быть

рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства. При этом решение по такому делу должно соответствовать требованиям статьи 264 Кодекса.

18. 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 политических партиях.

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

19. 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 (статья 47 КАС РФ, пункт 1 статьи 9, пункт 6 статьи 41, пункт 5 статьи 42 Закона о политических партиях).

20. 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, имеют 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).

21. 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, подпункты «в», «в¹» пункта 1 статьи 5, подпункт «и» пункта 7 статьи 7¹ Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», пункт 2 статьи 7 Закона о свободе совести).

22. При проверке обоснованности предупреждения (представления) об устранении 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 или прокурором сроки для устранения таких нарушений.

Такие сроки должны соответствовать разумно определенной возможности административного ответчика выполнить требования предупреждения (представления) и не могут 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 предупреждения об устранении нарушений законодательства о противодействии экстремистской деятельности – не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения (подпункт 5 пункта 5 статьи 32 Закона о некоммерческих организациях, пункт 5 части 2 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, статья 7 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

23. Судом проверяется тождественность оснований для приостановления деятельности, указанных в решении уполномоченного органа, и обстоятельств, названных в предупреждении (представлении) об устранении нарушений закона. Объединение граждан не может быть ликвидировано в связи с неустранением 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).

Имевшие место нарушения закона, не указанные в предупреждении (представлении), но названные в решении о приостановлении, не могут быть квалифицированы судом как неоднократные и (или) грубые нарушения, если орган не приводил их в качестве самостоятельного основания для ликвидации.

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

24. 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, статьей 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, неведение о начале ее деятельности само по себе не может являться основанием для запрета деятельности такой группы.

25. Основанием для ликвидации или запрета деятельности объединения граждан является нарушение им прав и свобод человека и гражданина, гарантированных общепризнанными принципами и нормами международного права в соответствии с Конституцией Российской Федерации (например,

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

26. Поскольку закон не устанавливает перечень грубых нарушений, оценка того, является ли допущенное объединением граждан нарушение закона грубым и влекущим ликвидацию либо запрет деятельности объединения граждан, 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, часть 1 статьи 12 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», статьи 9 и 19 Закона о свободе совести).

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

Неустранение ранее выявленного нарушения не образует неоднократности независимо от длительности такого неустранения.

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

28. Под систематическим осуществлением деятельности, противоречащей уставным целям объединения граждан, понимается повторяющееся 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 иском заявлением (часть 2 статьи 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», статьи 196, 200 ГК РФ).

29. Обратит внимание, что неустранение в срок нарушений, послуживших причиной для приостановления деятельности объединения граждан, является самостоятельным основанием для его ликвидации или запрета деятельности.

Такие 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).

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

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

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

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).

32. 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.

33. 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 постановление суда, только по вопросам, имели ли место определенные действия и совершены ли они данным лицом. При этом необходимо иметь в виду, что содержащиеся в постановлении по делу об административном правонарушении выводы суда по названным вопросам сами по себе не могут предрешать наличие или отсутствие оснований для приостановления деятельности или ликвидации объединения граждан. Указанные основания устанавливаются судом в результате исследования и оценки всей совокупности доказательств, имеющих значение для дела, по правилам КАС РФ.

34. В случае нарушения требований закона членом (участником) объединения граждан следует выяснять, действовало ли указанное лицо от имени такого объединения граждан и (или) в его интересах либо от своего имени (статья 6 Закона об общественных объединениях, статьи 7 и 8 Закона о противодействии экстремистской деятельности, часть 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 заявило о своей несогласии с высказываниями или действиями такого лица до обращения в суд с административным иском уполномоченного органа или прокурора, ответственность за названные действия не может быть возложена на объединение граждан.

При этом публичным является заявление, которое доведено до сведения неопределенного круга лиц. Такое заявление не рассматривается как публичное, если оно адресовано исключительно членам, участникам или учредителям данного объединения граждан.

35. 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 выяснять 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 КАС РФ).

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 КАС РФ).

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

36. 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 устранены 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 начинается исчисляться с момента вступления решения суда в законную силу.

37. 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).

38. В решении 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 (часть 2 статьи 264 КАС РФ, часть 3 статьи 24 Закона о противодействии терроризму, статья 9 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

В резолютивной части решения суд также указывает о ликвидации такого объединения граждан или запрете его деятельности на всей территории Российской Федерации.

Кроме того, копии судебных актов, названных 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.

39. Решение суда об удовлетворении административного иска о ликвидации либо запрете деятельности объединения граждан 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 других 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).

Председатель Верховного Суда
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Секретарь Пленума, судья
Верховного Суда
Российской Федерации

В.В. Момотов