

В Первый апелляционный суд общей юрисдикции

121357, г. Москва, ул. Вере́йская, 29с34
(через Московский городской суд
107996, г. Москва, Богородский вал, 8)

Дело № За-3719/2023
Судья М.Ю. Казаков

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

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ОТВЕТЧИК: **Региональная общественная организация «Московская группа содействия выполнению Хельсинкских соглашений» (Московская Хельсинкская группа)**
123056, г. Москва, переулок Красина, 15стр1
ИНН: 7733664260
ОГРН: 1087746888866

В лице Исполнительного директора
Астраханцевой Светланы Николаевны
(Подтверждение полномочий - Выписка из ЕГРЮЛ - Приложение № 1 к апелляционной жалобе)

ЗАИНТЕРЕСОВАННОЕ ЛИЦО: **Прокуратура г. Москвы**
119991, Москва, пл. Крестьянская застава, 1

СРОК ПОДАЧИ ЖАЛОБЫ: **3 марта 2023 г.**

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

АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ЖАЛОБА

на решение Московского городского суда от 25 января 2023 г. по делу № За-3719/2023

25 января 2023 г. Московский городской суд вынес решение по административному делу № За-3719/2023, которым удовлетворил иски Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по г. Москве (*далее* – ГУ Минюста России по г. Москве) о ликвидации Региональной общественной организации «Московская группа содействия выполнению Хельсинкских соглашений» (Московская Хельсинкская Группа) (*далее* – МХГ, Московская Хельсинкская группа) и исключении ее из Единого государственного реестра юридических лиц.

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

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

I. ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ИСТОРИЯ ДЕЛА

Московская Хельсинкская Группа – старейшая правозащитная организация России, основанная в 1976 г. группой советских правозащитников во главе с доктором физико-математических наук профессором Юрием Орловым. Организация задумывалась как независимое от правительств общественное объединение по контролю за выполнением обязательств государства в сфере прав человека. Создание Московской Хельсинкской Группы положило начало международному хельсинкскому движению, которое состоит из аналогичных правозащитных организаций в 37 странах-партнерах по Хельсинкским соглашениям.

С первых дней создания МХГ в советской печати началась кампания угроз и клеветы против нее, а в феврале 1977 года начались аресты членов МХГ. В общей сложности члены МХГ по приговорам, вынесенным советскими судами, должны были отбыть свыше 60 лет лагерей и 40 лет ссылки. К концу 1981 года на свободе в СССР остались лишь три члена МХГ. В сентябре 1982 года под угрозой их ареста было сделано заявление о прекращении работы Группы.

Организация возобновила работу в 1989 г. и действует до сих пор. С 1993 по 2018 гг. МХГ возглавляла Людмила Алексеева - выдающаяся российская правозащитница, лауреат Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности. В настоящий момент в состав членов организации входит 27 известных и авторитетных российских правозащитников, экспертов в разных областях сферы прав человека (Приложение № 3 к апелляционной жалобе). Члены МХГ вовлечены в диалог между гражданским обществом и государством, в том числе являясь членами Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека РФ.

МХГ является социально-ориентированной некоммерческой организацией, которая содействует практическому выполнению гуманитарных статей Заключительного акта Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), а также всех остальных международно-правовых обязательств Российской Федерации в области прав человека. Для этого МХГ со дня своего основания занимается мониторингом, выявлением и документацией нарушений прав человека и принятием мер с целью приведения в соответствие российского

законодательства и правоприменительной практики с международными обязательствами в области прав человека, взятых на себя Российской Федерацией. МХГ делает все возможное для укрепления и продвижения гражданского общества в России, оказывая всемерное и разностороннее содействие развитию правозащитного и общественного движения в Российской Федерации (см. приложение № 2 к административному исковому заявлению – Устав МХГ в материалах дела).

26 марта 2018 г. Общее собрание МХГ приняло последнюю версию Устава организации. 22 августа 2018 г. ГУ Минюста России по г. Москве приняло решение о регистрации изменений. Сведения о государственной регистрации изменений были внесены в Единый государственный реестр юридических лиц (*далее* – ЕГРЮЛ) 31 августа 2018г. (см. приложения №№ 2-3 к административному иску в материалах дела).

26 октября 2022 г. Прокуратура г. Москвы направила в ГУ Минюста России по г. Москве требование о проведении внеплановой проверки МХГ на предмет соответствия деятельности ее уставным целям и задачам, положениям законодательства Российской Федерации. Согласно требованию, прокуратура по своей инициативе осуществляла «мониторинг сети Интернет» и выявила на сайте МХГ нарушения законодательства (см. приложение № 5 к административному иску в материалах дела).

31 октября 2022 г. ГУ Минюста России по г. Москве вынесло распоряжение о проведении внеплановой проверки за период деятельности организации с 1 ноября 2019 г. по 31 октября 2022 г. (приложение № 6 к административному иску), которая прошла в период с 8 по 28 ноября 2022 г. МХГ получила уведомление о проведении проверки по электронной почте 2 ноября 2022 г. Согласно уведомлению, организация должна была предоставить в ГУ Минюста России по г. Москве всю возможную документацию о своей деятельности за последние три года не позднее 8 ноября 2022 г. (см. приложение № 7 к административному иску в материалах дела). Соответственно, у организации было 3 рабочих дня для того чтобы собрать, отсканировать, сшить, пронумеровать, подписать и передать ведомству запрашиваемые документы.

8 ноября 2022 г. представитель организации передал большую часть запрошенных сведений в ГУ Минюста России по г. Москве, указав причины непредставления оставшихся сведений в установленный срок и с указанием сроков передачи недостающих документов. Последний пакет документов организация передала ГУ Минюста России по г. Москве 24 ноября 2022 г., когда исполнительный директор организации вышла из ежегодного оплачиваемого отпуска (см. приложение № 8 к административному иску в материалах дела).

28 ноября 2022 г. главный специалист ГУ Минюста России по г. Москве подготовил акт проверки, в котором указал, что организация не предоставила все запрашиваемые документы и функционировала с грубыми нарушениями закона (приложение № 10 к административному иску). 1 декабря 2022 г. акт проверки был направлен МХГ для ознакомления. Организация получила его на следующий день, 2 декабря 2022 года (см. приложение № 1 к возражениям от 16 января 2023 г. в материалах дела).

14 декабря 2022 г. ГУ Минюста России по г. Москве обратилось в Московский городской суд с требованием ликвидировать Московскую Хельсинкскую группу. Организации стало известно об исковом заявлении 19 декабря 2022 г. Текст административного искового заявления является перепечаткой из акта проверки.

16 декабря 2022 г. МХГ направила в ГУ Минюста России по г. Москве возражения на акт проверки (см. приложение № 2 к возражениям от 16 января 2023 г. в материалах дела). Организация продублировала ведомству документы, подтверждающие проведение заседаний Совета. В возражениях организация указала, что учетом объемов проверяемой финансово-хозяйственной деятельности, жёстких сроков подготовки и предоставления документов на проверку и ограниченности сил единственного сотрудника для проверки были представлены документы указанной категории в общем объеме 678 листов. Вместе с этим организация указала, что предпринимает меры внутреннего контроля для проверки наличия и полноты первичных документов и готова предоставить дополнительные пояснения и документы по запросу контролирующего органа. Организация также оповестила ГУ Минюста по Москве, что планирует привести положения устава в соответствие с законом на очередном общем собрании членов МХГ в начале 2023 г.

26 декабря 2022 г. ГУ Минюста по Москве сообщило МХГ, что возражения на акт проверки рассмотрены и «информация принята к сведению» (см. приложение № 3 к возражениям от 16 января 2023 г. в материалах дела).

15 января 2023 г. Московская Хельсинкская Группа обратилась в Гагаринский районный суд города Москвы с исковым заявлением к ГУ Минюста России по Москве и к Прокуратуре г. Москвы, в котором обжаловала требования о проведении внеплановой проверки, законность назначения внеплановой проверки и выход за пределы полномочий при проведении внеплановой документарной проверки уполномоченными на проведение проверки сотрудниками ГУ Минюста России по г. Москве. Гагаринский районный суд г. Москвы отказал в принятии административного иска к производству, поскольку посчитал, что обжалуемые действия не затрагивают права и законные интересы МХГ.

25 января 2023 г. Московский городской суд вынес решение о ликвидации МХГ. Суд мотивировал решение тем, что организация действовала с нарушением своей территориальной сферы деятельности, поскольку сотрудники и иные аффилированные лица принимали участие в мероприятиях за пределами Москвы. Суд также постановил исключить Московскую Хельсинкскую группу из Единого государственного реестра юридических лиц (*далее* – ЕГРЮЛ). Решение было принято в окончательной форме 3 февраля 2023 г.

II. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТМЕНЫ РЕШЕНИЯ СУДА ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

Согласно ч. 1 и 2 ст. 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (*далее* – КАС РФ), неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела; несоответствие выводов суда первой

инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела; а также нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права являются основанием для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке.

Решение Московского городского суда подлежит отмене по следующим основаниям:

1. Московская Хельсинкская группа не нарушала заявленную территориальную сферу деятельности.
2. Московская Хельсинкская группа не могла предвидеть, что её действия нарушают закон.
3. МХГ не допускала грубых или неоднократных нарушений закона.
4. Ликвидация МХГ за допущенные нарушения является несоразмерной мерой реагирования.
5. Внеплановая проверка МХГ была проведена с нарушением закона, и акт, составленный по результатам проверки, не может служить основанием для ликвидации организации.
6. ГУ Минюста России по г. Москве не мог обратиться с иском о ликвидации, не предоставив МХГ возможность направить возражения на акт проверки.
7. Московский городской суд нарушил закон, постановив исключить МХГ из ЕГРЮЛ.
8. Протокол заседания суда первой инстанции не соответствует действительности.

Далее приведенные доводы будут последовательно рассмотрены.

1. Московская Хельсинкская группа действовала с соблюдением своей территориальной сферы деятельности

Московский городской суд принял решение о ликвидации МХГ, поскольку организация осуществляла деятельность за пределами г. Москвы (с. 5 решения). Суд пришел к выводу о том, что «в проверяемом периоде МХГ 10 раз нарушила территориальную сферу своей деятельности путем направления своих представителей в различные субъекты Российской Федерации для наблюдения за судебными процессами, а также путем проведения и организации публичных мероприятий за пределами города Москвы» (стр. 14 решения).

Суд также указал (стр. 6), что

[и]сходя из системного толкования положений статьи 14 Федерального закона № 82-ФЗ, деятельность общественного объединения в соответствии с его уставными целями может осуществляться на территории нескольких субъектов Российской Федерации только в том случае, если общественное объединение имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства.

При этом, общественное объединение должно иметь соответствующий статус межрегионального общественного объединения (при осуществлении деятельности на территориях менее половины субъектов Российской Федерации).

Кроме того, в соответствии со статьей 20 Федерального закона № 82-ФЗ устав общественного объединения должен предусматривать наличие структурных подразделений в субъектах Российской Федерации, в которых предполагается осуществление им своей деятельности.

Таким образом, общественное объединение, чья территориальная сфера деятельности в соответствии с уставом ограничена конкретными субъектами Российской Федерации, не вправе осуществлять деятельность за пределами территории этих субъектов Российской Федерации, доводы представителей административных ответчиков об обратном основаны на неверном понимании положений Федерального закона № 82-ФЗ, в связи с чем суд их отклоняет.

Необходимо отметить, что в своих возражениях на административное исковое заявление МХГ **не утверждала**, что общественное объединение, чья территориальная сфера деятельности в соответствии с уставом ограничена конкретными субъектами Российской Федерации, **вправе** осуществлять деятельность за пределами территории этих субъектов Российской Федерации. Утверждение суда первой инстанции об обратном свидетельствует **об искажении смысла заявленных МХГ доводов** и одновременном **уклонении суда от всестороннего рассмотрения подлинных аргументов МХГ по существу**. Это привело к неверному установлению обстоятельств, имеющих значение для дела, и к неправильным выводам суда первой инстанции о допущенных МХГ нарушениях действующего законодательства.

Так, в своих возражениях МХГ утверждало буквально следующее. Согласно ст. 14 Закона об общественных объединениях, «в Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения». Таким образом, перечень правовых статусов общественных объединений, определяемых исходя из их территориальной сферы деятельности, является закрытым. Иными словами, общественное объединение может быть исключительно общероссийским, межрегиональным, региональным или местным. Ст. 47 указанного закона также предполагает возможность создания международного общественного объединения.

Представляется очевидным, что заявленное нарушение территориальной сферы деятельности должно вытекать из положений указанных ст. 14 и ст. 47 Закона об общественных объединениях. Суд первой инстанции также исходит из того, что МХГ нарушила именно данные положения.

Иными словами, организация, которая в настоящем деле является региональной, может считаться допустившей нарушение положений ст. 14 Закона об общественных объединениях только в том случае, если, заявляя себя в качестве региональной, фактически выступает в роли носительницы иного территориального статуса – общероссийской, межрегиональной, местной или международной. Никаких иных территориальных статусов, как уже было отмечено выше, организация приобрести не может в силу закона (ст. ст. 14, 47 Закона об общественных объединениях).

Согласно буквальному содержанию ст. 14 Закона об общественных объединениях, для определения того или иного территориального статуса организации необходимо одновременное присутствие сразу двух признаков: 1) осуществление

деятельности на территории определенного количества субъектов; 2) наличие у организации в этих субъектах своих структурных подразделений.

Необходимость установления наличия одновременно двух этих признаков вытекает из буквального содержания ст. 14 Закона об общественных объединениях, в которой законодатель употребляет союз «И», а не «ИЛИ» между двумя указанными признаками территориальной сферы деятельности организации.

Более того, ст. 47 указанного закона прямо говорит о том, что общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах **создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение - организация, отделение или филиал и представительство.**

Таким образом, законодатель прямо связал определение территориальной сферы деятельности организации с наличием одновременно двух взаимосвязанных признаков – организация должна иметь в том или ином регионе свое структурное подразделение и осуществлять через него свою деятельность на территории того или иного региона. Данное толкование положений ст. 14, ст. 47 Закона об общественных объединениях в полной мере согласуется с буквой и духом указанного закона, а равно в полной мере отвечает здравому смыслу, чего нельзя сказать о позиции, изложенной в решении Московского городского суда.

Изложенный выше подход к толкованию определения территориальной сферы деятельности организации по своей сути означает, что региональная организация может считаться нарушившей положения ст. 14 Закона об общественных объединениях лишь в том случае, если вопреки своему заявленному территориальному статусу как региональной, создала в других регионах свои структурные подразделения и через них стала осуществлять свою деятельность. Иными словами нарушение территориальной сферы деятельности организации может иметь место лишь в том случае, когда вопреки заявленному территориальному статусу (например, как региональной организации) организация фактически осуществляет деятельность в качестве, например, межрегиональной организации в связи с созданием в нескольких регионах Российской Федерации своих структурных подразделений и осуществлением через них своей деятельности.

В рамках судебного разбирательства ГУ Минюста России по г. Москве подчеркнуло, что, по мнению ведомства, «любое взаимодействие с любым государственным органом иного субъекта является нарушением территориальной сферы деятельности» и, соответственно, влечет ликвидацию организации (стр. 13 протокола судебного заседания от 25 января 2023 г.). Подход, который вслед за ГУ Минюста по Москве отстаивает в своем решении суд первой инстанции, буквально означает, что для того, чтобы представители, сотрудники или иные лица, связанные с региональной организацией, имели возможность выехать за пределы того региона, в котором эта организация зарегистрирована, и принять участие в лекциях, семинарах, круглых столах, любых иных мероприятиях, такой организации предварительно необходимо сменить свой территориальный статус и открыть в том регионе, куда

направляется указанное лицо, свое структурное подразделение. Более того, в этом регионе организации также необходимо будет арендовать помещение и нанимать сотрудников, которые будут работать в указанном структурном подразделении.

Из решения суда первой инстанции остается не вполне понятным, должна ли такая организация закрывать свое структурное подразделение в том регионе, где состоялось мероприятие, сразу же по окончании этого мероприятия, если дальнейшие выезды своих сотрудников или представителей в указанный регион организация не планирует. Следуя логике, изложенной в административном исковом заявлении ГУ Минюста по Москве, представляется также вполне возможным создание своего рода структурных подразделений «однодневок» в тех случаях, когда речь идет, например, о единоразовом наблюдении за ходом того или иного судебного процесса в суде, находящемся за пределами региона, в котором зарегистрирована организация.

Более того, если следовать позиции Московского городского суда, организация должна создавать структурные подразделения и в тех субъектах Российской Федерации, где никогда не ступала нога ее представителей, но организация, например, направила процессуальные документы или обращения представителям органов государственной власти соответствующего субъекта, как произошло с обращением губернатору Санкт-Петербурга в связи с несоразмерным ограничением прав «ковидным» законодательством.

Ни одному из изложенных выше доводов судом первой инстанции **не было дано оценки по существу**. Более того, заявляя о том, что МХГ неправильно понимает положения Федерального закона 82-ФЗ, суд первой инстанции полностью проигнорировал ту часть возражений, в которой МХГ основывала свою позицию на правоприменительной практике Верховного Суда Российской Федерации (*далее* – Верховный Суд). Таким образом, суд первой инстанции фактически не принял во внимание при вынесении своего решения указанную судебную практику и занял позицию, которая прямо противоречит позиции Верховного Суда.

Так, в решении от 28 декабря 2021 г. по административному делу № АКПИ21-969 Верховный Суд пришел к выводу о том, что Международная общественная организация «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал"» (*далее* – Международный Мемориал) допустила грубое нарушение закона, поскольку организация, среди прочего, работала с нарушением заявленной территориальной сферы деятельности. Верховный Суд прямо указал, что, чтобы иметь статус международной организации по Закону об общественных объединениях, объединение должно иметь хотя бы одно структурное подразделение за пределами России (стр. 10 решения).

Апелляционная коллегия Верховного Суда в определении от 28 февраля 2022 г. по жалобе Международного Мемориала также подчеркнула, что территориальная сфера деятельности общественного объединения зависит именно от наличия или отсутствия у общественного объединения структурных подразделений в иных субъектах или государствах (административное дело № АПЛ22-55). В частности, Апелляционная коллегия подчеркнула (стр. 14-15), что

Общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение – организация, отделение или филиал и представительство. Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация международных общественных объединений, международных союзов (ассоциаций) международных общественных объединений в Российской Федерации осуществляются в общем порядке, предусмотренном для общественных объединений названным законом и другими федеральными законами...

Из материалов настоящего административного дела усматривается, что документы о создании структурных подразделений в иностранных государствах в Минюст России для последующего их представления на государственную регистрацию Организация не подавала.

В своем апелляционном определении № АПЛ16-479 от 15 ноября 2016 г. по делу Общественного движения «Таджикские мигранты», Верховный Суд также отметил:

Вместе с тем данных, которые бы с достоверностью подтверждали **факт создания 46 региональных отделений, а также осуществление всеми ими деятельности, не приведено.** Документов, свидетельствующих о соблюдении Движением требования об уведомлении территориальных органов Минюста России в соответствующих субъектах Российской Федерации о своих структурных подразделениях, суду не было представлено. В материалах дела не имеется достаточных и достоверных доказательств, позволяющих подтвердить **осуществление Движением деятельности непосредственно через все свои заявленные структурные подразделения, в том числе проведение ими каких-либо мероприятий, направленных на достижение уставных целей общественного объединения,** не отражены такие сведения и в апелляционной жалобе.

В решении АКПИ15-876 от 17 сентября 2015 г. по делу Общероссийского общественного благотворительного фонда «Помощь» Верховный Суд указал:

Под общероссийским общественным объединением в силу части второй статьи 14 Федерального закона № 82-ФЗ понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства. Следовательно, **деятельность объединения на территориях субъектов Российской Федерации должна быть подтверждена наличием созданных в установленном законом и уставом порядке собственных структурных подразделений (отделений, организаций), названия которых должны содержать название структуры и полное наименование объединения;** все документы, в том числе представляемые для государственной регистрации в качестве юридического лица, указанных структурных подразделений **должны подтверждать, что организация (отделение) действительно является структурным подразделением конкретной общероссийской общественной организации.**

В решении АКПИ14-1212 от 28 января 2015 г. по делу Общероссийской общественной организации «Российское историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”» Верховный Суд отметил:

Под общероссийским общественным объединением согласно части второй статьи 14 Федерального закона № 82-ФЗ понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на

территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства. **Следовательно, деятельность Общества на территориях субъектов Российской Федерации должна быть подтверждена не наличием в его составе самостоятельных юридических лиц – общественных объединений, которые являются членами, а наличием созданных в установленном законом и уставом порядке собственных структурных подразделений (отделений, организаций), названия которых должны содержать название структуры и полное наименование Общества;** все документы, в том числе представляемые для государственной регистрации в качестве юридического лица, указанных структурных подразделений должны подтверждать, что организация (отделение) действительно является структурным подразделением конкретной общероссийской общественной организации.

<...>

Таким образом, на день проведения проверки не подтвержден общероссийский статус Общества, **для подтверждения которого необходимо осуществлять и иметь свои структурные подразделения на территориях более 42 субъектов Российской Федерации,** а на настоящий момент в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» - необходимо иметь структурные подразделения на территориях более 43 субъектов Российской Федерации).

В апелляционном определении 33-АПГ18-21 от 12 декабря 2018 г. по делу Ленинградского регионального отделения Общероссийской Общественной организации «Офицерское Собрание 30 Гвардейского Армейского Корпуса» Верховный Суд отметил:

Под общероссийским общественным объединением в соответствии с частью второй статьи 14 Федерального закона «Об общественных объединениях» понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства. В составе Российской Федерации находятся 85 субъектов Российской Федерации (статья 65 Конституции Российской Федерации). **Следовательно, необходимыми условиями подтверждения статуса общероссийского общественного объединения являются создание в установленном законом и уставом порядке соответствующих структурных подразделений и осуществление таким объединением деятельности на территориях более 43 субъектов Российской Федерации.**

Приведенная выше практика Верховного Суда демонстрирует устойчивое и последовательное понимание Судом необходимости наличия одновременно двух признаков территориальной сферы деятельности организации – наличия в регионах структурных подразделений организации и осуществление организацией **через них своей деятельности.**

Указанный объем судебной практики высшей судебной инстанции **остался за рамками обжалуемого судебного решения и не был принят судом первой инстанции во внимание.**

Исходя из указанных позиций ВС РФ, **доводы суда первой инстанции о наличии в действиях административного ответчика нарушений территориальной сферы деятельности организации** исключительно на том основании, что представители организации выезжали за пределы города Москвы для участия в мероприятиях, присутствия на судебных заседаниях и осуществления иной деятельности, перечисленной в исковом заявлении, **не основаны на законе и не могут выступать в качестве оснований требования о ликвидации Московской Хельсинкской Группы.**

Организация утверждает, что не осуществляет постоянную деятельность за пределами Москвы – она не имеет региональных представительств, оплачиваемых штатных сотрудников или даже волонтеров, базирующихся в других регионах. Офис организации находится в Москве и вся деятельность в других регионах ведется исключительно посредством эпизодических поездок членов, сотрудников или волонтеров МХГ и взаимодействия с региональным партнерами. Определение территориальной сферы деятельности организации служит задаче соблюдения особенности правового регулирования на разных территориях, в частности, налогообложения деятельности общественных организаций и лицензирования отдельных видов их деятельности.

Участие в мероприятиях, равно как направление обращений в органы государственной власти в регионах РФ и направление представителей на заседания в региональные суды как реакция правозащитной организации на нарушения, не могут быть основанием для ограничения свободы ассоциаций, особенно в такой радикальной форме как ликвидация и запрещение деятельности ассоциации на территории всей страны.

Таким образом, МХГ действовала в рамках заявленной территориальной сферы деятельности и не допускала грубых нарушений законодательства Российской Федерации. Иной вывод приводит к абсурдной ситуации, когда базирующуюся в одном регионе организацию можно было бы ликвидировать за любую поездку или действие, имеющее эффект за пределами этого региона, будь то онлайн или офлайн деятельность. Или, например, за сам факт наличия веб-сайта организации, на который могли зайти пользователи из других субъектов России или даже других стран.

В свою очередь суд, не принявший во внимание перечисленные выше доводы организации, неправильно установил фактические обстоятельства настоящего административного дела в части, касающейся осуществления организацией деятельности за пределами г. Москвы, и пришел к неверным выводам о нарушении МХГ требований действующего законодательства, что, в свою очередь, является основанием для отмены указанного решения суда первой инстанции.

2. Московская Хельсинкская группа не могла предвидеть, что её действия нарушают закон

Московский городской суд подчеркнул (стр. 14 решения), что

[т]о обстоятельство, что МХГ и ранее, до периода, в отношении которого проведена проверка, осуществлялась деятельность за пределами города Москвы, само по себе не может являться основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований. Напротив[,] данное обстоятельство указывает на системный характер деятельности МХГ за пределами заявленной территориальной сферы деятельности.

Данный вывод суда первой инстанции противоречит Конституции Российской Федерации и является ничем иным как легитимизацией произвола со стороны контролирующих органов.

В ч. 2 ст. 54 Конституции Российской Федерации закреплено, что никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением.

В постановлении от 21 января 2010 г. № 1-П Конституционный Суд указал, что запрет обратной силы означает, что «во всяком случае недопустимо придание обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение подчиненной (слабой) стороны в публичном правоотношении». Это означает, что недопустимо не только придание таким законам обратной силы путем прямого указания об этом в самом законе, но и принятие законов или изменение практики, по своему смыслу имеющих обратную силу, хотя бы и без особого указания об этом (постановления Конституционного Суда от 8 октября 1997 г. №13-П, от 2 июля 2013 г. № 17-П).

В своей практике Конституционный Суд также подчеркивает, что принцип формальной определенности закона, предполагающий точность и ясность законодательных предписаний, выступает как в законотворческой, так и в правоприменительной деятельности в качестве необходимой гарантии обеспечения эффективной защиты от произвольных преследования, осуждения и наказания. Ответственность за нарушение может считаться законно установленной и отвечающей требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации лишь при условии, что она адекватна общественной опасности преступления и что уголовный закон ясно и четко определяет признаки этого преступления, отграничения его от иных противоправных и тем более – от законных деяний» (постановление от 27 мая 2008 г. № 8-П).

Московская Хельсинкская группа на протяжении всего своего существования проводила или участвовала в мероприятиях или наблюдала за деятельностью органов государственной власти по всей России. Организация всегда исходила из того, что права человека экстерриториальны, соблюдение прав человека – общероссийская проблема и ценность, которая не знает границ между субъектами Федерации. Поэтому для МХГ было естественным, что организация, базирующаяся в Москве, может мониторить события, происходящие в том числе за пределами города. Данные о поездках сотрудников МХГ по всей стране десятки лет поступали в Минюст России и иные контролирующие органы. Однако, вплоть до декабря 2022 г., ни один орган государственной власти не предъявлял к МХГ каких-либо претензий по этому поводу, тем более не указывал на противоправность такой деятельности. Наоборот, в 2017 г. председатель организации, Людмила Алексеева, за эту деятельность получила премию

Президента Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности (см. Указ Президента Российской Федерации от 10 декабря 2017 г. № 588).

Еще в 2014 г. ГУ Минюста России по г. Москве не видело ничего зазорного в поездках представителей МХГ за пределы Москвы. Так, в акте проверки организации от 1 августа 2014 г. ГУ Минюста России по г. Москве не зафиксировало нарушений территориальной сферы деятельности со стороны Московской Хельсинкской группы (см. приложение № 2 к дополнениям к возражениям на административный иск от 25 января 2023 г. в материалах дела). В акте указано, что в 2011-2013 г. Московская Хельсинкская группа реализовывала следующие программы: защита фундаментальных свобод граждан; совершенствование общественного контроля; развитие новых медиа в целях усиления прав человека в РФ; правозащитный мониторинг; просветительская и экспертная деятельность в области прав человека; поддержка деятельности правозащитных организаций; и оказание бесплатной консультационной юридической помощи (стр. 3-6 акта).

В рамках указанных программ в проверяемый период Московская Хельсинкская группа участвовала во множестве мероприятий за пределами Москвы (приложение № 3 к дополнениям к возражениям на административный иск от 25 января 2023 г.). Вот лишь некоторые из них:

- исполнительный директор МХГ приняла участие в Международном круглом столе «Развитие национальных институтов по защите прав человека в России – укрепление сотрудничества государства и правозащитников», который прошел 7–8 апреля 2011 г. в Воронеже;
- МХГ провела семинары на тему «Новые медиа и гражданская журналистика для защиты общественных интересов – проблемы и перспективы» в Архангельске (12 апреля 2011 г.), Мурманске (14 апреля 2011 г.) и Сыктывкаре (16 апреля 2011 г.);
- 5–9 мая 2012 г. МХГ провела для регионов Дальнего Востока серию образовательно-просветительских мероприятий по правам человека и действиям в защиту общественных интересов во Владивостоке;
- 9 октября 2013 г. председатель МХГ приняла участие в международной научно-практической конференции «Институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества» в Республике Ингушетия.

МХГ всегда открыто осуществляла свою деятельность за пределами Москвы. Сведения о всех мероприятиях были общедоступны, и в рамках проверки за 2011-2013 гг. в ГУ Минюста России по г. Москве поступали документы о деятельности в иных субъектах Российской Федерации. В частности, в представленных в ведомство финансовых и бухгалтерских документах были указаны суммы, которые организация выделяла на командировочные сотрудников и на оплату транспорта в другие субъекты Российской Федерации для участия в различных мероприятиях (все документы есть в распоряжении ГУ Минюста по Москве – см., например, приложение № 4 к дополнениям к возражениям на административный иск от 25 января 2023 г.).

Показательно, что Московская Хельсинкская группа неоднократно получала президентские гранты на реализацию проектов, которые, согласно заявкам, имели

«мультиплицирующий эффект в других регионах»¹. Положения о конкурсе на предоставление грантов Президента Российской Федерации всегда содержат пункт о том, что заявка не подлежит рассмотрению, если «представленный на конкурс проект предусматривает мероприятия, осуществление которых нарушает требования законодательства»².

Иными словами, Московский городской суд принял решение о ликвидации МХГ за ту же деятельность, которую ГУ Минюста России по г. Москве много лет рассматривало в качестве правомерной, внезапно изменив толкование ст. 14 Закона об общественных объединениях в отношении МХГ в декабре 2022 года, а Президент России в лице Фонда президентских грантов счел правомерной и необходимой для развития российского гражданского общества.

Кроме того, Минюст России и его территориальные органы не рассматривают деятельность иных региональных общественных объединений за пределами их региона в качестве противоправной (см. приложение № 5 к дополнениям к возражениям на административный иск от 25 января 2023 г.).

Например, Белгородская региональная общественная организация «Спортивно-патриотический клуб "БЕЛОГОР» с 2014 г. с 2014 г. проводит мероприятие «русская стенка» в Тамбовской области³. Согласно акту проверки от 6 декабря 2019 г. Управление Минюста по Белгородской области не установило нарушений территориальной сферы деятельности⁴ (см. больше в приложении № 5).

Или, скажем, Региональная общественная организация «Детское творческое объединение "ЮНПРЕСС"», зарегистрированная в Москве, много лет получает государственное финансирование на деятельность за пределами г. Москвы. В 2020 г. организация получила грант на деятельность в Краснодарском крае⁵. В 2021 г. организация выиграла президентский грант, предполагающий создание «медиаточек» о

¹ См. страницу проекта «Правозащитная повестка дня для современной России» (2017). URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/item?id=fe4916fc-c95f-4617-bd29-8e5570eafa51> (дата обращения: 24 января 2023 г.); страницу проекта «Повышение доступности образования в области прав человека в Российской Федерации» (2018). URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/item?id=7F8D5901-953F-4CD5-A171-211D895780DB> (дата обращения: 24 января 2023 г.); страницу проекта «Правозащитная повестка дня для современной России в год 70-летия Всеобщей декларации прав человека» (2018). URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/item?id=4b29d376-0612-48df-97a2-8ad265bb7594> (дата обращения: 24 января 2023 г.).

² См., например, пп. 4 п. 18 Положения о конкурсе на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества (утв. приказом Фонда президентских грантов от 19 февраля 2018 г. № 2) или пп. 4 п. 17 Положения о втором конкурсе на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества в 2023 году (утв. приказом Фонда президентских грантов от 12 января 2023 г. № 2).

³ См., например, URL: <https://kebelogor.ru/russkaja-stenka> (дата обращения: 24 января 2023 г.).

⁴ Публичный паспорт КМН № 5425811. URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-kmn/5425811> (дата обращения: 24 января 2023 г.).

⁵ Страница проекта «Дети и молодежь против насилия и жестокости средствами кино» (2020). URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/item?id=4300B740-30C3-42C0-B423-BD52A240467B> (дата обращения: 24 января 2023 г.).

проведения мероприятий по всей стране⁶. В 2022 г. государство поддержало проект московской региональной общественной организации, который она планировала реализовать «во всех регионах Российской Федерации»⁷. В 2023 г. региональная организация «ЮНПРЕСС» при государственной поддержке смогла ещё сильнее расширить географию своей деятельности и планирует реализовать проект «ЮНПРЕСС: горизонт ответственности» во «всей России, в том числе новых регионах (ДНР, ЛНР, Херсонская и Запорожская области)»⁸.

Соответственно, ГУ Минюста России по г. Москве и иным контролирующим органам уже много лет известно о том, что представители Московской Хельсинкской группы активно принимают участие в мероприятиях и осуществляют иные эпизодические действия за пределами Москвы. Контролирующие органы никогда раньше не оценивали такую деятельность в качестве нарушения ст. 14 Закона об общественных объединениях. Более того, осуществление региональными организациями деятельности за пределами «их» субъекта РФ является стандартной практикой и, по общему правилу, не вызывает у Минюста России и его органов каких-то претензий. Соответственно, учитывая отсутствие претензий со стороны компетентных органов, у организации не было оснований предполагать, что ее деятельность в анализируемой части противоречит действующему законодательству.

К аналогичному выводу пришел, в частности, Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции в апелляционном определении от 27 октября 2020 г. по административному делу № 66а-1927/2020, отказавшийся ликвидировать некоммерческую организацию за нарушение положений ч. 3 ст. 14 Закона об общественных объединениях, выразившееся в проведении мероприятий за пределами своей территориальной сферы деятельности, поскольку «до обращения с настоящим административным иском заявлением, деятельность организации в указанной части, проводимая открыто, не расценивалась административным истцом и иными государственными органами в качестве неправомерной» и, соответственно, ликвидация по данному основанию нарушала бы принцип правовой определенности» (см. текст судебного акта в приложении № 1 к возражениям на административный иск от 25 января 2023 г.).

Таким образом, решение Московского городского суда о том, что принципиальная смена правовой позиции ГУ Минюста России по г. Москве по поводу законности деятельности МХГ не нарушает прав организации, противоречит Конституции Российской Федерации, а также не соответствует обстоятельствам дела.

3. МХГ не допускала грубых нарушений закона

⁶ Страница проекта «Медиалидеры ЮНПРЕСС» (2021). URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/item?id=A9C73814-BC25-4055-BEA0-72730BAD5AC1> (дата обращения: 24 января 2023 г.).

⁷ Страница проекта «Мы в ответе» (2022). URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/item?id=c6c98ecf-e398-46fd-a2cd-52713d395397> (дата обращения: 24 января 2023 г.).

⁸ Страница проекта «ЮНПРЕСС: горизонт ответственности» (2023). URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/item?id=4f6cf1b4-c840-486e-98fe-a677e71f89a6> (дата обращения: 24 января 2023 г.).

Во-первых, вывод суда первой инстанции о том, что МХГ осуществляла деятельность за пределами Москвы, не соответствует обстоятельствам дела. В рамках производства в суде первой инстанции представитель административного ответчика С.Н. Астраханцева дала подробные пояснения по каждому из вменяемых МХГ эпизодов. Вывод Мосгорсуда о нарушении территориальной сферы деятельности основан на формулировках с сайта МХГ. Однако 9 из 11 цитируемых публикаций были сняты с сайта за 8 месяцев до внеплановой проверки, поскольку содержали неточные сведения. В частности, лица, названные в данных публикациях представителями МХГ, не являлись на тот момент сотрудниками организации, и Московская Хельсинкская группа официально не направляла их в командировки.

Во-вторых, даже если вменяемые Московской Хельсинкской группе деяния нарушают территориальную сферу деятельности организации, участие в мероприятиях за пределами Москвы или направление обращений в иные субъекты Российской Федерации, в любом случае, не составляют грубого нарушения закона.

В п. 26 постановления Пленума Верховного Суда от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» (*далее* – постановление Пленума Верховного Суда № 64) говорится, что, «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 том же пункте Верховный Суд подчеркнул, что

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.

Соответственно, суд в каждом случае должен оценить, было ли допущенное нарушение грубым и должно ли такое нарушение повлечь ликвидацию общественной организации.

Однако Московский городской суд не мотивировал вывод о том, почему присутствие на открытых судебных заседаниях, участие каких-либо представителей в

мероприятиях, организованных другими юридическими лицами, или направление обращений за пределы Москвы грубо нарушают закон. Суд лишь сослался на то, что, согласно постановлению Пленума Верховного Суда № 64, нарушение общественным объединением территориальной сферы деятельности квалифицируется как грубое нарушение (стр. 14 решения).

На заседании Московского городского суда от 25 января 2023 г. представитель административного истца указал, что участие в мероприятиях или направление обращений за пределами Москвы являются неустранимыми нарушениями, поскольку «являются свершившимся фактом» (стр. 8 протокола судебного заседания), «вопрос ущерба от мероприятий в данном случае не рассматривается» (стр. 12 протокола судебного заседания), и «срок для устранения нарушений не предоставлялся» (стр. 14 протокола судебного заседания).

Соответственно, административный истец никак не обосновал, а суд не дал какой-либо оценки существу и тяжести нарушений, вменяемых Московской Хельсинкской группе, в нарушение КАС РФ и положений постановления Пленума Верховного Суда № 64.

Если бы суд дал оценку данным обстоятельствам, то был бы вынужден констатировать, что действия Московской Хельсинкской группы были направлены на выполнение уставных целей организации, были полезными для общества, не причинили и не могли причинить какого-либо вреда третьим лицам или государственным интересам, и не имели никаких негативных последствий.

В качестве «нарушений» МХГ вменяется сбор информации об общественно значимых судебных процессах включая присутствие в судебных заседаниях, участие представителей МХГ в мероприятиях, организованных партнёрскими организациями, направленных на обмен опытом и развитие гражданского общества, и обращения в органы государственной власти в связи с реализацией конституционных прав и свобод граждан. Данные действия, даже если они произошли за пределами Москвы, не несут в себе общественной опасности или какого-либо вреда. Московская Хельсинкская группа всегда действовала открыто, не скрывала данные мероприятия и отчитывалась в контролирующие органы.

В любом случае, данные нарушения легко исправить. Если толковать возможность исправить нарушения как это делает ГУ Минюста России по г. Москве, то тогда абсолютно любое действие составит неустранимое нарушение, ведь оно уже было совершено, и время не повернуть вспять. МХГ вправе рассчитывать на то, что в соответствии с п. 27 постановления Пленума Верховного Суда от 27 декабря 2016 г. № 64, что в случае обнаружения нарушений контролирующий орган вынесет в его адрес предупреждение (представление) об устранении нарушений закона аналогичного или иного нарушения действующего законодательства. ГУ Минюста России по г. Москве никогда не выносил ни предупреждения, ни предписания организации. Этот довод также отвечает и духу и букве Федерального закона 82-ФЗ, а именно - статье 17 указанного закона: “государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности..”. МХГ вправе

рассчитывать на то, что государство в лице ГУ Минюста РФ по Москве, обеспечит законность и окажет поддержку деятельности общественного объединения, вместо того чтобы выступать карательным органом.

В-третьих, выводы суда первой инстанции о том, что организация не проводила заседания Совета (стр. 6 решения) не соответствуют обстоятельствам дела. Суд не принял во внимание доводы организации о том, что МХГ предоставила ГУ Минюста России по г. Москве сведения о прошедших заседаниях Совета организации. 23 ноября 2022 г. организация направила копии протоколов по электронной почте, а 24 ноября 2022 г. – представила в ГУ Минюста России по г. Москве в печатном виде по акту приема-передачи документов. ГУ Минюста России по г. Москве не отрицало данные факты. Более того, копии копии документов на десяти листах, подтверждающие соблюдение периодичности и частоту проведения заседаний Совета МХГ, есть в материалах дела (см. приложение № 5 к возражениям на административное исковое заявление от 16.01.2023).

В-четвертых, вывод Московского городского суда о том, что МХГ был предоставлен разумный и обоснованный срок для предоставления документов в рамках внеплановой проверки (с. 13 решения), не соответствует фактам дела.

МХГ получила уведомление о проверке 2 ноября 2022 г. Ведомство требовало предоставить всю информацию о деятельности организации за последние три года до 8 ноября 2022 г. Соответственно, у МХГ было 3 рабочих дня для предоставления документов. Исполнительный директор, единственный штатный сотрудник организации – и единственный сотрудник, отвечающий за документооборот – в этот момент была в ежегодном оплачиваемом отпуске (подтверждение направлено ГУ Минюста по Москве).

Тем не менее, организация предоставила большую часть запрошенных сведений 8 ноября 2022 г. Еще часть документов была представлена в рамках 10-дневного срока, установленного ч. 5 ст. 11 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Оставшиеся документы были направлены 16 ноября, 23 ноября и 24 ноября 2022 г., когда исполнительный директор вышла из отпуска.

Московская Хельсинкская группа продублировала копии протоколов заседаний Совета в приложении к возражениям от 16 декабря 2022 г. на акт проверки (в наличии у административного истца). Еще 8 ноября 2022 г. организация уведомила ГУ Минюста по Москве о том, что не предоставила документы, подтверждающие доходы, поскольку в проверяемый период организация не получала доходов и не имеет таких документов.

Что касается непредоставления на проверку договоров с продавцами (подрядчиками), акты выполненных работ (оказанных услуг) и иных первичных документов, подтверждающих расходы МХГ за три года, то исполнительный директор – единственный штатный сотрудник организации – смогла собрать и предоставить в ведомство лишь часть документов в объеме 678 листов. В возражениях

на акт проверки Московская Хельсинкская Группа указало на то, что, с учетом крайне ограниченного срока на предоставление документов и ограниченных возможностей организации, МХГ не смогла предоставить абсолютно все документы, но проводит внутренний аудит и планирует предоставить недостающие сведения как только их соберет.

Соответственно, ГУ Минюста по Москве злоупотребило своими полномочиями, заранее лишив МХГ возможности устранить формальные – и легко исправляемые – нарушения закона.

Согласно п. 30 постановления Пленума Верховного Суда № 64, если 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.

Таким образом, ГУ Минюста России по г. Москве не предоставило МХГ достаточно времени для представления запрошенных документов, а решение Московского городского суда основано на неправильном применении норм материального права и неправильной оценке фактических обстоятельств дела.

4. Ликвидация МХГ за допущенные нарушения является соразмерной мерой реагирования

Московский городской суд счел ликвидацию МХГ соразмерной, поскольку (стр. 14-15)

[д]оводы об осуществлении МХГ общественно полезной деятельности, о сотрудничестве с международными и государственными органами Российской Федерации не опровергают вышеизложенных выводов суда и не препятствуют ликвидации организации с учетом установленных судом фактических обстоятельств дела.

<...>

Совокупность допущенных МХГ грубых нарушений законодательства, длительный период времени, в течение которого МХГ они допускались, системный характер этих нарушений, приводит суд к убеждению, что требуемая административным истцом мера ответственности в виде ликвидации МХГ отвечает принципу соразмерности и является необходимой в демократическом обществе для защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства.

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

Согласно ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации, ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (*далее – МПГПП*), каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные

союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации закрепляет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Аналогичные положения содержатся в ч. 2 ст. 22 МПГПП.

Согласно практике Конституционного Суда, право каждого на объединение, как следует из ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 1 (ч. 1), ст. 2, 13, ст. 17 (ч. 1), ст. 29 (ч. 1 и 3), и ст. 32 (ч. 1), относится к базовым ценностям общества и государства, основанным на принципах господства права и демократии, и включает право в условиях признаваемого идеологического и политического многообразия свободно создавать объединения для защиты своих интересов и выражения своих мнений и убеждений, в том числе в целях участия в управлении делами государства, а также свободу деятельности общественных объединений (постановления от 8 апреля 2014 г. № 10-П, 17 февраля 2015 г. № 2-П и др.).

Комитет по правам человека ООН, толкуя положения ст. 22 МПГПП, подчеркивал, что «существование и деятельность объединений, включая объединения, мирным путем продвигающие идеи, которые не обязательно благоприятно воспринимаются правительством или большинством населения, являются краеугольным камнем любого общества» (*Сергей Калякин против Беларуси*, сообщение № 2153/2012, соображения от 10 октября 2014 г., п. 9.2).

Комитет также неоднократно указывал на то, что, даже если ограничение предусмотрено законом, государство должно объяснить, почему ограничительная мера действительно необходима в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц (*Сергей Калякин против Беларуси*, п. 9.2).

В деле *Рауса Михайловская и Олег Волчек против Беларуси* (сообщение № 1993/2010, соображения от 24 июля 2014 г., п. 7.3) Комитет по правам человека ООН установил, что

[о]дного лишь существования объективных оснований для ограничения права на свободу ассоциации недостаточно. Государство-участник должно также продемонстрировать, что запрет ассоциаций необходим для устранения реальной и не только гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому устройству и что менее строгие меры будут недостаточны для достижения этой же цели, и что ограничение является соразмерным тем интересам, которые подлежат защите.

Согласно п. 32 Постановления Пленума Верховного Суда № 64⁹,

⁹ Аналогичная позиция изложена Конституционным Судом в постановлении от 18 июля 2003 г. № 14-П; определениях от 8 июля 2021 г. № 1365-О, от 28 июня 2012 г. № 1246-О и от 20 ноября 2014 г. № 2737-О, а также Верховным Судом в п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от

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

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

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

Во-первых, суд первой инстанции неправомерно возложил бремя доказывания несоразмерности ликвидации Московской Хельсинкской группы на саму организацию.

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

Во-вторых, Московский городской суд не дал какой-либо оценки деятельности Московской Хельсинкской группы и вкладу организации в жизнь российского общества, что является неотъемлемой частью анализа соразмерности ликвидации некоммерческой организации. Наоборот, суд счел «доводы об осуществлении Организацией общественно полезной деятельности, о сотрудничестве с международными и государственными органами Российской Федерации» не имеющими значения при принятии решения о ликвидации организации (с. 14 решения).

Более того, Московский городской суд отказал в допросе свидетелей, которые могли бы сообщить суду сведения о содержании и значимости для граждан России деятельности МХГ, чья явка в судебное заседание или возможность принять участие посредством видеосвязи были обеспечены административным ответчиком.

Таким образом, суд первой инстанции фактически устранился от исследования вопроса соразмерности ликвидации Московской Хельсинкской группы тому вкладу, который эта организация внесла в развитие российского общества.

23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

В-третьих, суд не учел, какие негативные последствия принесет за собой ликвидация Московской Хельсинкской группы. Решение о ликвидации МХГ приведет к закрытию организации и запрету ее деятельности на территории России. Запрет продолжения деятельности исключает непосредственно для руководства и сотрудников организации возможность пользоваться своим правом на свободу объединения (Комитет по правам человека ООН, *Сергей Калякин против Беларуси*, п. 9.2). Ликвидация МХГ также приведет к тому, что многолетняя деятельность организации и накопленные ею знания и институциональный опыт окажутся под угрозой исчезновения, и организация утратит все свое имущество. Сотрудники МХГ потеряют работу и средства к существованию. Ликвидация также уничтожит формальные и неформальные связи и процессы, которые МХГ и другие общественные объединения совместно выстраивали на протяжении более 45 лет.

Наконец, ликвидация МХГ не нужна для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Сами представители ГУ Минюста России по г. Москве не скрывали, что ликвидация МХГ не преследует цели защитить какие-то общественные интересы. «Мы настаиваем на ликвидации, поскольку организация должна понести соответствующее наказание» – это единственное объяснение, почему, по мнению административного истца, необходимо ликвидировать старейшую российскую общественную организацию (с. 9 протокола судебного заседания от 25 января 2023 г.).

Как было указано выше, даже если считать вменяемые МХГ эпизоды нарушением территориальной сферы деятельности, данные действия не причинили вреда общественным интересам. Наоборот, они были направлены на реализацию уставных целей организации, и способствовали поддержанию верховенства права в стране и развитию гражданского общества.

Кроме того, Московская Хельсинкская группа могла устранить и, в настоящий момент, уже устранила все выявленные нарушения. Однако ГУ Минюста России по г. Москве не предоставило организации возможность исправить нарушения и не придало какое-либо значение этому факту. Административный истец подчеркнул, что даже «не рассматривал такую возможность», поскольку «не считает это целесообразным» (стр. 8 протокола судебного заседания).

Таким образом, решение Московского городского суда должно быть отменено, поскольку ликвидация МХГ является несоразмерной мерой реагирования на допущенные нарушения, которые не причинили какого-либо вреда и уже были устранены, и повлечет за собой крайне негативные последствия для организации и российского общества.

5. Результаты внеплановой проверки МХГ не могут служить основанием для ликвидации организации

Московский городской суд пришел к выводу, что требование Прокуратуры г. Москвы о проведении внеплановой проверки, распоряжение ГУ Минюста России по

г. Москве о проведении проверки и действия ведомства по проведению внеплановой проверки МХГ соответствовали закону (стр. 11-12 решения), поскольку

[д]анное требование вынесено Прокуратурой г. Москвы в пределах полномочий, предоставленных статьей 22 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 5.2 Постановления от 17 февраля 2015 года № 2-П, проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. По смыслу данного законоположения во взаимосвязи со статьей 10 Закона о прокуратуре, служащая основанием для принятия мер прокурорского реагирования информация о фактах нарушения законов может содержаться как в поступающих в органы прокуратуры заявлениях, жалобах и иных обращениях... так и в любых открытых источниках.

Таким образом, в действующем правовом регулировании допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только в связи с конкретными обращениями (так называемые инцидентные основания) и, соответственно, не исключается возможность проведения прокурорских проверок, в том числе в отношении некоммерческих организаций, в инициативном порядке.

<...>

Довод административного ответчика о том, что отсутствовали основания для проведения внеплановой документальной проверки, предусмотренные пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» является несостоятельным, поскольку данное положение распространяется на проведение проверок, осуществляющихся в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», тогда как проверка, как указано выше, назначена и проведена на основании требования прокурора, обязательного для ГУ Минюста России по Москве в силу статьи 6 Закона о прокуратуре.

МХГ подчеркивает, что проверка ГУ Минюста по Москве была незаконной. *Во-первых*, проверка была проведена на основании требования прокуратуры, вынесенного вне рамок прокурорской проверки, а значит, прокуратура не могла использовать установленные ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) полномочия. *Во-вторых*, требование не соответствует форме требования, которое установлено в ст. 63 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле (надзоре)) и п. 1.1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

а. Требование вынесено вне рамок прокурорской проверки

Требование прокуратуры от 26 октября 2022 г. было издано вне рамок прокурорской проверки, а значит, оно незаконно.

Говоря о требовании Прокуратуры, суд заключил, что оно было вынесено в пределах полномочий, предоставленных ст. 22 Закона о прокуратуре. Действительно,

требование прокуратуры о проведении контрольных мероприятий содержится в ст. 22 указанного закона. Однако ст. 22 описывает полномочия, которые прокуратура реализует в рамках прокурорского надзора за исполнением закона.

Из ст. 21 Закона о прокуратуре следует, что единственной формой прокурорского надзора, в рамках которой возможна реализация полномочий, установленных ст. 22 Закона о прокуратуре, является прокурорская проверка. Так, данная статья говорит исключительно о прокурорской проверке, не упоминая никакой другой надлежащей формы прокурорского надзора, например, мониторинга. Более того, п. 3 данной статьи также содержит требования к проверке, а именно необходимость принятия решения о проведении проверки не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки.

Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» тоже говорит только о прокурорских проверках, не подразумевая наличия иных форм прокурорского надзора. Тогда, когда законодатель в качестве надлежащей формы государственного контроля считает мониторинг, он прямо об этом говорит. Например, гл. 14.7 Налогового кодекса Российской Федерации закрепляет такой тип государственного контроля как налоговый мониторинг. Таким образом, прокурорский надзор возможен только в форме прокурорской проверки, а не мониторинга, что является абсолютно разумным, так как использование полномочий вне проверок приводило бы к беспорядочному вмешательству в работу поднадзорных организаций.

Процитированное судом первой инстанции постановление Конституционного суда от 17 февраля 2015 г. № 2-П также исходит из того, что прокурорская проверка – это единственно возможная форма прокурорского надзора:

Таким образом, в действующем правовом регулировании допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только в связи с конкретными обращениями (так называемые инцидентные основания) и, соответственно, не исключается возможность проведения прокурорских проверок, в том числе в отношении некоммерческих организаций, в инициативном порядке», основания и поводы для которых тем не менее не могут определяться произвольно, - они должны быть связаны с конкретными сведениями, указывающими на наличие в деятельности некоммерческой организации и ее должностных лиц признаков нарушений законов, притом что неопределенность в отношении правовой квалификации таких фактов не может быть устранена посредством взаимодействия органов прокуратуры с государственным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций.

Следовательно, для реализации полномочий, установленных ст. 22 Закона о прокуратуре, необходимо, чтобы прокурор инициировал проверку, в рамках которой он мог бы беспрепятственно проникать в любые помещения или направлять требования о проведении контрольных мероприятий. Ст. 22 этого же закона требует, чтобы проверка оформлялась решением о проведении проверки. Никакого решения Прокуратуры

г. Москвы о проведении проверки в отношении МХГ не было. Однако направление требования о проведении контрольных мероприятий вне законной формы реализации прокурорского надзора является незаконным, а значит требование Прокуратуры г. Москвы от 26 октября 2022 г. в ГУ Минюст России по г. Москве было незаконным.

в. Требование прокуратуры не соответствует установленной форме

В нарушение закона требование прокуратуры г. Москвы от 26 октября 2022 г. были направлены не на основании материалов и обращений, поступивших в органы прокуратуры (а на основании собственного мониторинга), а также не содержали сведения о причинении вреда или угрозе его причинения.

В силу п. 1.1 ст. 22 Закона о прокуратуре требование о проведении контрольного (надзорного) мероприятия направляется в уполномоченные контрольные (надзорные) органы на основании поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Ст. 63 Закона о государственном контроле (надзоре) говорит об исполнении требования прокурора о проведении контрольного мероприятия. П. 1 статьи говорит о том, что требование прокурора должно содержать материалы и обращения, которые содержат сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и в рамках которых определяется предмет контрольного (надзорного) мероприятия. П. 2 этой статьи указывает, что порядок направления прокурором требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям устанавливается Законом о прокуратуре.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июня 2021 г. № 294 был утвержден Порядок направления прокурорами требований о проведении контрольных (надзорных) мероприятий. В ст. 2 Порядка указано, что требование о проведении контрольного (надзорного) мероприятия направляется в уполномоченные контрольные (надзорные) органы на основании поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Типовая форма требования, которая содержится в приложении № 1 к приказу Генерального прокурора РФ от 2 июня 2021 г. № 294, также требует указать «сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и в рамках которых определяется предмет контрольного (надзорного) мероприятия, объект контрольного (надзорного) мероприятия».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (*далее – Постановление*) установлено, что в 2022 г. внеплановые проверки разрешены только по определенным основаниям. В ст. 3 Постановления говорится, что внеплановые проверки без согласования с органами

прокуратуры возможны только по требованию прокурора в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Таким образом, и это Постановление подчеркивает, что требование прокурора возможно только по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. В противном случае, проведение проверки нарушает постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336.

i. Требование прокуратуры не было основано на поступивших в прокуратуру материалах и обращениях

Как было сказано выше, п. 1.1 ст. 22 Закона о прокуратуре и ст. 63 Закона о государственном контроле (надзоре) устанавливают, что требования прокурора о проведении контрольных мероприятий направляются на основании поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений.

Суд первой инстанции, ссылаясь на позицию Конституционного суда, озвученную в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. N 2-П, заключил, что «в действующем правовом регулировании допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только в связи с конкретными обращениями (так называемые инцидентные основания), и соответственно, не исключается возможность проведения прокурорских проверок, в том числе в отношении некоммерческих организаций, в инициативном порядке».

Суд первой инстанции прав в том, что прокурорские проверки могут проводиться в инициативном порядке. Однако в нашем случае не было прокурорской проверки – требование было направлено после проведения мониторинга, поэтому процитированная позиция Конституционного суда неприменима.

Требование прокуратуры г. Москвы от 26 октября 2022 г. основано на произведённом самой прокуратурой мониторинге и не основано на материале и обращении, которые поступили бы в прокуратуру. Следовательно, данное требование нарушает закон.

ii. Требование прокуратуры не содержит указание на вред (ущерб) или угрозу его появления

Как уже было сказано выше, п. 1.1 ст. 22 Закона о прокуратуре и ст. 63 Закона о государственном контроле (надзоре) устанавливают, что требования прокурора о проведении контрольных мероприятий должны содержать указание на ущерб (вред) охраняемым законом ценностям или на угрозу его возникновения. Следовательно, требование не соответствует установленной законом форме, а значит, незаконно и не могло служить основанием для проведения внеплановой проверки организации.

6. ГУ Минюста России по г. Москве не имел права обратиться с иском о ликвидации, не предоставив МХГ возможности направить возражения на акт проверки

В обжалуемом судебном решении суд первой инстанции буквально указал следующее:

Суд также учитывает, что действующим законодательством не определена процедура рассмотрения возражений на акт проверки, а также на государственный орган не возложена обязанность по принятию каких-либо решений, по результатам рассмотрения таких возражений.

В отношении указанного довода необходимо отметить, что заявленная позиция суда свидетельствует о неправильном применении норм материального права, превращая право организации на подачу возражений, предусмотренное действующим законодательством, в фикцию. На это МХГ прямо ссылалась в своих возражениях на административный иск.

Возражения организации на акт проверки не были приняты во внимание контролирующим органом, что свидетельствует о нарушении права организации на досудебную защиту

Административный ответчик утверждает, что поданные им возражения на акт проверки были оставлены без внимания и не были учтены при подаче административного искового заявления, что является нарушением прав административного ответчика.

Акт контролирующим органом был подготовлен 29 ноября 2022 г., направлен почтой в адрес организации (штамп на конверте датирован 1 декабря 2022 г.) и получен организацией 2 декабря 2022 г. (о чем также свидетельствует штамп на конверте, см. приложение № 1 к возражениям на административное исковое заявление от 16 января 2023 г.).

Ч. 12 ст. 16 Закона о защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля предоставляет проверяемому юридическому лицу право представить в соответствующий орган государственного контроля в письменной форме возражения в отношении акта проверки в целом или его отдельных положений **в течение 15 дней** с даты получения акта проверки. Аналогичная норма закреплена в п. 60 Административного регламента осуществления Минюстом государственного контроля за НКО.

Законодатель, предусматривая право проверяемого юридического лица на подачу возражений в отношении акта проверки, имел в виду необходимость принятия таких возражений во внимание тем органом, который согласно действующему законодательству является адресатом таких возражений – соответствующим органом государственного контроля (ч. 12 ст. 16 Закона о защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля; п. 60 Административного регламента осуществления Минюстом государственного контроля за НКО).

При этом, принимая во внимание указанный выше срок, в течение которого проверяемое юридическое лицо имеет право направить свои возражения в соответствующий орган, ГУ Минюста по Москве не может обращаться в суд с административным иском о ликвидации соответствующего юридического лица как минимум до истечения 15 дней с момента получения такой организацией акта проверки.

Иное толкование указанных выше норм действующего законодательства делало бы положение ч. 2 ст. 16 Закона о защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля юридически бессмысленным, а право проверяемого юридического лица на подачу возражений в отношении акта проверки – фиктивным, *nudum jus*, поскольку лишало бы смысла как составление таких возражений, так и их направление в соответствующий орган. Реально действующим такое право может являться лишь в том случае, если оно обеспечено обязанностью соответствующего органа рассмотреть поступившие возражения и принять их во внимание до или в момент принятия решения об обращении в суд с иском о ликвидации соответствующего юридического лица. Свидетельством же того, что возражения проверяемого юридического лица рассмотрены и учтены, должна являться подготовка соответствующим органом мотивированного ответа по результатам рассмотрения возражений и направление такого ответа проверяемому юридическому лицу.

Такая позиция МХГ в полной мере согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который указал:

лицо, обратившееся с заявлением, жалобой или ходатайством в государственное учреждение, вправе получить адекватный ответ на своё обращение. Под адекватным ответом, если заявителю отказано в удовлетворении его заявления, понимается такой ответ, в котором приведены мотивы признания несостоятельным либо не заслуживающим внимания каждого довода жалобы либо иного обращения (*решения КС РФ от 8 июля 2004 года № 237-О, от 25 января 2005 года № 42-О и др.*)

В отношении административного истца ГУ Минюста по Москве не только не приняло во внимание его возражения в отношении акта проверки по существу, **но в принципе не придало никакого значения таким возражениям**, поскольку обратилось в суд с иском о ликвидации организации за несколько дней до истечения установленного законом срока на подачу таких возражений. Тем самым, учитывая изложенные выше доводы, ГУ Минюста по Москве фактически лишило административного истца права на представление собственной позиции относительно акта проверки.

Согласно хронологии событий по настоящему делу, административный ответчик подготовил и направил свои возражения на акт проверки 16 декабря 2022 г. – обычной почтой, а также посредством электронной почты. В свою очередь, административное исковое заявление о ликвидации организации датировано 14 декабря 2022 г. и, очевидно, было подготовлено **без учета возражений организации**.

Уведомление о том, что возражения организации «были приняты к сведению» датировано лишь 26 декабря 2022 г. и было получено организацией 11 января 2023 г., что полностью подтверждает хронологию описанных выше событий и свидетельствует о том, что контролирующий орган не принял во внимание возражения организации и обратился в суд с административным иском о ликвидации Московской Хельсинкской

Группы без принятия во внимание позиции организации, тем более не предоставив ей шанса объяснить, оспорить или исправить нарушения.

Заявление суда первой инстанции об отсутствии установленной законом процедуры рассмотрения региональными управлениями Минюста России возражений организации на акт проверки никак не может свидетельствовать об отсутствии у указанных органов исполнительной власти всесторонне и полно рассматривать указанные возражения и давать в отношении них мотивированный ответ заявителю, а равно учитывать их при совершении дальнейших процессуальных действий, например, при обращении в суд с административным иском о ликвидации организации. Только в этом случае возможна полноценная реализация права организации на досудебную защиту, прямо вытекающая и предоставленного организации законодателем права на подачу возражений на акт проверки контролирующего органа.

Таким образом, решение суда в этой части свидетельствует о неправильном применении указанных выше норм материального права, что, в свою очередь, является основанием для отмены судебного решения.

7. Решение исключить МХГ из ЕГРЮЛ в обход ликвидационной процедуры незаконно

В возражения на иск о ликвидации Московская Хельсинкская группа просила суд возложить обязанность по проведению процедуры ликвидации на Общее собрание членов Московской Хельсинкской группы. Вместо этого, Московский городской суд решил ликвидировать организацию в обход установленной законом процедуры, исключив ее из ЕГРЮЛ (с. 15 решения). Суд мотивировал это тем, что

...общественное объединение может быть ликвидировано как в добровольном порядке, путем формирования ликвидационной комиссии, так и в принудительном, на основании решения суда по инициативе государственного органа, выполняющего функции по контролю и надзору.

С учетом изложенного, довод административного ответчика о том, что любое юридическое лицо, вне зависимости от оснований для ликвидации, должно пройти процедуру ликвидации перед тем, как оно будет исключено из ЕГРЮЛ, суд считает не состоятельным, основанном на неверном толковании норм Федерального закона № 82-ФЗ.

Данный вывод основан на смешении оснований ликвидации, которые могут быть добровольными или нет, и порядка ликвидации для реализации решения – юридического лица или суда – о ликвидации юридического лица. Законом закреплена необходимость проведения процедуры ликвидации юридического лица, направленная, в том числе, на защиту интересов кредиторов ликвидируемого юридического лица, после завершения которой становится возможным внесение записи в ЕГРЮЛ о прекращении существования данного юридического лица (ст. 19, 20, 21 Федерального закона 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

В ч. 5 ст. 61 Гражданского кодекса Российской Федерации (*далее* – ГК РФ) прямо закреплено, что решением суда о ликвидации юридического лица на его учредителей (участников) или на орган, уполномоченный на ликвидацию

юридического лица его учредительным документом, могут быть возложены обязанности по осуществлению ликвидации юридического лица. Неисполнение решения суда является основанием для осуществления ликвидации юридического лица арбитражным управляющим (п. 5 ст. 62 ГК РФ) за счет имущества юридического лица. При недостаточности у юридического лица средств на расходы, необходимые для его ликвидации, эти расходы возлагаются на учредителей (участников) юридического лица солидарно (п. 2 ст. 62 ГК РФ).

Если исходить из того, что в случае принудительной ликвидации организация немедленно исключается из ЕГРЮЛ и не проходит процедуру ликвидации, то, во-первых, положения ст. 61-62 ГК РФ не имели бы какого-либо смысла, и, во-вторых, это значило бы что все обязательства ликвидированной организации перед кредиторами автоматически «обнуляются», а оставшееся имущество – растворяется в воздухе или превращается в тыкву. Это противоречит закону и здравому смыслу, а также нарушает законные права и интересы кредиторов, ликвидируемой организации, ее учредителей и других лиц.

К такому же выводу можно прийти, ознакомившись с п. 37 постановления Пленума Верховного Суда № 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», в котором указано, что 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 (п. 5 ст. 61, п. 2 ст. 62 ГК РФ, п. 2 ч. 6 ст. 180 КАС РФ).

Соответственно, даже при принудительной ликвидации некоммерческой организации по решению суда, для исполнения решения о ликвидации необходимо провести и завершить установленную законом процедуру ликвидации. Чтобы исключить оставшиеся сомнения, можно обратиться к названию постановления Пленума Верховного Суда, в п. 37 которого говорится о необходимости проведения процедуры ликвидации: постановление касается вопросов, возникающих при рассмотрении судами дел о ликвидации некоммерческих организаций.

Суды общей юрисдикции толкуют положения законодательства аналогичным образом. Например, в кассационном определении от 7 октября 2020 г. № 88А-15339/2020 Восьмой кассационный суд общей юрисдикции указал¹⁰ (Приложение № 4 к апелляционной жалобе), что

[в] том случае, если суд, принимая решение о ликвидации некоммерческой организации, не назначит ликвидационную комиссию (ликвидатора), не установит сроки и порядок ликвидации некоммерческой организации, то это

¹⁰ См. аналогичную позицию в кассационном определении Восьмой кассационный суд общей юрисдикции от 26 июня 2020 г. № 88А-11776/2020 (Приложение № 5 к апелляционной жалобе);

требование закона должны выполнить учредители (участники) некоммерческой организации.

Суды иных субъектов Российской Федерации, включая, например, Чувашскую Республику¹¹, Свердловскую область¹² или Челябинскую область¹³, также исходят из того, что суд не может решить исключить некоммерческую организацию из ЕГРЮЛ в обход процедуры и порядка ликвидации.

Московская Хельсинкская группа владеет офисом по адресу г. Москва, Красина пер. 15с1, ценной с точки зрения истории российского гражданского общества библиотекой, а также является собственником целевого капитала некоммерческой организации. У организации есть денежные обязательства перед кредиторами, в частности, своими сотрудниками.

По закону, имущество ликвидируемой организации должно быть использовано для удовлетворения требований кредиторов. Оставшееся имущество должно быть направлено на уставные цели ликвидируемой организации или на иные цели, предусмотренные законом. Соответственно, согласно Закону о некоммерческих организациях и ГК РФ, в случае принятия судом решения о ликвидации, МХГ обязана пройти процедуру ликвидации. Иное решение приведет к тому, что все имущество и все обязательства организации перед третьими лицами в одночасье растворятся в воздухе.

Таким образом, решение Московского городского суда об исключении Московской Хельсинкской группы из ЕГРЮЛ противоречит закону и нарушает права и законные интересы МХГ и иных лиц.

8. Протокол заседания суда первой инстанции не соответствует действительности

Кроме этого, в связи с выявившейся недостоверностью протокола, ведущей к невозможности апелляционного рассмотрения, представители МХГ направили Председательствующему судье Казакову М.Ю. замечания на протокол, где мы указали, что в нарушение требований п.15. части 3 Статьи 205 КАС РФ протокол судебного заседания не содержит судебных прений. Вместо этого на странице 30 протокола есть

¹¹ Обзор судебной практики Верховного суда Чувашской Республики по гражданским и административным делам № 4/2018, апелляционное дело № 33а-4434/2018 (Приложение № 6 к **апелляционной жалобе**).

¹² Апелляционное определение Свердловского областного суда от 9 июля 2020 г. по делу № 33а-6852/2020 (Приложение № 7 **к апелляционной жалобе**); апелляционное определение Свердловского областного суда от 13 ноября 2019 г. по делу № 33а-19593/2019 (Приложение № 8 **к апелляционной жалобе**); апелляционное определение Свердловского областного суда от 28 июня 2018 г. по делу № 33а-10329/2018 (приложение № 9 **к апелляционной жалобе**); апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 июня 2018 г. по делу № 33а-11686/2018 (Приложение № 10 **к апелляционной жалобе**); апелляционное определение Свердловского областного суда от 31 января 2018 г. по делу № 33а-1533/2018 (Приложение № 11 **к апелляционной жалобе**); апелляционное определение Свердловского областного суда от 8 ноября 2017 г. по делу № 33а-19547/2017 (Приложение № 12 **к апелляционной жалобе**).

¹³ «Обобщение судебной практики Челябинского областного суда за третий квартал 2019 года» (утв. президиумом Челябинского областного суда 27 ноября 2019 г.), постановление № 44ас-48/2019 (Приложение № 13 **к апелляционной жалобе**).

лишь краткое упоминание, что судебные прения фиксируются посредством видеопотоколирования. Прослушав аудиопрокол, выданный судом, представители МХГ убедились, что суд не предупредил о ведении видеопотоколирования, однако в протоколе судебного заседания, на странице 1 это указано. Это серьезное расхождение в протоколе и аудиопротоколе, поскольку в письменном протоколе отсутствует целая стадия судебного процесса - прения. Также было указано, что письменный протокол не содержит значительное количество вопросов, поставленных судом. И что является еще более важным, протокол не содержит вопросов представителей Московской Хельсинкской Группы. В протоколе же отражены лишь ответы представителей истца. Без постановки вопроса, ответ истцов не несет никакой смысловой нагрузки и не может быть оценен вышестоящей инстанцией при рассмотрении апелляционной жалобы. Между тем, протокол судебного заседания является центральным документом дела — всё, не вошедшее в протокол судебного заседания не может приниматься во внимание. Для апелляционной инстанции Протокол судебного заседания является единственным документом, который отражает ход судебного процесса, на который обязаны опираться стороны и суды всех инстанций

Определением судьи Казакова замечания на протокол были отклонены, что стало причиной для обращения к Председателю Московского городского суда с заявлением о проведении служебной проверки.

III. ТРЕБОВАНИЯ, ОБРАЩЕННЫЕ К СУДУ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

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

ПРОШУ:

решение Московского городского суда от 25 января 2023 г. по делу № 3а-3719/2023 отменить и вынести по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении административного искового заявления ГУ Минюста России по г. Москве о ликвидации Региональной общественной организации «Московская группа содействия выполнению Хельсинкских соглашений» и исключении ее из Единого государственного реестра юридических лиц.

**Исполнительный директор
Московской Хельсинкской группы**

Астраханцева С.Н.

3 марта 2023 г.

Приложения:

1. Выписка из ЕГРЮЛ (на 12 стр.);
2. Копия квитанции об оплате государственной пошлины (на 1 стр.);
3. Список членов МХГ (на 1 стр.);
4. Копия кассационного определения Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 7 октября 2020 г. № 88А-15339/2020 (на 6 стр.);
5. Копия кассационного определения Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 июня 2020 г. № 88А-11776/2020 (на 5 стр.);

6. Обзор судебной практики Верховного суда Чувашской Республики по гражданским и административным делам № 4/2018 (на 48 стр.);
7. Копия апелляционного определения Свердловского областного суда от 9 июля 2020 г. по делу № 33а-6852/2020 (на 7 стр.);
8. Копия апелляционного определения Свердловского областного суда от 13 ноября 2019 г. по делу № 33а-19593/2019 (на 7 л.);
9. Копия апелляционного определения Свердловского областного суда от 28 июня 2018 г. по делу № 33а-10329/2018 (на 4 л.);
10. Копия апелляционного определения Свердловского областного суда от 20 июня 2018 г. по делу № 33а-11686/2018 (на 8 стр.);
11. Копия апелляционного определения Свердловского областного суда от 31 января 2018 г. по делу № 33а-1533/2018 (на 6 стр.);
12. Копия апелляционного определения Свердловского областного суда от 8 ноября 2017 г. по делу № 33а-19547/2017 (на 8 стр.);
13. «Обобщение судебной практики Челябинского областного суда за третий квартал 2019 года» (утв. президиумом Челябинского областного суда 27 ноября 2019 г.) (на 39 стр.);
14. Копии апелляционной жалобы и приложений к ней для административного ответчика и заинтересованных лиц.