



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-376

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 сентября 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.
Горбачевой Е.А.
Засеевой Э.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва Потапенко Дмитрия Валерьевича, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «Политическая партия РОССИЙСКАЯ ПАРТИЯ СВОБОДЫ И СПРАВЕДЛИВОСТИ»,

по апелляционной жалобе Потапенко Д.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2021 г. по делу № АКПИ21-762, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Потапенко Д.В. и его представителя адвоката Сычевой Ю.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Сахарова С.Ф. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Указом Президента Российской Федерации от 17 июня 2021 г. № 367 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва» на 19 сентября 2021 г. назначены выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее также – Государственная Дума) нового созыва.

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее также – ЦИК России) от 27 июля 2021 г. № 32/261-8 зарегистрирован федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы восьмого созыва, выдвинутый политической партией «Политическая партия РОССИЙСКАЯ ПАРТИЯ СВОБОДЫ И СПРАВЕДЛИВОСТИ» (далее – Партия), в его общефедеральной части под № 2 значится Потапенко Дмитрий Валерьевич.

ЦИК России обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы восьмого созыва Потапенко Д.В., включенного в названный федеральный список кандидатов (далее – Список кандидатов), в соответствии с пунктом 6 части 11 статьи 99 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о выборах депутатов). Как указал административный истец, после регистрации Списка кандидатов в ЦИК России поступила информация о владении Потапенко Д.В. иностранными финансовыми инструментами в нарушение части 13 статьи 4 этого федерального закона, что является основанием для отмены его регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы.

Административный ответчик Потапенко Д.В. административный иск не признал, ссылаясь на то, что у него нет иностранных финансовых инструментов, он является лишь владельцем депозитарных расписок.

Привлеченная к участию в деле в качестве заинтересованного лица Партия административный иск также не признала, полагая, что документы о наличии у Потапенко Д.В. иностранных финансовых инструментов отсутствуют.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2021 г. административное исковое заявление удовлетворено: регистрация кандидата в депутаты Государственной Думы восьмого созыва Потапенко Д.В., включенного в Список кандидатов, отменена.

Не согласившись с таким решением, административный ответчик подал апелляционную жалобу и дополнение к ней, в которых, считая решение суда незаконным и необоснованным, просит его отменить и принять по делу новое решение об отказе ЦИК России в удовлетворении заявленного требования. По мнению Потапенко Д.В., установленные судом первой инстанции обстоятельства, имеющие значение для административного дела, не доказаны, судом неправильно применены нормы процессуального права, а также нарушены и неправильно применены нормы материального права.

В поступивших возражениях ЦИК России на апелляционную жалобу указано, что при вынесении обжалуемого решения судом первой инстанции не допущено нарушений норм материального и процессуального права, которые могли бы послужить основанием для его отмены или изменения в апелляционном порядке. При рассмотрении административного дела не допущено также нарушений, которые в силу части 1 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации являются основаниями для безусловной отмены решения суда.

Партия своего представителя в суд апелляционной инстанции не направила, о времени и месте судебного заседания извещена надлежащим образом.

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

В соответствии с частью 2 статьи 96 Конституции Российской Федерации порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона о выборах депутатов законодательство о выборах депутатов Государственной Думы основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав), Федерального закона о выборах депутатов, других федеральных законов.

Часть 13 статьи 4 Федерального закона о выборах депутатов обязывает гражданина Российской Федерации, выдвинутого кандидатом на выборах депутатов Государственной Думы, в том числе в составе федерального списка кандидатов, к моменту представления в соответствующую избирательную комиссию документов, необходимых для его регистрации в качестве кандидата, регистрации соответствующего федерального списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов, а также закрепляет, что понятие «иностранные финансовые инструменты» используется в названном федеральном законе в значении,

определенном Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (далее – Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ).

Под иностранными финансовыми инструментами пункт 1 части 2 статьи 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ понимает ценные бумаги и относящиеся к ним финансовые инструменты нерезидентов и (или) иностранных структур без образования юридического лица, которым в соответствии с международным стандартом «Ценные бумаги – Международная система идентификации ценных бумаг (международные идентификационные коды ценных бумаг (ISIN)», утвержденным международной организацией по стандартизации, присвоен международный идентификационный код ценной бумаги. В данном федеральном законе понятие «иностранная структура без образования юридического лица» используется в значении, определенном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, понятие «нерезидент» – в значении, определенном пунктом 7 части 1 статьи 1 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

В силу пункта 6 части 11 статьи 99 Федерального закона о выборах депутатов регистрация кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, может быть отменена Верховным Судом Российской Федерации по заявлению ЦИК России или иной политической партии, федеральный список кандидатов которой зарегистрирован, в случае установления факта владения и (или) пользования кандидатом иностранными финансовыми инструментами.

Регламентирующая представление избирательных документов в ЦИК России для регистрации федерального списка кандидатов статья 46 Федерального закона о выборах депутатов называет среди обязательных документов, подлежащих представлению в ЦИК России, письменное уведомление кандидата о том, что он не имеет счетов (вкладов), не хранит наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами, – в отношении каждого кандидата, включенного в федеральный список кандидатов (пункт 3 части 1).

Как следует из материалов дела, постановлением ЦИК России от 14 июля 2021 г. № 20/170-8 Список кандидатов был заверен, а 16 июля 2021 г. Партия представила в указанную комиссию документы для его регистрации, в том числе уведомление от 15 июля 2021 г., подписанное Потапенко Д.В., о том, что он не имеет счетов (вкладов), не хранит наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не владеет и не пользуется иностранными

финансовыми инструментами. 27 июля 2021 г. постановлением ЦИК России № 32/261-8 Список кандидатов был зарегистрирован.

Часть 3 статьи 48 Федерального закона о выборах депутатов наделяет ЦИК России правом проверять достоверность сведений о кандидатах, включенных в федеральные списки кандидатов, и иных сведений, представленных политическими партиями, а часть 4 данной статьи уполномочивает ЦИК России обращаться в соответствующие органы с представлениями о проверке достоверности представленных в соответствии со статьей 42 указанного федерального закона сведений о кандидатах, включенных в федеральные списки кандидатов, выполнения этими кандидатами требований, предусмотренных частью 13 статьи 4 данного федерального закона; соответствующие органы обязаны в течение 10 дней, а в отношении сведений, представленных на основании пункта 2 части 5 статьи 42 названного федерального закона, выполнения требований, предусмотренных частью 13 статьи 4 этого федерального закона, – в течение 20 дней сообщить о результатах проверки.

Согласно статье 33 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации при проведении проверки достоверности сведений, представленных кандидатами, в том числе полученных от иных избирательных комиссий, запрашивают у держателей реестра и депозитариев имеющиеся у них сведения о ценных бумагах, принадлежащих кандидатам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, сведения о ценных бумагах, принадлежащих супругам и несовершеннолетним детям кандидатов (пункт 6³). ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации направляют в кредитные организации, держателям реестра и депозитариям запросы о представлении сведений о счетах, вкладах кандидатов, их супругов и несовершеннолетних детей, а также принадлежащих указанным лицам ценных бумагах и получают указанные сведения в форме электронных документов с использованием информационных ресурсов Центрального банка Российской Федерации (далее – Банк России) (пункт 6⁴). Порядок получения кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями от ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации запросов о представлении сведений и порядок направления кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями имеющихся у них сведений устанавливаются Банком России по согласованию с ЦИК России (пункт 6⁶).

Во исполнение поручения федерального законодателя Банком России по согласованию с ЦИК России издано Указание от 5 мая 2016 г. № 4012-У «О порядке получения кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации запросов о предоставлении сведений о счетах, вкладах, ценных бумагах кандидатов в депутаты или на иные выборные должности, их супругов и несовершеннолетних детей, а также порядке и сроках направления кредитными

организациями, держателями реестра и депозитариями ответов на соответствующие запросы». Названное указание предусматривает, что ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации при проведении проверки достоверности сведений, представленных кандидатами, в том числе полученных от иных избирательных комиссий, в целях формирования запросов о предоставлении сведений используют Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» (пункт 1). Формирование запросов о предоставлении сведений, их направление участникам рынка и получение ЦИК России, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации от участников рынка ответов на запросы о предоставлении сведений с использованием информационных ресурсов Банка России обеспечивает Федеральный центр информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, осуществляющий в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» организационное и техническое обеспечение этой автоматизированной системы (пункт 2).

Исходя из приведенных положений взаимодействие между ЦИК России и участниками финансового рынка в целях проверки сведений о счетах, вкладах, ценных бумагах кандидатов в депутаты осуществляется в электронной форме с использованием информационных ресурсов Банка России.

В ЦИК России из Банка России поступила информация о том, что Потапенко Д.В. владеет следующими иностранными финансовыми инструментами: CBOM Finance P.L.C. (1 шт.), Gaz Finance Plc (21 шт.), Jacobs Engineering Group Inc. (21 шт.), Polymetal International plc (4 шт.), Public Limited Liability Company Yandex N.V. (1 шт.), The Procter & Gamble Company (7 шт.).

24 августа 2021 г. ЦИК России направлен запрос в Банк России с просьбой сообщить о наличии иностранных финансовых инструментов у Потапенко Д.В. по состоянию на дату представления Партией в ЦИК России документов для регистрации Списка кандидатов (16 июля 2021 г.).

Поскольку взаимодействие между ЦИК России и участниками финансового рынка осуществляется в электронной форме с использованием информационных ресурсов Банка России, Федеральным центром информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был сформирован и направлен запрос с использованием указанной системы.

В ответ на данный запрос с использованием информационных ресурсов Банка России поступил ответ, содержащий сведения от участников финансового рынка, из которого следует, что у Потапенко Д.В. имеются перечисленные выше иностранные финансовые инструменты.

31 августа 2021 г. ЦИК России дополнительно запросила у организаций, представивших в информационные ресурсы Банка России сведения о наличии у Потапенко Д.В. иностранных финансовых инструментов, информацию о

международных идентификационных кодах ценных бумаг (ISIN), присвоенных ценным бумагам, которые имелись у Потапенко Д.В. на 16 июля 2021 г.

Как видно из поступивших в ЦИК России ответов ООО «Компания Брокеркредитсервис», АО «Тинькофф Банк» и Банка ВТБ (ПАО), имеющимся у Потапенко Д.В. ценным бумагам присвоены соответствующие международные идентификационные коды ценных бумаг (ISIN).

Кроме того, согласно информации, размещенной на официальном сайте Национального расчетного депозитария (www.isin.ru) в разделе «Справочник иностранных финансовых инструментов, отвечающих требованиям Указания Банка России о квалификации», все перечисленные выше ценные бумаги, которыми владеет Потапенко Д.В., имеют международный идентификационный код ценной бумаги (ISIN), а компании не являются российскими юридическими лицами.

Пункт 7 части 1 статьи 1 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» относит к нерезидентам юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации, и организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации (подпункты «б», «в»).

Каких-либо доказательств в опровержение указанных обстоятельств административным ответчиком не представлено и судом не установлено.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд фактически возложил на Потапенко Д.В. бремя доказывания отсутствия у него иностранных финансовых инструментов, то есть отрицательного факта, что недопустимо с точки зрения поддержания баланса процессуальных прав и гарантий их обеспечения, несостоятельна, так как противоречит содержанию обжалуемого решения.

Вопреки доводам апелляционной жалобы, сводящимся к тому, что суд первой инстанции без достаточных доказательств необоснованно установил факт владения административным ответчиком иностранными финансовыми инструментами, основываясь лишь на непроверенных данных в форме таблиц, представленных должностными лицами, находящимися в служебной зависимости от ЦИК России, анализ имевшихся в распоряжении суда первой инстанции сведений, которые поступили в ЦИК России с соблюдением требований статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и поименованного ранее Указания Банка России от 5 мая 2016 г. № 4012-У, а также дополнительно представленных в суд апелляционной инстанции запросов ЦИК России от 31 августа 2021 г. и ответов на них участников финансового рынка свидетельствует об обоснованности вывода суда о владении Потапенко Д.В. иностранными финансовыми инструментами. Оснований сомневаться в достоверности этих сведений не имеется.

Довод административного ответчика о том, что в нарушение части 13 статьи 4 Федерального закона о выборах депутатов суд не установил даты

покупки и сроки владения Потапенко Д.В. финансовыми инструментами, тогда как эта информация имеет существенное значение для принятия решения, основан на неверном толковании данного законоположения, которое возлагает на гражданина Российской Федерации, выдвинутого кандидатом на выборах депутатов Государственной Думы, в том числе в составе федерального списка кандидатов, обязанность к моменту представления в соответствующую избирательную комиссию документов, необходимых для его регистрации в качестве кандидата, регистрации соответствующего федерального списка кандидатов, осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов вне зависимости от даты их приобретения и сроков владения. По настоящему административному делу тот факт, что на дату представления Партией в ЦИК России документов для регистрации Списка кандидатов административный ответчик владел иностранными финансовыми инструментами, подтвержден совокупностью имеющихся в материалах дела доказательств.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что действующим законодательством уже предусмотрен достаточный уровень мер, способствующих ограничению иностранного влияния на деятельность Государственной Думы, в том числе частью 3 статьи 4 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ, не может повлечь отмену обжалуемого решения, поскольку как часть 13 статьи 4, так и пункт 6 части 11 статьи 99 Федерального закона о выборах депутатов являются действующими нормами, подлежащими применению в рассматриваемом случае. По аналогичному мотиву не влечет отмену решения суда и довод Потапенко Д.В. о том, что в случае заключения в порядке статьи 3 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» договора о брокерском обслуживании на условиях доверительного управления кандидат может не знать о наличии у него в собственности иностранных финансовых инструментов.

Ссылка административного ответчика на то, что обжалуемое решение и применимое федеральное законодательство нарушают его права, гарантированные частями 1 и 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, на участие в управлении делами государства и избрание в органы государственной власти, а также корреспондирующее им право на свободные выборы, закрепленное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, несостоятельна. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 15 сентября 2016 г. № 1742-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, конституционной природой избирательных прав, включая их всеобщий и равный характер, предопределяется обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенитета многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства и, соответственно, формирования самостоятельных и независимых органов публичной власти,

призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и реализацию интересов народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Одновременно с этим федеральный законодатель – в целях максимально полного информирования избирателей о кандидатах, участвующих в выборах, и формирования на этой основе осознанного электорального волеизъявления – правомочен использовать необходимые правовые средства, направленные на выявление в отношении кандидатов на выборные публичные должности характеристик имущественного положения, как их самих, таких и членов их семьи, включая выяснение существующих у этих лиц зарубежных финансово-экономических связей, а также определять правовые последствия наличия достоверно подтвержденных соответствующих обстоятельств в зависимости от их характера. Предназначение подобных мер, востребованных в избирательном процессе, в том числе с учетом сложившегося понимания подлинных выборов как сопряженных с обеспечением свободного доступа избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, коррелирует также с конституционно значимыми целями по обеспечению эффективного функционирования национального механизма народовластия и предотвращению рисков, обусловленных возможностью сращивания политической власти и бизнеса, проявлениями зависимости лиц, замещающих выборные публичные должности, от неправомерного влияния, в том числе извне. Повышенные требования, предъявляемые к качеству организации избирательного процесса и к участникам соответствующих правоотношений, лежат в том числе в основе действующего законодательного регулирования, которое исходит из того, что сообщение кандидатом (избирательным объединением) сведений об имущественном положении, в котором находится конкретное лицо, а также сведений, указывающих на наличие или отсутствие взаимосвязей с иностранными правопорядками, в том числе финансово-имущественного характера, является необходимым процедурным условием реализации пассивного избирательного права.

Утверждение Потапенко Д.В. о том, что большинство иностранных финансовых инструментов, указанных в решении суда, фактически являются ценными бумагами российских эмитентов, противоречит закреплённому федеральным законодателем определению понятия иностранных финансовых инструментов.

Установив наличие предусмотренного федеральным законом основания для отмены регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, суд первой инстанции правомерно удовлетворил административный иск ЦИК России об отмене регистрации Потапенко Д.В.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 1 сентября 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Потапенко Дмитрия Валерьевича – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



О.Н. Нефедов