



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-62

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

24 марта 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Корчашкиной Т.Е.,
Ситникова Ю.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Министерства юстиции Российской Федерации о приостановлении деятельности Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива»

по апелляционной жалобе Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2020 г. по делу № АКПИ19-931, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» Нечаева А.А., Пышкина Н.Б., Венидиктова В.В. и Мамонтова И.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителей Министерства юстиции Российской Федерации Анохиной Е.С. и Харламовой А.М., возражавших против доводов апелляционной жалобы и просивших оставить её без удовлетворения,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Всероссийская политическая партия «Гражданская инициатива» (далее также – Партия) создана на учредительном съезде 2 марта 2013 г.

Решение о государственной регистрации Партии принято Министерством юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 24 апреля 2013 г., учётный номер 0012060111.

Сведения о Партии внесены в Единый государственный реестр юридических лиц (далее также – ЕГРЮЛ) 7 мая 2013 г. за основным государственным регистрационным номером 1137799009391.

Устав Партии (далее – Устав) действует в редакции, утверждённой решением учредительного съезда Партии от 2 марта 2013 г.

Лицом, имеющим право без доверенности действовать от имени юридического лица, сведения о котором внесены в ЕГРЮЛ, является председатель Партии Нечаев Андрей Алексеевич.

Минюст России обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о приостановлении деятельности Партии на срок три месяца по основанию, предусмотренному пунктом 1 статьи 39 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Закон о политических партиях). Указано, что при осуществлении текущего контроля соблюдения Партией действующего законодательства были выявлены нарушения, которые до настоящего времени в полном объёме не устранены, несмотря на два предупреждения, вынесенные в адрес Партии 21 декабря 2018 г. и 24 июля 2019 г.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2020 г. административное исковое заявление Минюста России удовлетворено, деятельность Партии, её региональных отделений и иных структурных подразделений приостановлена на срок три месяца.

В апелляционной жалобе административный ответчик просит отменить названное решение и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска. Ссылается на неполное выяснение судом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, на недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств и несоответствие выводов, изложенных в решении, обстоятельствам дела. Полагает также, что при вынесении обжалуемого решения суд первой инстанции неправильно применил нормы материального права и нарушил нормы процессуального права. В жалобе указано, что предупреждение Минюста России от 24 июля 2019 г. не было получено по независящим от Партии причинам; Партия неоднократно представляла соответствующие документы для внесения изменений в ЕГРЮЛ, однако Минюст России отказался их регистрировать; выявленные нарушения незначительны, часть из них была устранена в период судебного разбирательства в суде первой инстанции; по делу имеет место несоразмерность нарушения и наказания.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минюст России просит в её удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции

законным, обоснованным, вынесенным с учётом всех обстоятельств, имеющих значение для дела.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии и особенностями создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в Российской Федерации, регулируются Законом о политических партиях (статья 1).

Обязанность политической партии, её региональных отделений и иных структурных подразделений соблюдать в своей деятельности Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также устав политической партии установлена подпунктом «а» пункта 1 статьи 27 Закона о политических партиях.

При этом контроль за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями законодательства Российской Федерации, а также за соответствием деятельности политической партии, её региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий, осуществляют уполномоченные органы (пункт 1 статьи 38 Закона о политических партиях).

В случае нарушения политической партией Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, данного закона и иных федеральных законов федеральный уполномоченный орган выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. В случае, если политической партией в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение федерального уполномоченного органа не было обжаловано в суд, деятельность политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением Верховного Суда Российской Федерации на основании заявления федерального уполномоченного органа (пункт 1 статьи 39 Закона о политических партиях).

Таким уполномоченным федеральным органом является Минюст России, который в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313, осуществляет федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, политических партий, религиозных организаций и структурных подразделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций (подпункт 30¹⁰ пункта 7).

На основании распоряжения Минюста России от 29 октября 2018 г. № 1209-р с 19 ноября по 14 декабря 2018 г. была проведена плановая

документарная проверка Партии, по результатам которой составлен акт от 14 декабря 2018 г. (т. 1, л. д. 103–115) с указанием перечня выявленных нарушений. В частности, проверкой установлены несоответствие деятельности Партии, её региональных отделений уставу Партии, несоответствие Устава действующему законодательству, а также нарушения Партией действующего законодательства Российской Федерации. Копия акта проверки получена представителем Партии по доверенности Вифлянцевым А.О. 18 декабря 2018 г. (т. 1, л. д. 102).

21 декабря 2018 г. Минюстом России в адрес Партии вынесено предупреждение № 11/167495-ОП, обязывающее устранить нарушения в срок до 4 марта 2019 г. (получено представителем Партии Вифлянцевым А.О. 27 декабря 2018 г.).

4 марта 2019 г. Партия представила документы во исполнение предупреждения, однако по результатам рассмотрения данного обращения установлено, что нарушения устранены не в полном объёме, о чём письмом от 2 апреля 2019 г. № 11-41989/19 Минюстом России было сообщено в адрес Партии.

Повторным предупреждением от 24 июля 2019 г. № 11/93806-СБ, направленным по адресу места нахождения Партии, указанному в ЕГРЮЛ, Партии предлагалось в срок до 4 октября 2019 г. устранить выявленные при проверке нарушения. Однако повторное предупреждение Партией получено не было. Конверт с документом возвращён отделением АО «Почта России» в адрес Минюста России.

По выявленным в отношении Партии предупреждениям истекли установленные этими актами сроки для устранения нарушений.

Обстоятельства, подтверждающие нарушения Партией действующего законодательства Российской Федерации, являлись предметом всесторонней проверки суда первой инстанции и подробно приведены в обжалуемом решении.

Так, согласно пункту 1 статьи 5 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) в ЕГРЮЛ содержатся в том числе адрес юридического лица в пределах места нахождения юридического лица (подпункт «в»); фамилия, имя, отчество и должность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортные данные такого лица или данные иных документов, удостоверяющих личность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и идентификационный номер налогоплательщика при его наличии (подпункт «л»).

При этом пунктом 5 статьи 27 Закона о политических партиях установлено, что политическая партия обязана информировать федеральный уполномоченный орган об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, за исключением сведений о полученных лицензиях, в

течение трёх дней со дня таких изменений и в течение 14 дней со дня таких изменений представить в федеральный уполномоченный орган соответствующие документы для принятия решения об их направлении в регистрирующий орган, который вносит в ЕГРЮЛ запись об изменении сведений о политической партии.

Из материалов административного дела следует, что на III Съезде Партии, состоявшемся 23 июня 2018 г., председателем Партии избран Гудков Д.Г. Документы для внесения соответствующих изменений в ЕГРЮЛ направлялись в Минюст России. Однако в их государственной регистрации Минюстом России было отказано в связи с наличием нарушений законодательства в представленных документах (уведомления от 21 ноября 2018 г. и 28 февраля 2019 г.).

Решение Минюста России от 21 ноября 2018 г. об отказе в государственной регистрации в связи с внесением изменений в учредительные документы Партии и сведений о ней было обжаловано в суд.

Решением Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 28 января 2019 г., оставленным без изменения апелляционным определением Московского городского суда от 20 мая 2019 г., оспариваемое решение было признано законным и обоснованным.

Иные отказы в государственной регистрации Партией не обжаловались.

Таким образом, Минюст России, осуществляя контроль соблюдения политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями законодательства Российской Федерации, установил, что Партией не представлены в установленный законом срок сведения о смене лица, имеющего право действовать от имени Партии без доверенности, для внесения в ЕГРЮЛ, после отказа в государственной регистрации в связи с внесением изменений в учредительные документы Партии и сведения о ней.

Кроме того, в Уставе Партии были выявлены нарушения действующего законодательства.

В нарушение пункта 2 статьи 25 Закона о политических партиях, в силу которого решения о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии, подпунктом 37.5.1 пункта 37.5 статьи 37 Устава предусмотрена возможность выдвижения кандидатов на иные выборные должности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации (высшего должностного лица субъекта Российской Федерации) постоянно действующим органом Партии – Политическим советом.

В нарушение пункта 15 статьи 71 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающего, что в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного в составе списка кандидатов, коллегиальный постоянно действующий руководящий

орган политической партии, в составе списка кандидатов которой этот депутат был избран, либо (соответственно уровню выборов) коллегиальный постоянно действующий руководящий орган её регионального отделения или иного структурного подразделения (если это предусмотрено уставом политической партии), в составе списка кандидатов которого этот депутат был избран, вправе предложить для замещения вакантного депутатского мандата кандидатуру зарегистрированного кандидата из того же списка кандидатов, в Уставе Партии не предусмотрен орган, имеющий право внесения таких предложений для замещения вакантных депутатских мандатов на выборах всех уровней.

Также в Уставе не определён орган, правомочный принимать решения о назначении ликвидатора, об утверждении ликвидационного баланса в отношении структурных подразделений Партии, зарегистрированных в качестве юридических лиц, что противоречит требованиям пункта 2 статьи 65³ Гражданского кодекса Российской Федерации.

Доказательств, опровергающих эти сведения, административным ответчиком не представлено.

Утверждения в апелляционной жалобе о том, что документы для внесения соответствующих изменений в ЕГРЮЛ были направлены для их государственной регистрации, но Минюст России отказал в их регистрации, не могут свидетельствовать о злоупотреблении Минюстом России своим правом, как ошибочно полагает административный ответчик, и об устранении Партией отмеченных в предупреждениях нарушений.

На основании пункта 5 статьи 20 Закона о политических партиях отказ в государственной регистрации либо уклонение от государственной регистрации политической партии или её регионального отделения могут быть обжалованы в суд.

Как уже указывалось выше, законность решения Минюста России от 21 ноября 2018 г. об отказе в государственной регистрации в связи с внесением изменений в учредительные документы Партии и сведений о ней была подтверждена судебным решением.

Доводы апелляционной жалобы о несущественности большей части имеющихся нарушений также проверялись судом первой инстанции и правомерно не были признаны в качестве основания, оправдывающего нарушение Партией действующего законодательства.

При вынесении обжалуемого решения суд учёл, что Партией принимаются меры по устранению выявленных нарушений, в том числе в ходе судебного разбирательства путём представления соответствующих протоколов Федеральной ревизионной комиссии и информации с сайта Партии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» о составе Федеральной ревизионной комиссии.

Однако иные нарушения, выявленные Минюстом России в ходе плановой проверки, устранены не были, что нашло своё подтверждение в ходе судебного рассмотрения настоящего административного дела и, по существу, не отрицается административным ответчиком.

Довод апелляционной жалобы о том, что предупреждение Минюста России от 24 июля 2019 г. не было получено по независящим от Партии причинам и Минюст России должен был предпринять дополнительные (помимо извещения по адресу места нахождения Партии, указанному в ЕГРЮЛ) попытки довести до сведения её руководства факт вынесения повторного предупреждения, судом первой инстанции проверялся и правильно признан несостоятельным, как не основанный на законе.

Заявления, уведомления, извещения, требования или иные юридически значимые сообщения, с которыми закон или сделка связывает гражданско-правовые последствия для другого лица, влекут для этого лица такие последствия с момента доставки соответствующего сообщения ему или его представителю. Сообщение считается доставленным и в тех случаях, если оно поступило лицу, которому оно направлено (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним (пункт 1 статьи 165¹ Гражданского кодекса Российской Федерации).

Разъясняя приведённую норму закона, Верховный Суд Российской Федерации указал в постановлении Пленума 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», что предупреждения (представления), вынесенные уполномоченным органом, направленные административному ответчику по адресу, указанному в ЕГРЮЛ, считаются доставленными объединению граждан, когда по обстоятельствам, зависящим от него, предупреждение (представление) не было ему вручено или объединение не ознакомилось с предупреждением (представлением) (пункт 21).

С учётом изложенного выше судом первой инстанции сделан обоснованный вывод о том, что предупреждение Минюста России от 24 июля 2019 г. № 11/93806-СБ, направленное Партии по адресу, содержащемуся в ЕГРЮЛ, считается доставленным адресату.

Ссылка в апелляционной жалобе на ограничительные меры, введённые в настоящее время в ряде регионов Российской Федерации для недопущения распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV), не влияет на законность обжалованного решения суда по следующим основаниям.

Проверка Партии, в ходе которой были выявлены нарушения действующего законодательства Российской Федерации, была проведена в конце 2018 г., что свидетельствует о наличии у Партии достаточного количества времени для устранения имеющихся нарушений. Поскольку предупреждения Минюста России, вынесенные в адрес Партии, в судебном порядке не обжалованы, а нарушения действующего законодательства в установленные ими сроки до настоящего времени Партией не устранены в полном объёме, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 1 статьи 39 Закона о политических партиях, пришёл к правильному выводу о том, что при таких обстоятельствах имеются основания для приостановления

деятельности Партии, и удовлетворил административное исковое заявление Минюста России.

Вопреки доводам апелляционной жалобы суд принял решение с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Т.Е. Корчашкина

Ю.В. Ситников