

Оригинальная статья / Original article

<https://doi.org/10.31429/20785836-15-3-47-52>



О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О ЛИКВИДАЦИИ И ЗАПРЕТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Лупарев Е.Б.*, Попова Ю.А., Третьяков В.И.
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Лупарев Е.Б., Попова Ю.А., Третьяков В.И. О некоторых проблемах административного и гражданского судопроизводства по делам о ликвидации и запрете деятельности религиозных организаций. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2023;15(3):47–52. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-3-47-52>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Лупарев Евгений Борисович*, доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заместитель декана юридического факультета им. А.А. Хмырова по научной работе, заведующий кафедрой конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Адрес: Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040

Тел.: +7 (861) 262-35-09

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 11.08.2023

Статья принята к печати: 11.09.2023

Дата публикации: 18.09.2023

Аннотация: Целью работы выступает освещение вопроса о соотношении применения гражданских процессуальных норм и норм Кодекса административного судопроизводства РФ при рассмотрении дел о прекращении деятельности религиозных организаций. Нельзя сказать, что это абсолютно новое направление исследований, но практика применения исследуемых норм заставляет дать им должную теоретическую и практическую оценку. Сделана попытка на частном примере осветить более общую проблему соотношения гражданского и административного процессов.

Задачи работы включают в себя иллюстрацию и анализ теоретических, исследований, а также практики применения процессуальных норм в связи с решением вопроса о прекращении деятельности религиозных организаций.

Различные основания прекращения деятельности религиозных объединений могут иметь различную отраслевую природу, однако, судопроизводство по данной категории дел не дифференцировано между нормами ГПК РФ и КАС РФ как в случаях с иными некоммерческими организациями.

Доказывается тезис о том, что разделение процессуальных норм носит вторичный, производный характер от оснований прекращения деятельности религиозных организаций. При этом обращение в суд в порядке ГПК РФ не выступает обязательным условием ликвидации религиозной организации, но может выступать следствием разногласий в органе управления религиозной организацией. Предполагается, что прекращение деятельности религиозной организации можно рассматривать как форму юридической ответственности, носящей скорее публичный, нежели частноправовой характер. Поднимается проблема соотношения оснований ликвидации и запрета деятельности религиозных организаций с составами административных правонарушений и преступлений.

Ключевые слова: судопроизводство, административное судопроизводство, гражданский процесс, религиозные организации.

ON SOME PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND CIVIL PROCEEDINGS IN CASES OF LIQUIDATION AND PROHIBITION OF THE ACTIVITIES OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS

Evgeniy B. Luparev*, Yulia A. Popova, Vladimir I. Tretyakov
FGBOU VO "Kuban State University"
(Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040)

Link for citation: Luparev E.B., Popova Yu.A., Tretyakov V.I. On some problems of administrative and civil proceedings in cases of liquidation and prohibition of the activities of religious organizations. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2023;15(3):47–52. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-3-47-52>

CONTACT INFORMATION:

Evgeniy B. Luparev*, Dr. of Sci. (Law), Professor, Academician of the Eurasian Academy of Administrative Sciences, Deputy Dean of the A.A. Khmyrov Faculty of Law for Research, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

Address: Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040

Tel.: +7 (861) 262-35-09

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

Conflict of interest. The authors declare that they have no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 11.08.2023

The article has been accepted for publication: 11.09.2023

Date of publication: 18.09.2023

Annotation: The aim of the work is to highlight the issue of the correlation between the application of civil procedural rules and the norms of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation when considering cases on the termination of the activities of religious organizations. It cannot be said that this is an absolutely new direction of research, but the practice of applying the norms under study makes it necessary to give them a proper theoretical and practical assessment. An attempt is made to highlight a more general problem of the relationship between civil and administrative processes using a particular example.

The objectives of the work include the illustration and analysis of theoretical, research, as well as the practice of applying procedural norms in connection with the decision on the termination of the activities of religious organizations.

Various grounds for terminating the activities of religious associations may have a different sectoral nature, however, legal proceedings in this category of cases are not differentiated between the norms of the Code of Civil Procedure of the Russian Federation and the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, as in cases with other non-profit organizations.

The thesis is proved that the division of procedural norms is secondary, derived from the grounds for the termination of the activities of religious organizations. At the same time, going to court in accordance with the Code of Civil Procedure of the Russian Federation is not a prerequisite for the liquidation of a religious organization, but may be the result of disagreements in the governing body of a religious organization.

Keywords: litigation, administrative litigation, civil process, religious organizations.

Введение

Проблематика процессуального контроля в связи прекращением деятельности некоммерческих организаций в целом, и религиозных организаций, в частности, предполагает ряд проблем, связанных с соотношением гражданского и административного судопроизводства с одной стороны, и норм материального права, регулирующих статус религиозных организаций – с другой.

Соответственно, целью исследования выступает определение особенностей судопроизводства по делам данной категории и внесение предложений по имеющим теоретическую и практическую значимость проблемным вопросам. Задачи исследования: определить природу дел о прекращении деятельности религиозных организаций, охарактеризовать предмет административного иска, а также сформулировать предложения по спорным вопросам теории и практики разрешения данной категории дел.

Методы исследования

Исследование базируется на фундаментальном теоретическом тезисе о соотношении норм материального и процессуального права как о взаимоопределяющих явлениях. Данный посыл предопределяет использование эвристических и аксиологических методов исследования, наряду с методом системного анализа правовых, управленческих и религиоведческих явлений в контексте избранной темы.

Результаты исследования

Результатом исследования стало выявление коллизий как в самом процессуальном законодательстве, регулирующем порядок обязательного судебного контроля за соблюдением прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к ним, так и в нормах процессуального характера, содержащихся в законодательстве о свободе совести и религиозных объединениях. В частности, предложены изменения части 3 статьи 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях»¹ в части изменения формы обращения в суд с представления на административное исковое заявление. Кроме того, выявлено противоречие в использовании терминологии материального закона о свободе совести и КАС РФ в части, касающейся наименования религиозных объединений без прав юридического лица.

Одним из выводов статьи выступает мысль о том, что потенциально существует конкуренция норм КАС РФ и ГПК РФ при рассмотрении дел о ликвидации религиозного объединения. Выбор подлежащей применению нормы зависит от оснований ликвидации, а именно – связаны ли они с нарушением закона или нет.

Кроме того, представляется необходимым признать, что ликвидация и приостановление деятельности религиозных объединений есть не просто ликвидация юридического лица или запрет деятельности религиозной группы, а неcodифицированная форма административной ответственности [4], основания которой сформулированы не всегда конкретно и порой повторяют соответствующие диспозиции статей КоАП РФ. В этом смысле законодатель и правоприменительной практике предлагается изменить ту тенденцию, которая существует относительно данной категории дел. Думается, что ликвидация и запрет деятельности религиозных объединений может иметь место, если религиозные объединения или их члены привлекались к административной ответственности по соответствующим статьям КоАП РФ, например, 20.3, 20.29.

Научная дискуссия

Спор о том, является ли церковь делом рук людских, как об этом говорит герой одного известного фильма² или творением Бога не входит в предмет данного исследования. Но, если говорить о религиозных организациях, то в этом смысле церковь приобретает весьма формализованные черты, относящиеся к некоммерческим организациям. Соотношение государства, общества и церкви на всех этапах исторического развития являлось значимой проблемой. Причем, соотношение статуса всех компонентов этой триады – переменная и в количественном, и в качественном выражении величина. На текущем этапе развития российского общества религиозные организации вне зависимости от отношения к традиционным или нетрадиционным конфессиям находятся под контролем государства. Формы этого контроля варьируются от сугубо административного, до обязательного судебного контроля (как это закреплено в части 3 статьи 1 КАС РФ) за соблюдением прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к ним.

Применительно к религиозным организациям следует различать основания ликвидации и основания запрета деятельности. Ликвидация может носить добровольный и принудительный характер, в то время как запрет деятельности может быть только принудительным и только в

¹ О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

² [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://socratify.net/quotes/tsarstvo-nebesnoe/176921> (дата обращения: 05.07.2023).

судебном порядке. В контексте нашего исследования нас интересуют процессуальные особенности исключительно судебного порядка ликвидации и запрета деятельности религиозной организации. Заметим, что субъекты, уполномоченные подписывать заявления в суд, определяются не КАС РФ, который содержит в части 1 статьи 262 отсылочную к федеральному законодательству норму, а Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях». Но часть 3 статьи 14 данного закона называет в качестве формы обращения в суд по вопросу ликвидации или запрета деятельности *представление* органов прокуратуры, органов государственной регистрации или органов местного самоуправления. Соответственно, требуется устранить указанную процессуальную коллизию, сформулировав в качестве формы обращения в суд в части 3 статьи 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» не представление, а административное исковое заявление.

Текст КАС РФ в части наименований религиозных объединений противоречит содержанию статей 6, 7 и 8 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях». Глава 27 КАС РФ содержит термин «религиозные организации, не обладающие правами юридического лица», хотя материальный закон не знает такого термина и применяет понятие религиозной группы для обозначения религиозных объединений без прав юридического лица. На указанное обстоятельство, правда с точки зрения норм ГК РФ, обращает внимание А.Б. Агапов [1, с. 23].

Высказывается мнение о том, что круг субъектов административного судопроизводства по нормам КАС РФ шире, нежели по нормам АПК РФ и ГПК РФ [2]. Речь в том числе идет о праве государственных органов и органов местного самоуправления выступать в качестве административного истца по делам о ликвидации и запрете деятельности религиозных объединений. Между тем, по ГПК РФ дела о ликвидации религиозного объединения рассматриваются лишь в том случае, когда основание ликвидации организации обусловлено объективной невозможностью продолжения ее деятельности по основаниям, не связанным с нарушением закона, и осуществляется по заявлению учредителей, уполномоченных органов организации или иных лиц, не наделенных государственными властными или иными публичными полномочиями. Однако, в судебном порядке такая ликвидация возможна, если это предусмотрено федеральным законом. Статья 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» такой возможности, казалось бы, не предоставляет. Упускается из виду ситуация, при которой желание одного или нескольких учредителей ликвидировать религиозную организацию по основаниям экономического характера, не связанных с нарушениями закона, противоречит желанию иных учредителей. Представляется, что в этом случае вопрос о ликвидации религиозной организации или религиозной группы может быть рассмотрен по нормам ГПК РФ.

Важным вопросом процессуальной практики выступает вопрос о том, какой орган вправе обращаться в суд с административным иском о ликвидации или запрете деятельности религиозного объединения. По общему правилу, и Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» для религиозных организаций называют Министерство юстиции РФ и его территориальные органы¹, а также органы прокуратуры. В то же время в отношении религиозной группы таким процессуальным правом обладают лишь органы прокуратуры. Исключением выступает ситуация если основанием запрета деятельности выступает осуществление экстремистской деятельности: часть 3 статьи 9 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» наделяет регистрирующий орган наряду с органами прокуратуры правом обращения в суд с заявлением о запрете деятельности религиозной группы.

Отдельного внимания заслуживают меры предварительной защиты административных исковых требований по данной категории дел применительно к которым одним из условий выступает соотношение соразмерности заявляемых требований о применении мер предварительной защиты и обстоятельств рассматриваемого судом дела [3, с. 122]. В этой части Верховным Судом РФ в Постановлении от 27.12.2016 № 64 обращается внимание на недопустимость применения в качестве меры предварительной защиты приостановления деятельности религиозного объединения, если административное исковое заявление в качестве предмета иска называет именно приостановление деятельности, а не ликвидацию или запрет деятельности.

¹ См., например: Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 15.03.2022 по делу № 66а-735/2022 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Анализ оснований ликвидации или запрета деятельности религиозных объединений приводит к содержанию тех правонарушений, которые описаны в части 2 статьи 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях». В этом смысле принципиальным является вопрос о том, должны ли описанные в данной статье нарушения представлять собой объективную сторону административного правонарушения или они носят самостоятельный характер. По-иному говоря, выступает ли ликвидация или запрет деятельности самостоятельной, неcodифицированной формой административной ответственности в отношении религиозных объединений? Судя по складывающейся судебной практике, суды как до принятия КАС РФ, когда такие дела рассматривались по нормам ГПК РФ¹, так и после его принятия рассматривают указанные основания как самостоятельные вне зависимости от того, привлекалось ли религиозное объединение к административной ответственности за экстремистскую деятельность² и за иные правонарушения, указанные в статье 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях». Более того, ликвидация религиозных объединений проходит параллельно с рассмотрением уголовных дел в отношении членов религиозных объединений и факты наличия в их действиях элементов объективной стороны преступления признаются в административном деле до вынесения приговора по уголовному делу³. Полагая такую практику не вполне коррелирующей с системным подходом к юридической ответственности, мы считаем возможным говорить о том, что основания ликвидации и запрета деятельности религиозных организаций должны быть увязаны не просто с перечислением противоправных деяний, а с конкретными составами административных правонарушений или преступлений. Иное создает неопределенную дискрецию в выборе того, что служит основанием ликвидации или запрета деятельности религиозных объединений.

Список использованной литературы:

1. Агапов А.Б. Имущественные споры в административном судопроизводстве. *Административное право и процесс*. 2019;(9):20–25.
2. Мартынов А.В. Участники административного судопроизводства: понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов. *Административное право и процесс*. 2015;(11):53–62.
3. Старилов М.Ю. Меры предварительной защиты по административному иску: теория, судебная практика, проблемы, эффективность: монография. Москва: Норма; 2022. DOI: 10.12737/1870236.
4. Тарасевич И.А. Конституционно-правовой статус Русской православной церкви в Российской Федерации. *Конституционное и муниципальное право*. 2006;(10):11–18.

References:

1. Agapov A.B. [Property disputes in administrative proceedings]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2019;(9):20–25. (In Russ.)]
2. Martynov A.V. [Participants in administrative proceedings: the concept, types and comparative characteristics with other participants in court proceedings]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2015;(11):53–62. (In Russ.)]
3. Starilov M.Yu. [Measures of preliminary protection in an administrative claim: theory, judicial practice, problems, effectiveness]. Moscow: Norma; 2022. DOI: 10.12737/1870236. (In Russ.)]
4. Tarasevich I.A. [Constitutional and legal status of the Russian Orthodox Church in the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. (In Russ.)]

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Лупарев Евгений Борисович*

доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заместитель декана юридического факультета им. А.А. Хмырова по научной работе, заведующий кафедрой конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Evgeniy B. Luparev*

Dr. of Sci. (Law), Professor, Academician of the Eurasian Academy of Administrative Sciences, Deputy Dean of the A.A. Khmyrov Faculty of Law for Research, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

¹ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 06.02.2004 № 60-Г04-3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 10.

² См., например: Решение Верховного Суда РФ от 20.04.2017 № АКПИ17-238 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 15.02.2023 по делу № 66а-272/2023 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ORCID: 0000-0002-4336-9495
Author ID: 57200337167
ResearcherID: AAY-9983-2021

Попова Юлия Александровна

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского процесса и международного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

ORCID: 0000-0002-9756-3189
Author ID: 671457

Третьяков Владимир Иванович

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

AuthorID: 453765

ORCID: 0000-0002-4336-9495
Author ID: 57200337167
ResearcherID: AAY-9983-2021

Yulia A. Popova

Dr. of Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Civil Procedure and International Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

ORCID: 0000-0002-9756-3189
Author ID: 671457

Vladimir I. Tretyakov

Dr. of Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

AuthorID: 453765